

I N A P - INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA



Universidad de Chile

DOCUMENTOS APOYO DOCENTE Nº 23 – Mayo 2008

Fundamentos de Política Social

Mauricio Olavarria G., Ph.D.

Documentos de Apoyo Docente - N ° 23 - Mayo - 2008

Los Documentos de Apoyo Docente (DAD) son una Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Los DAD tienen como objetivo poner a disposición de la comunidad académica la experiencia docente de los/as profesores/as del Instituto de Asuntos Públicos.

Serie de Documentos de Apoyo Docente:

1. Discusión teórica conceptual sobre la disciplina
2. Revisión bibliográfica y exposición de autores
3. Desarrollo de contenidos de los Programas de las Asignaturas
4. Propuesta de Ejercicios, Análisis de Casos e Instrumentos Metodológicos

Editora

Karina Doña Molina, Académica, PhD ©
Departamento de Gobierno y Gestión Pública
INAP – UNIVERSIDAD DE CHILE

Comité Editorial

Verónica Figueroa, Ph.D., Académica Departamento de Gobierno y Gestión Pública
Cristián Pliscoff, Ph.D. (c), Académico Departamento de Gobierno y Gestión Pública
Ariel Ramírez, Ph.D. (c), Académico Departamento de Gobierno y Gestión Pública
Thomas Griggs, M.A., Académico Departamento de Gobierno y Gestión Pública

Asistente de Publicaciones

Diego Barría Traverso

Se autoriza la reproducción total o parcial del material publicado, previa cita de la fuente.

DOCUMENTOS DE APOYO DOCENTE

FUNDAMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL

Mauricio Olavarría Gambi, Ph.D.*

PALABRAS CLAVES

POLÍTICA SOCIAL – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – PROTECCIÓN SOCIAL

* Profesor Asociado del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

ÍNDICE

Presentación	6
Capítulo I: La Noción de Política Social	8
1. La Política Social como Política Pública	8
2. Concepto de Política Social	14
Capítulo II: Conceptos y Teorías aplicadas en el diseño de Políticas Sociales	24
1. Capital Humano y Pobreza	24
2. Crecimiento Económico y Pobreza	32
3. Exclusión Social	40
4. Capital Social	52
5. Capacidades y Realizaciones	62
6. Vulnerabilidad	68
7. Focalización y Universalidad	74
8. El Enfoque de Derechos (Humanos)	83
Capítulo III: Riesgo y Protección Social	97
1. Protección Social	97
2. Desarrollo de la Protección Social	104
3. Redes de Protección Social	114
4. Manejo del Riesgo Social	123

Capítulo IV: Programas Orientados a la Pobreza en América Latina	143
1. Beca Escolar, Brasil	143
2. Chile Solidario, Programa Puente, Chile	165
3. Familias en Acción, Colombia	183
4. Programas Oportunidades, México	208
5. Programa Manejo de Cuencas, Perú	223
Referencias	251

PRESENTACIÓN

La idea de escribir un documento sobre políticas sociales surgió, por un lado, al darme cuenta del gran interés existente entre alumnos por adentrarse en estos temas y, por otro, al constatar la notoria escasez de textos que pudieran presentar, de forma resumida y conjunta, las diversas vertientes conceptuales en las que recurrentemente se funda el diseño de políticas sociales. Adicionalmente, también me llamó la atención la falta de textos que expongan programas de intervención en las áreas sociales en países de América Latina.

Con estos elementos en la mente, me pareció que preparar un documento que presentara los principales conceptos, teorías, estrategias que han fundamentado el diseño de políticas sociales y, al mismo tiempo, incorporara emblemáticos programas de intervención social en América Latina le ahorraría, a quienes quieren incorporarse al estudio de los temas de política social, tanto la sensación de estar en una jungla conceptual, como esfuerzos por identificar sus límites y las cuestiones centrales. Por lo mismo, me pareció que un emprendimiento de este tipo reforzaría el proceso de aprendizaje de quienes deciden adentrarse en esta jungla.

Este documento recoge las notas de clases de cursos de Política Social, Políticas Públicas y Pobreza que, en los últimos años, he tenido la oportunidad de impartir en diversos programas docentes del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile: la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, el Magíster en Ciencia Política, el Magíster en Gobierno y Gerencia Pública y variados Diplomas de Postítulo, particularmente el Diploma en Política Social y Desarrollo. Las notas también se han beneficiado del desarrollo del Diploma en Políticas Públicas para la Superación de la Pobreza en América Latina que, a través de métodos de educación a distancia – Internet y Videoconferencias –, he impartido a varios

países de América Latina desde el año 2002, por medio de la Global Development Learning Network del Banco Mundial. Asimismo, los aportes, inquietudes y comentarios efectuados por los alumnos de cada uno de los programas ya señalado han nutrido mucho a las notas que a continuación presento.

El documento se organiza en cuatro capítulos. En el primero se presenta la política social, desde el punto de vista del análisis de política pública, y los esfuerzos por definirla. El siguiente capítulo presenta la diversidad de conceptos y teorías a partir de las cuales se diseñan políticas sociales. El capítulo tercero se centra en la exposición de conceptos y mecanismos de protección social. Finalmente, el capítulo cuarto presenta trascendentes programas sociales en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Dedo agradecer diversos aportes que han permitido que este documento se haya concretado. Primero, como ya he mencionado, debo agradecer las preguntas, inquietudes, comentarios y conversaciones, siempre gratas y refrescantes, con los alumnos de cada uno de los cursos que he impartido. También debo agradecer a Mauricio Rosenbluth y Javiera González, de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, por su colaboración en la revisión de programas sociales latinoamericanos. En especial debo agradecer a mi hija Constanza, quien – con gran paciencia – tradujo los manuscritos en documentos words legibles. A todos ellos, mis sinceros agradecimientos.

Espero que este documento pueda ser de utilidad a quien lo lea.

MAURICIO OLAVARRIA GAMBI, Ph.D.

Peñalolen, Febrero 2008

CAPÍTULO I: LA NOCIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

1. LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Es normal que al inicio de un curso sobre políticas públicas o política social los alumnos tengan dudas o inseguridades para identificar a las políticas sociales como políticas públicas. Su confusión normalmente radica en el hecho que hay variadas organizaciones actuando en el ámbito que, con propiedad, se le asigna a las políticas sociales. Por ejemplo, el "Hogar de Cristo" hace una gran labor al dar atención a personas pobres y en situación de enorme necesidad, la organización "Un Techo para Chile" realiza una tarea encomiable auxiliando a quienes sufren una emergencia habitacional y ayudando a los sectores de menores ingresos a obtener una vivienda definitiva. Aunque ambas son acciones altruistas, que implican alta sensibilidad social, tienen visibilidad pública y son valiosas contribuciones que coinciden con los esfuerzos del Estado por superar la pobreza en el país, en el hecho no son ni pueden entenderse como una política pública.

Las acciones que estos organismos – y otros entes privados – emprenden no son considerados como políticas públicas es porque ellas no representan una decisión explícita y formal de intervenir que haya surgido desde un ente público. Una política pública es una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses (Olavarria 2007).

De este modo, aunque los emprendimientos señalados contribuyen a una causa que es de interés público, ellas al ser acciones privadas carecen del elemento central que identifica la política pública: una decisión explícita, expresada formalmente – en una ley, decreto supremo, instructivo presidencial o similar – de una autoridad pública que manifiesta la voluntad del Estado de abordar una situación que ha sido considerada como problema público, con la finalidad de resolverlo o, al menos, aminorarlo. Esta aproximación conceptual de la política pública, como intervención del Estado, puede ser ilustrada a través de dos casos: El Sistema Chile Solidario y el Programa Chile Barrio. En el primero, la decisión que expresa la voluntad de intervenir para superar la pobreza extrema en Chile se materializa a través de la ley 19.949, promulgada el 17 de Mayo del 2004. En el segundo caso, mediante el Decreto Supremo N°20, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en 1998 el gobierno del Presidente Frei Ruiz – Tagle crea el Programa Chile Barrio con la misión de superar el problema de los campamentos y asentamientos precarios en Chile.

Estas políticas sociales siguieron el proceso de la política pública¹. Primero, un cierto problema fue reconocido por actores de poder – dentro y fuera del Estado –, lo que llevó a las autoridades a darle la categoría de problema público. Por ejemplo, ante la evidencia – hacia fines de la década de 1990 y principios de la del 2000 – que la incidencia de la indigencia no se reducía, no obstante que diversas políticas públicas abordaban el problema de la pobreza en Chile, el Presidente Lagos ordenó la creación de un Programa Piloto, que llamó Puente, y que luego sirvió de base a un Programa más amplio y extendido a todo el país que llamó Chile Solidario. Este fue concebido como un Sistema de Protección Social orientado a atender a las 225.000 familias más pobres del país, al que adicionalmente se integraron – sin pasar por el Programa Puente – 15.000 familias compuestas por adultos mayores que viven solos.

¹ Una exposición sobre los conceptos básicos en el análisis de políticas públicas puede encontrarse en Olavarría; 2007.

En el caso del Programa Chile Barrio el Presidente Frei Ruiz – Tagle visualiza a los campamentos como un problema que necesitaba abordarse en específico – no obstante que las políticas de vivienda de la época incluían la construcción de viviendas sociales para las personas de más escasos recursos –, cuestión que a continuación le llevaría a ordenar la creación del Programa en referencia. El reconocimiento del problema público de los campamentos en Chile surge cuando, luego de recibir el informe del Intendente de la Región Metropolitana acerca de serios problemas en un campamento, el Presidente decide consultar a todos los Intendentes del país acerca del número y tamaño de los asentamientos humanos precarios. Como nadie tenía información cierta sobre el tema, el Presidente decide que se haga una catastro, lo que dio antecedentes sobre las características y dimensión del problema, que sirvieron de base más tarde para cumplir la instrucción presidencial de diseñar un Programa orientado a dotar de viviendas sólidas a las personas que habitaban en asentamientos precarios.

La ilustración que aportan los dos casos comentados permite ver que el reconocimiento del problema instala el tema en la agenda pública y abre la ventana de oportunidades para que el tema sea abordado y, eventualmente, una política pública sea formulada.

A partir de ese momento se abre la etapa de la formulación de la política pública, en la que concurren procesos técnicos, que llevan a construir las alternativas que serán consideradas en el diseño de la política pública, y los procesos políticos que expresan la confrontación de intereses alrededor del problema y la política pública en discusión. En el caso del Sistema Chile Solidario el diseño (técnico) se centró en lo avanzado en la etapa de prueba del Programa Puente, tomó el marco conceptual del Manejo del Riesgo Social – elaborado por el Banco Mundial – y organizó una intervención que combina la entrega de subsidios monetarios, el apoyo psicosocial y la vinculación de los

beneficiarios a la Red de Protección Social del Estado. El proceso político que se dio alrededor del Programa se percibe con mayor nitidez tanto en la discusión parlamentaria, por aprobar la ley y asignarle presupuesto, como en las negociaciones con las diversas municipalidades para que estas se incorporaran. En este punto la discusión se centró en el rol de quienes actuarían como Apoyos Familiares, particularmente en aquellas Municipalidades gobernadas por Alcaldes de oposición al gobierno del Presidente Lagos, quienes veían posible que estas personas actuaran como activistas políticos afines a los partidos políticos de la coalición oficialista. El tema se resolvió a través de la incorporación de dos mecanismos: primero, a través de la firma de un convenio de cooperación entre el FOSIS y las Municipalidades, que establecía, por un lado, que el FOSIS aportaría financiamiento para los Apoyos Familiares – según el número de familias que debían atender – y, por otro, que el municipio se comprometía a incorporar igual número de funcionarios para que trabajaran en el Programa; y, segundo, un acuerdo que señalaba que la incorporación de las Municipalidades sería voluntaria y que los Apoyos Familiares serían seleccionados mediante un concurso público, en que el llamado y la evaluación curricular la hacía el FOSIS, y la selección se hacía conjuntamente entre el FOSIS y cada Municipalidad². En el caso del Programa Chile Barrio, el diseño tomó como antecedente básico el Catastro de Asentamientos Precarios que había efectuado la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile y, a partir de ello, organizó una intervención centrada en tres ámbitos de acción: mejoramiento de la vivienda y el barrio, desarrollo comunitario e inserción social. El proceso político, en este caso, se concentró en los apoyos políticos necesarios en el Congreso para dotar al Programa del presupuesto que requería para ser puesto en práctica.

² A partir del 2008 el vínculo contractual de los Apoyos Familiares se establece directamente con las Municipalidades, aunque el procedimiento de reclutamiento y selección de este personal se mantiene.

Luego del proceso de formulación, ambos programas entraron a la fase de decisión que, en el caso del Programa Chile Solidario consistió en el mensaje presidencial y la votación parlamentaria que aprobó la ley 19.949 que lo crea y, en el caso del Programa Chile Barrio³, el Decreto Supremo N°20, de 1998, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y en las votaciones parlamentarias que le han ido asignando año a año recursos en la ley de presupuesto⁴. Así, entonces, ambos programas han llegado a la fase de implementación y, luego, a la de evaluación.

Este breve recorrido de los Programas Chile Solidario y Chile Barrio permite ilustrar casos de intervenciones del Estado en el ámbito de las políticas sociales y el proceso que han seguido – en tanto políticas públicas –, desde que el problema que ellas abordan es reconocido hasta la implementación y la obtención de resultados e impactos. La ilustración también muestra como este proceso de la política pública difiere de cómo se deciden e implementan las iniciativas que impulsan órganos privados. Los emprendimientos impulsados por el Hogar de Cristo y por Un Techo para Chile, referidos en estas líneas, no representan intervenciones del Estado, no pasaron por un proceso formal en la institucionalidad del Estado, ni por el proceso político a través del cual se llega a

³ Chile Barrio se constituyó como comisión asesora del Presidente de la República, integrada por el Ministro de la Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, quien la preside, el Ministro de Planificación, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, el Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el Director del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el Director del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, la Directora Ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo y Promoción de la Mujer (PRODEMU) y el Director Ejecutivo del Programa Chile Barrio.

El Programa depende administrativamente de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, cuenta con una pequeña dotación de profesionales para desarrollar la gestión nacional. La implementación de las diversas actividades del programa y coordinación con las municipalidades y comunidades locales es desarrollada descentralizadamente a través de equipos profesionales contratados por los Gobiernos Regionales respectivos.

⁴ A partir del 2008 las intervenciones en campamentos pasaron a ser una línea de trabajo regular del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

la decisión de política pública. Ellos representan decisiones privadas, fundadas en motivaciones altruistas, que – en este caso – coinciden con propósitos asignados a políticas públicas específicas, pero que, en si mismas – en tanto iniciativas privadas –, ellas no expresan ni representan la voluntad política del Estado. Así, entonces, las políticas sociales, como un área de actividad de política pública, expresan la decisión de intervención por parte del Estado en los ámbitos específicos que normalmente se le asignan a la política social: educación, salud, vivienda y protección social, incluyendo pobreza.

Los ejemplos citados permiten mostrar que esas políticas sociales cubren los cuatro elementos presentes en una política pública (Olavarria 2007):

Primero, que para que haya una política pública debe haber una decisión o conjunto de decisiones sobre un mismo tema, de una autoridad competente.

Segundo, que esa decisión o conjunto de decisiones siguen un cierto proceso formal. Es decir, hay un cierto procedimiento institucional que lleva a que ciertas iniciativas se transformen o no en una política pública.

Tercero, la caracterización del problema y la discusión sobre los aspectos sustantivos de la política pública hace necesario el aporte de la aproximación técnico – racional.

Cuarto, que tras la definición de una política pública hay un proceso político en que diversos actores explicitan sus intereses y pugnan porque los contenidos concretos de la política pública incorpore y satisfaga esos intereses.

En resumen, las políticas sociales son políticas públicas sectoriales que abordan ámbitos específicos de la acción del Estado, referidos normalmente a educación, salud, vivienda y protección social.

2. CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

2.1. DEFINICIONES DE POLÍTICA SOCIAL

Dada la extensión del campo de actuación de lo que llamamos política social, intentar una definición de ello es algo relativamente complejo. Por otro lado, la noción de política social ha tenido una evolución a través del tiempo, desde, por ejemplo, la generación de mecanismos básicos de protección a los trabajadores formales – a principios del siglo 20 en Chile – hasta la promoción equitativa de oportunidades de bienestar. Así, tanto la complejidad del objeto que intenta abordar, como la expansión del campo de actuación hacen que definir el concepto de política social sea una tarea difícil.

En este ámbito de dificultades conceptuales Sonia Fleury (2000) intenta una tipología de las definiciones aplicadas al concepto de “Política Social”, distinguiendo conceptos finalísticos, funcionales, sectoriales, operaciones y relacionales.

Las definiciones finalísticas – como Fleury las llama - tienen un carácter teleológico, porque su énfasis final está marcado por el deber ser o la finalidad que la política social debería cumplir. Ejemplo de este tipo de definiciones son las siguientes:

- *“Es un esfuerzo sistemático para reducir las desigualdades entre los hombres”.*
- *“Es la orientación del Estado para la utilización de los bienes públicos en beneficio de la población más vulnerable”.*
- *“Son mecanismos o estrategias que tiene y/o utiliza el Estado para atender y resolver los problemas de la sociedad”.*

- *“Enmarca un conjunto de objetivos y metas encaminados a otorgar bienestar a la sociedad”.*
- *“Conjunto de objetivos e instrumentos orientados a mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas”.*

El problema central con estas definiciones finalísticas es que no permiten dar una aproximación concreta respecto de las acciones e instrumentos involucrados en la política y la evolución de la realidad social sobre la que actúan. Así, entonces, surge la siguiente interrogante: Si no logran su finalidad, ¿quiere decir que no hubo política?

Las definiciones sectoriales normalmente hacen referencia a las decisiones, estrategias e instrumentos orientados al cumplimiento de determinadas metas sectoriales como educación, salud, vivienda, seguridad social. Aunque estas aproximaciones abordan la realidad concreta sobre la que actúan la política social, raramente recogen la dimensión intersectorial de los problemas sociales y la necesidad de integración entre las políticas económicas y sociales. Por ejemplo, ¿es la política agrícola sólo una política económica o envuelve una dimensión social también?

Las definiciones funcionales enfatizan las funciones que cumplen las políticas sociales. Ejemplos de este tipo de definiciones serían las siguientes:

- *“Intervenciones del Estado orientadas a la reproducción de la vida de los sujetos sociales”.*
- *“Conjunto de orientaciones normativas relativas a las relaciones Estado-sociedad dirigidas a garantizar un patrón de solidaridad vigente entre grupos e individuos en una sociedad concreta”.*
- *“Destinadas a producir identidad como principal activo del capital social”.*

Este tipo de definiciones es vista más bien como simplistas por Fleury (2000), porque no permiten distinguir el proceso que se sigue para implementarlas, las características de ella, los intereses en pugna que con cierta frecuencia buscan ser abordados a través de las definiciones de una política social. Así, la visión funcional corre el riesgo de ser unilateral, dejando fuera la complejidad de las políticas sociales.

Las definiciones operacionales enfatizan los instrumentos y mecanismos utilizados en la implementación de las políticas sociales. Algunas definiciones de este tipo serían las siguientes:

- *“Decisión explícita pública (del gobierno o de alguna otra institución) que orienta y compromete el logro de fines que representan soluciones a problemas identificados como prioritarios. Esa decisión dota de dirección a los programas y acciones”.*
- *“Es un conjunto de orientaciones y decisiones que el Estado diseña y ejecuta con el objeto de viabilizar la consecución de objetivos, que por su importancia y naturaleza son responsabilidad del Estado”*

Estas aproximaciones enfatizan el proceso de toma de decisiones y estructuras institucionales, pero dejan fuera aspectos políticos más globales que están fuera de las instituciones que implementan las políticas sociales. Por otro lado, el tipo de definiciones revisadas es inespecífica respecto de lo que entendemos por temas sociales, por cuanto, ellas pueden aplicarse a intervenciones que están fuera de las áreas que normalmente identificamos como pertenecientes al ámbito de las políticas sociales.

Las definiciones relacionales consideran a la política social como el producto de una dinámica relacional de poder, en el cual diferentes actores se interpelan,

enfrentan, redefinen sus identidades y estrategias. Ejemplos de estas definiciones serían las siguientes:

- *“Política social, ‘sensu lato’, es el resultado permanente y cambiante de las tensiones establecidas entre el tejido social y los distintos niveles normativos que regulan la reproducción social”.*
- *“Política social es el resultado de la relación histórica entre el Estado y sociedad en cuanto a las desigualdades generadas por el capitalismo, y consiste en un patrón de la ciudadanía dependiente de las condiciones concretas de cada sociedad”.*
- *“Resultado del enfrentamiento y lucha de los grupos poblacionales más organizados por la mejora de sus condiciones de vida y garantía de sus derechos”.*

Estas definiciones se limitan, sin embargo, a las relaciones de poder dejando fuera los aspectos concretos, los sustantivos, los sectoriales y los aspectos instrumentales – institucionales; todos los cuales son decisivos a la hora de implementar una política social.

Aunque la tipología que ofrece Fleury permite identificar la diversidad de aproximaciones, el debate acerca de la conceptualización de la política social y, en buena medida, la dificultad de definir el concepto de política social; esta tipología segmenta el concepto, en vez de integrarlo.

Es recurrente que la política social se haga sinónimo de intervenciones del Estado orientadas a la superación de la pobreza. Por ejemplo, Aedo y Larrañaga (1993: 137) afirman que “la política social está dirigida hacia la superación de la pobreza”, a través de acciones orientadas a la formación de capital humano y de los programas asistenciales a los pobres o personas impedidas de trabajar. En un sentido similar, Torche (1999: 4) afirma que “la política social tiene por objeto

promover una situación más equitativa que se expresa en reducción de la pobreza, satisfacción de las necesidades básicas y finalmente menor concentración del ingreso ... (, porque) ... dichas carencias pueden generar focos de marginación, problemas sociales y menor aprovechamiento de los recursos y este estado de desintegración amenazaría la sustentabilidad del proceso de desarrollo". Las aproximaciones de estos economistas se centran en los medios que llevan a la satisfacción de necesidades básicas y, con ello, a superar situaciones de pobreza. Aunque la superación de la pobreza es un área importante de intervención de la política social, no es la única ni tampoco representa todo el campo de acción de las políticas sociales.

En una definición centrada en la idea de equidad, Atria (2006: 6) señala que la política social es "un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir al distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales". Habría en esta visión: (i) un ámbito estratégico, donde se deciden los procesos distributivos orientados a mejorar la distribución de oportunidades y corregir el balance de activos; y (ii) un ámbito instrumental – que se subordina al ámbito estratégico –, en las que el agente público pone en funcionamiento la maquinaria estatal, aplicando instrumentos y mecanismos, en un cierto tiempo.

El centro de gravedad de la definición de Atria – un sociólogo – está en el ámbito estratégico, cuya orientación es corregir la distribución de oportunidades de bienestar. Para ello, la definición y diseño de la política social implica aplicar instrumentos y mecanismos que permitan privilegiar a los grupos más desaventajados o aquellos que gozan – o sufren – de los menores niveles de bienestar relativo en la sociedad. De este modo, entonces, siguiendo a Atria, la política social sería una intervención del Estado que tiene una finalidad correctiva

y que, por lo tanto, en su diseño y aplicación práctica privilegia a algunos grupos por sobre otros.

En una aproximación que recoge variados niveles de intervención, Serrano y Raczynski (2005: 2) señalan que “la política social es la acción organizada del Estado en materia social” y que consiste en “el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política” (Herrera y Castón 2003, citado por Serrano y Raczynski 2005). En consonancia con esta definición, habrían tres niveles complementarios de intervención de las políticas sociales: (i) el de las políticas sectoriales – de educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social, que han sido y seguirán siendo el núcleo central de la política social –; (ii) el de las políticas de desarrollo social y local, y superación de la pobreza; y (iii) los programas de asistencia social focalizados (Serrano 2005).

La aproximación que ofrecen Serrano y Raczynski identifica una dimensión política, una orientación al bienestar general, donde incorpora la dimensión de superación de la pobreza, y una dimensión relacionada con la gestión pública, a la vez que identifica el núcleo central de la política social. Así, la aproximación de estas sociólogas ubica el campo de actuación de las políticas sociales en un ámbito más amplio que la superación de la pobreza o la inequidad.

De este breve recorrido de los intentos por definir a la política social resaltan los siguientes elementos que conforman la noción de política social:

- i. Es una intervención del Estado, canalizada por un agente público que aplica instrumentos, mecanismos y que, en ello, pone en funcionamiento al aparato de la Administración Pública.
- ii. Es una intervención imbricada con las opciones de desarrollo que ha tomado el país. En este sentido, la política social juega un rol central en

los esfuerzos por alcanzar las metas de desarrollo que se ha propuesto el país. El desarrollo social está en el centro de las posibilidades por alcanzar desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo tecnológico y la sostenibilidad de ellos con el medioambiente.

- iii. Los esfuerzos por superar la pobreza y alcanzar niveles crecientes de equidad social están en el centro de la actividad de la política social.
- iv. La política social se expresa y canaliza a través de políticas sectoriales. Las políticas de educación, salud, vivienda y protección social son referidas por la mayoría de los autores como las típicas áreas de intervención de la política social. Otro grupo de autores incluye también, con cierta recurrencia, a las políticas de empleo.

En este breve recorrido conceptual, la noción de política social hace referencia a una intervención del Estado, orientada a materializar – en lo social – las metas del desarrollo del país, a superar la pobreza y generar crecientes niveles de equidad social, que se materializa en acciones que se desenvuelven – preferentemente – en las áreas de educación, salud, vivienda y protección social.

2.2. SOBRE LA MOTIVACION DE LA POLÍTICA SOCIAL

La decisión de intervenir a través de una política social, como también su diseño e implementación normalmente está motivada por un principio de justicia social. Hay, indudablemente, una motivación valórica en la política social que lleva a intervenir en la realidad social con el propósito de alterar los resultados que se tiene de la sola acción del mercado. Normalmente los valores que reivindica la política social son el de equidad, justicia, solidaridad.

En general, en las sociedades hay un extendido consenso sobre la importancia de estos valores y las políticas normalmente los invocan. En el plano de cómo estos valores se concretan en cada caso y con cada política social es

donde surgen las diferencias y, más aún, cuando se entra en la discusión de que grupos serán los beneficiados con la acción de política social y de donde surgirán los recursos para sostener una intervención concreta.

2.3. FINALIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL

La literatura normalmente le atribuye cuatro finalidades a la política social. Ellas son las siguientes.

a) Inversiones en capital humano para apoyar el proceso de desarrollo

A través de las políticas de educación y salud se busca que la población tenga crecientes niveles educacionales y mejore su estado de salud. Poblaciones cada vez más educadas y saludables son esenciales para el proceso productivo, desarrollo de métodos más eficientes de producción y para sostener crecientes niveles de crecimiento económico. Poblaciones más educadas y saludable son capaces de producir más y mejor. Los países desarrollados tienen más altos niveles de educación y salud. Por ejemplo, al año 2000, Estados Unidos y Canadá tenían una escolaridad promedio de 12 años, pero ella era de seis años para Bolivia y Guyana, de cinco años para Nicaragua y Honduras, y de tres años para Guatemala y Haití (World Bank 2007); en tanto que la esperanza de vida al 2007 era de 78,2 años para Estados Unidos, 80,7 años para Canadá, 65,6 años para Bolivia, 66,8 años para Guyana, 72,9 años para Nicaragua, 70,2 años para Honduras, 70,3 años para Guatemala y 60,9 años para Haití (OPS 2007).

Asimismo, poblaciones más educadas y saludables alcanzan mejores niveles de bienestar, tienden a ser culturas más tolerantes, son también culturas más estables.

b) Prevención de situaciones de pobreza

Las inversiones en capital humano también ayudan a prevenir situaciones de pobreza. Personas educadas y saludables pueden participar en el mercado laboral de mejor manera que aquellos que no lo son. Hay evidencia de la correlación existente entre educación, salud y pobreza (ver, por ejemplo, Olavarría 2006). Los menos educados tienen una notoria mayor probabilidad de ser pobres. En todo caso, debe tenerse claridad que los resultados de estas políticas se ven en el largo plazo.

Adicionalmente, la política social también ayuda a prevenir situaciones de pobreza a través de la política de seguridad social, previsionales y de protección social, en general. A través del establecimiento de mecanismos de pensiones de vejez e invalidez, los Estados buscan que las personas tengan, al menos, un ingreso mínimo que les permita solventar necesidades esenciales cuando sus capacidades laborales se hayan extinguido.

Los sistemas previsionales son sistemas de ahorro obligatorio que llevan a que las personas ahorren durante los años en que están laboralmente activos y a usar eses ahorro durante la vejez o en el evento que les sobrevenga alguna invalidez laboral.

c) Auxilio a los pobres y necesitados

Hay un conjunto de programas cuya finalidad es auxiliar a personas que ya está en una situación de pobreza o necesidad. En estos casos el Estado entrega una ayuda que le permite a las personas disponer de un ingreso básico para satisfacer necesidades básicas. Este sería el objetivo de los subsidios monetarios que el Estado entrega, los programas nutricionales y similares. Las personas acceden a estos beneficios en la medida que puedan demostrar que son pobres

o que presentan las características que el Estado ha definido para recibir la ayuda.

d) Redistribución

La política social también cumple un rol de redistribución. Opera, en términos generales, de la siguiente forma: el Estado capta recursos de los no pobres, a través del cobro de impuesto, y los invierte en los pobres y necesitados bajo la forma de programas sociales. Para materializar esta idea se aplica combinadamente el principio de la progresividad en los impuestos y los instrumentos de focalización de las políticas de ayuda a los más necesitados. De esta manera, el que tiene más aporta más y los que tienen menos reciben en mayor proporción las ayudas que otorga el Estado.

CAPÍTULO II. CONCEPTOS Y TEORÍAS APLICADAS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES

1. CAPITAL HUMANO Y POBREZA

1.1. CONCEPTO

La literatura especializada coincide en señalar que en la medida que una persona acumule Capital Humano, sus probabilidades de ser pobre decrecen. La idea de Capital Humano hace referencia al conjunto de habilidades, conocimientos, competencias laborales, estado de salud, hábitos y comportamientos de las personas (Becker 1995, Larrañaga 2002). Todo esto le permitiría a las personas participar activamente de la sociedad, por un lado, y, por otro, encontrar los medios de sustento para satisfacer sus necesidades, a través del trabajo asalariado, independiente o empresarial. El aumento del capital humano es una inversión que involucra costos con beneficios distribuidos a lo largo de la vida laboral.

El capital humano se acumula en el ciclo de vida a través de la vida en familia, educación y la acumulación de experiencia laboral. El valor del capital humano se determina por la demanda existente (individual, país).

La teoría de la exclusión social prevé que las personas están dotadas de tres tipos de activos (Económicos, políticos y culturales), en virtud de los cuales participan en relaciones sociales. Lo que llamamos Capital Humano evidentemente se constituye en un activo económico, en tanto la educación acumulada por los individuos les permitirá incorporarse al mercado del trabajo, pero también esa educación afectará los patrones culturales y la red de relaciones en las que las personas se insertan.

De este modo entonces la educación se traduce no sólo en un modo de mejorar las oportunidades económicas de vida, sino también en un modo en que las personas enriquecen su vida social y personal.

La expresión Capital Humano no sólo hace referencia al conocimiento, habilidades y competencias laborales acumuladas (fundamentalmente a través de la educación formal, aunque no exclusivamente), sino también al estado de salud de las personas. La evidencia disponible muestra que las personas con mayor educación raramente son pobres. Respecto de la salud, la cuestión es simple: Las personas con mayor deterioro de la salud, tendrán mayores dificultades para participar de la vida social y para ganarse la vida. Luego, el estado de salud es uno de los activos con los que las personas están dotados.

Desde un punto de vista de la sociedad, en general, la acumulación de capital humano ha sido señalada como una de las causas importantes en el crecimiento económico. Según Gary Becker (1995) Japón, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y otros países asiáticos de rápido desarrollo, a pesar de su falta de recursos naturales y la discriminación que enfrentaron sus exportaciones en occidente, lograron crecer rápidamente en parte significativa gracias a que tenían una bien educada, bien entrenada, esforzada y esmerada fuerza laboral, así como "padres dedicados".

Según Becker (1995), estos ejemplos deben ser enfatizados, porque hace no mucho tiempo Asia era considerada culturalmente incapaz de progresar. Del mismo modo, dado el estilo de vida en América Latina, se consideraba improbable que en la región pudiera lograrse un desarrollo considerable. Becker desaprueba esta Hipótesis para los casos de Chile, México y Argentina. En el caso chileno, todo se habría logrado con importantes inversiones en Capital Humano.

En un análisis de diversos estudios, que analizaron más de 100 países desde 1960, Becker concluye que todos ellos mostraron que había una cercana relación entre crecimiento económico, escolaridad, expectativas de vida y otras medidas de Capital Humano. Señala también que entre las naciones pobres, aquellas que tenían una población más educada y saludable crecieron más rápido que el promedio. Especialmente importante eran la educación primaria y secundaria. Sobre este punto Bravo (2002) argumenta que, en general, los países con niveles educacionales superiores (medidos como años promedio de escolaridad alcanzados por la población) registran tasas de crecimiento del PGB real per cápita superiores, cuando se consideran otros factores constantes (como la tasa de inversión, la inestabilidad política, el nivel del PGB y similares).

2. CAPITAL HUMANO EN EDUCACIÓN

Los medios de vida de las personas son obtenidos principalmente a través del trabajo. Así, el trabajo constituye el medio principal de superación de la pobreza. En el mundo moderno, las personas acceden al trabajo en razón de las capacidades, conocimientos y destrezas que ellas poseen. En este contexto, la capacidad de aprendizaje es primordial. La educación desarrolla en las personas destrezas básicas, capacidad de aprendizaje y de adaptación al cambio. Adicionalmente, en el propio lugar de trabajo, las personas adquieren conocimientos específicos que les permiten una mayor productividad.

La relación entre la educación y el proceso de desarrollo de conocimientos, destreza y hábitos sociales (comportamientos) – de acuerdo a Larrañaga (2002) – sería como sigue. En la etapa pre-escolar habría una formación básica de capacidades cognitivas y de la personalidad, esta última en interacción con rasgos hereditarios. Las capacidades cognitivas básicas se estabilizan alrededor de los 10 años. En la etapa escolar, a través de la educación general y específica, se desarrollaría la capacidad de aprendizaje. En esta etapa

también se formarían los hábitos sociales. En la etapa laboral se desarrollarían los conocimientos específicos.

De este modo, habría una relación dinámica en las distintas etapas del proceso de formación de capital humano, toda vez que capacidades y comportamientos adquiridos en una etapa determinarían desarrollos futuros. Así por ejemplo, el rendimiento en la educación secundaria estaría determinado por capacidades intelectuales y hábitos (perseverancia, auto – disciplina) generados en etapas previas.

La contribución de la educación a los ingresos de las personas se mide a través de las tasas de retorno. Las tasas de retorno de la educación es más alta que proyectos alternativos en los que pudieran embarcarse las personas. La evidencia disponible sugiere que el retorno del capital humano decrece a lo largo del ciclo de vida y que las inversiones tempranas son más rentables (Larrañaga 2002). La razón de ello es que, por un lado, el horizonte es mayor para aprovechar los beneficios y, por otro, se produce una relación dinámica entre los distintos niveles educacionales, dado que inversiones en los niveles educacionales previos generan las condiciones para inversiones futuras en los siguientes niveles. Así, la evidencia disponible muestra que las tasas de retorno de la educación primaria tiende a superar las tasas de retorno social de la educación secundaria y terciaria (ver Tabla 1).

Tabla 1. Tasas de retorno social de la educación (promedios)

<i>Región</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Terciaria</i>
África	26	17	13
Asia	27	15	13
América Latina	26	18	16
Desarrollo Intermedio	13	10	8
Desarrollo avanzado	--	11	9

Fuente: Tomado de Larrañaga 1997.

Desde este punto de vista es importante como el Estado orienta el gasto en educación. Los estudiantes de menores ingresos se concentran en la educación primaria y raramente acceden a la educación universitaria. Las inversiones en educación que privilegien la educación primaria tienden a favorecer a los pobres. Según datos de la CASEN sobre Chile, los estudiantes pertenecientes al 40% de los hogares más pobres captan entre el 60% y 70% del gasto dedicado a la educación primaria. En cambio, el 75% del gasto destinado a la educación terciaria es captado por los estudiantes provenientes del 40% de los hogares de mayores ingresos.

Son indudables los efectos de la educación sobre el nivel de ingresos y, en consecuencia, sobre la probabilidad de ser pobre de una persona. A mayores niveles de educación, menor la probabilidad de ser pobre. Larrañaga (2002) argumenta que más y mejor educación impactan positivamente la productividad laboral e ingresos futuros de las personas. Coincidentemente, una reciente investigación muestra la probabilidad de una persona de ser pobre, según los años de educación que ha aprobado (ver Cuadro 2).

Tabla 2. Probabilidad predicha de ser pobre para personas de 24 años de edad o más, de acuerdo a niveles de escolaridad seleccionados, Chile 1987 – 2003.

<i>Años de Escolaridad</i>	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
4 años	0.5013	0.4335	0.3812	0.3576	0.3171	0.2929	0.3179	0.3209
8 años	0.3058	0.2858	0.2463	0.2253	0.1859	0.1756	0.2040	0.1989
12 años	0.1499	0.1641	0.1400	0.1256	0.0953	0.0939	0.1179	0.1094
17 años	0.0491	0.0702	0.0603	0.0533	0.0364	0.0385	0.0532	0.0459

Fuente: Olavarría 2006

También la educación tiene efectos sobre la salud, fertilidad y otros. Los niveles de escolaridad de las mujeres y de las madres son especialmente significativos para la superación de la pobreza. La relación se da a través de tres mecanismos:

1. La educación torna más atractiva la decisión de las mujeres de incorporarse al mercado del trabajo, dado que les permite acceder a segmentos de salarios más altos.
2. Las mujeres más educadas usan más efectivamente las técnicas anticonceptivas.
3. La mayor educación de la madre está asociada a un mayor y mejor cuidado de los hijos y a una menor inclinación a tener un elevado número de hijos.

3. CAPITAL HUMANO EN SALUD

El Capital Humano en Salud tiene también un indudable efecto sobre la probabilidad de ser pobre. Diversas investigaciones han señalado que la

probabilidad de un pobre de contraer enfermedades mayores es más alta que un no-pobre. Del mismo modo, la probabilidad de un niño pobre de ser mal nutrido es muchísimo más alta que la de un niño no-pobre. Ello arrastra una serie de consecuencias que afectarán su vida futura y que disminuirán dramáticamente su posibilidad de salir de la pobreza. Los niños mal nutridos tienen bajo rendimiento escolar. La falta de calorías y proteínas disminuye la energía, deprime la actividad mental y aumenta el riesgo de enfermedad y muerte. Así mismo, la carencia de micro nutrientes (yodo, hierro, vitamina A) causa retardo mental, dificulta la concentración y otros males.

Conforme a la teoría del capital humano en salud (Akin, Griffin, Guilkey y Popkin; 1985), las personas nacen con un cierto stock de capital de salud del cual derivan utilidad a lo largo de su vida. Ese stock se va deteriorando con el avance de la edad, enfermedades y accidentes. Este capital humano en salud finalmente se extingue con la muerte. Así, entonces, las intervenciones médicas y de salud están orientadas a recuperar o reducir el ritmo de deterioro natural de este capital en salud y, por tanto, a aumentar el flujo de días saludables. Esto último tiene un efecto sobre las posibilidades laborales y, en consecuencia, de generación de ingresos de las personas.

Un mejor estado de salud va asociado con una mayor probabilidad de mejores ingresos. Las personas saludables pueden dedicar sus días saludables al trabajo y a obtener ingresos. Como ya se ha visto hay una asociación entre pobreza y mayor probabilidad de enfermedades serias.

Además, frente a episodios de enfermedad, las personas de mayores ingresos pueden acceder a cuidados médicos con mayor prontitud y de mejor calidad. Los pobres normalmente sólo pueden acceder a los servicios estatales,

cuando existen, con una calidad menor y normalmente de manera tardía. Una investigación reciente, sobre el caso de Chile, mostró que los pobres presentan una menor probabilidad de recibir atención médica cuando la necesitan (Olavarría 2006).

Todo ello lleva a que el Capital Humano en salud de los pobres se deteriore más rápidamente que el de las personas no-pobres y con ello sus probabilidades de obtener ingresos se reducen dramáticamente. Diversos estudios han demostrado que la esperanza de vida de los pobres es menor que la de los no-pobres.

Adicionalmente, diversas investigaciones han mostrado que la salud tiene un efecto en el crecimiento económico. Según el Banco Mundial (1993: 18), mejoras en la salud contribuyen al crecimiento económico de cuatro maneras:

- i) Al reducir las enfermedades de los trabajadores, se reducen pérdidas de productividad;
- ii) Al permitir utilizar recursos naturales que, debido a enfermedades, eran totalmente o prácticamente inaccesibles;
- iii) Al incrementar la matrícula escolar y mejorar el aprendizaje; y
- iv) Al liberar recursos del combate contra las enfermedades a una utilización alternativa.

La conclusión de esta parte sería que hay una alta correlación entre deficientes estados de salud y pobreza.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

2.1. INTRODUCCIÓN

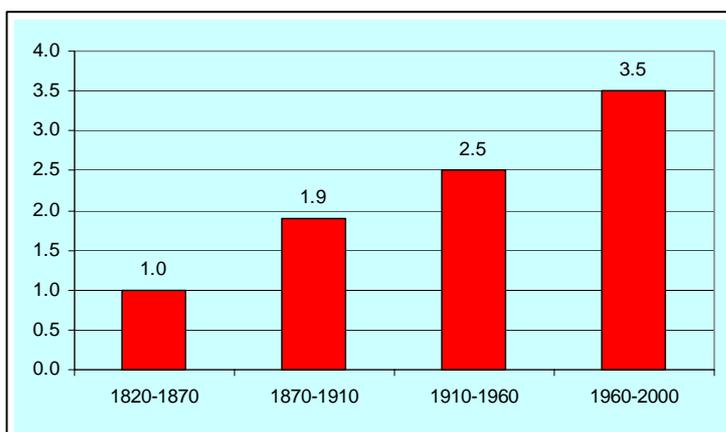
¿Ayuda el Crecimiento Económico a reducir la pobreza? Esta es una pregunta de la mayor relevancia a la hora de analizar las políticas de reducción de la pobreza. El relativo pesimismo que se ve respecto de los efectos del crecimiento económico sobre la pobreza está originados en la idea que el crecimiento genera más bien crecientes niveles de desigualdad, lo que no beneficia a los pobres. Dicho de otra manera, que el crecimiento es apropiado por los ricos y que los beneficios no son compartidos por los pobres. La evidencia, sin embargo, es diferente. Bruno, Ravallion y Squire (1995) en una investigación publicada en 1996, analizaron 20 Países en el periodo 1984-1993, descubrieron que el crecimiento económico lleva a fuertes reducciones de la pobreza. La investigación también demostró que los beneficios del crecimiento económico también llegan a los pobres. Estos resultados confirman lo que encontró Ravallion (1994), con un conjunto más pequeños de datos.

De modo similar, De Gregorio (2002) señala que la generación de riqueza en el mundo en los últimos 300 años ha significado una reducción de los niveles de pobreza y un mejoramiento en las condiciones de vida de las personas. Hacia principios del siglo 18 la situación global era de bajos ingresos y baja dispersión, con la mayoría de la población viviendo en condiciones de pobreza. Aproximadamente, tres cuartos de la población vivían con un ingreso inferior a un dólar al día (dólares constantes ajustados por la paridad del poder compra). De Gregorio agrega que en los próximos 200 años el ingreso per cápita aumentó, pero con disparidades. En la actualidad, en Europa Occidental prácticamente no hay pobreza, en Asia el 46 por ciento vive con menos de dos dólares al día, en

África el 65 por ciento y en América Latina el 30 por ciento. En el panorama global, un 23 por ciento de la población de Asia, África y América Latina viviría hoy con un ingreso inferior a menos de un dólar al día.

Este incremento en el bienestar de las personas habría estado fuertemente influido por los incrementos en productividad y en la capacidad de generación de riqueza de las economías. Hoy toma tres años producir todo lo que se produjo en el siglo 19 (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Crecimiento del producto per cápita mundial

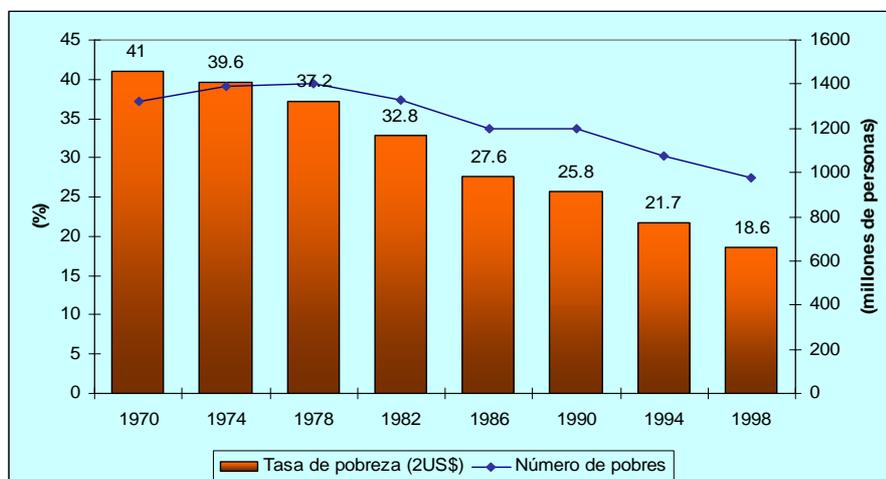


Fuente: De Gregorio 2002.

2.2. LA EVIDENCIA RECIENTE

La evidencia muestra que pobreza en el mundo se ha reducido al mismo tiempo que ha habido crecimiento económico (ver gráficos 2 y 3). Mientras en 1970, el 41 por ciento de la población mundial vivía con un ingreso inferior a dos dólares al día, en 1998 el 18.6 por ciento de la población vivía con tal ingreso (Gráfico 2). En el periodo la tasa promedio de crecimiento mundial fue de 2.7 por ciento, destacando los casos de Asia del Este y Asia del Sur que crecieron a tasas de 7.7 y 5.7 por ciento respectivamente.

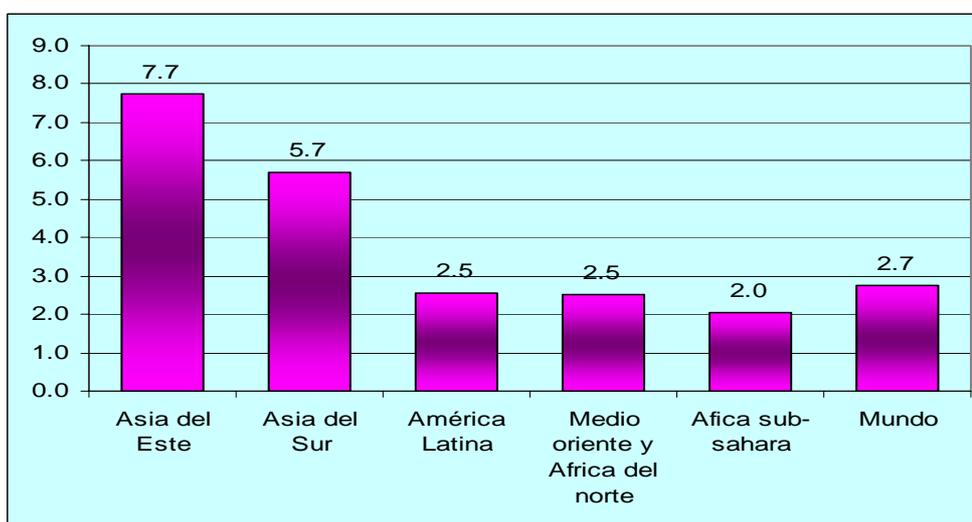
Gráfico 2. Evolución de la Pobreza en el Mundo, 1970 - 1998.



Fuente: De Gregorio 2002.

La tasa de crecimiento económico de las diversas regiones fue dispar, como lo muestra el gráfico 3. De modo similar, la incidencia de la pobreza también evolucionó de modo dispar (Gráfico 4).

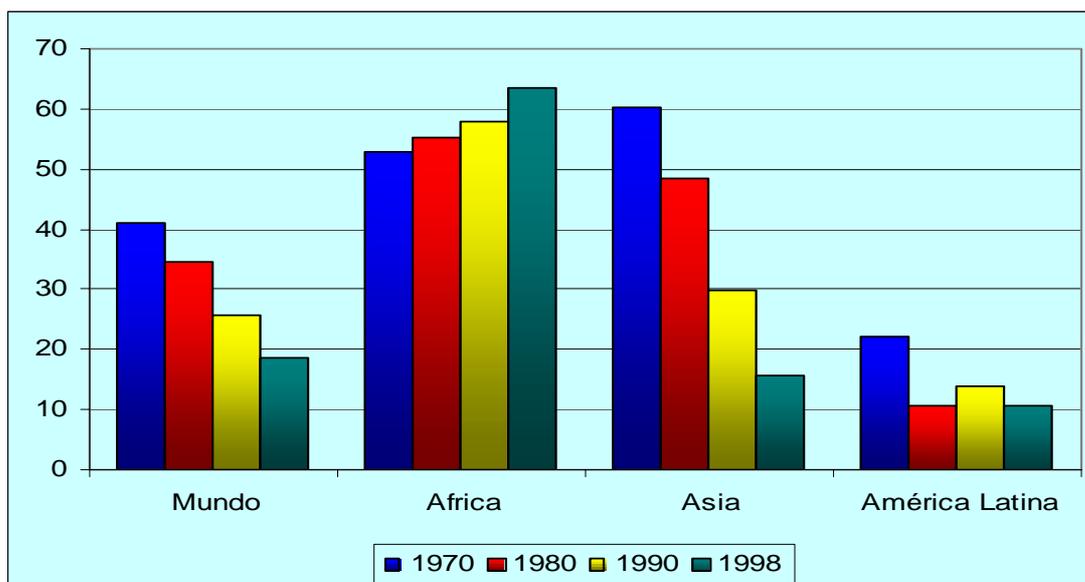
Gráfico 3. Tasa de Crecimiento Económico Anual en el Mundo (%)



Fuente: De Gregorio 2002.

El análisis de los gráficos 3 y 4 muestra que la incidencia⁵ de la pobreza ha sido menor en aquellas regiones del mundo que han registrado mayor crecimiento, particularmente la región de Asia.

Gráfico 4. Incidencia de la Pobreza en el Mundo, 1970 – 1998.



Fuente: De Gregorio 2002.

Basado en la evidencia mundial, De Gregorio (2002) señala que los países que crecen más son también aquellos que más reducen la pobreza y que, en la medida que no se deteriore significativamente la distribución del ingreso, el crecimiento económico reduce la pobreza.

⁵ Incidencia de la pobreza señalada como porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares al día.

2.3. CRECIMIENTO Y POBREZA

a) La influencia del crecimiento sobre la pobreza

¿A través de qué mecanismos el crecimiento económico favorecería la reducción de la pobreza? Básicamente a través de dos mecanismos: El primero, el mercado del trabajo y, el segundo, por la vía de generar mayores ingresos para el fisco, lo que le da al gobierno una mayor capacidad de implementar programas sociales que beneficien a los pobres.

En un contexto de crecimiento habría mayor actividad económica, lo que redundaría en una mayor demanda de trabajo. Esta mayor demanda generaría, a su vez, una escasez relativa mayor de la mano de obra, lo que llevaría a un incremento de los salarios y a la incorporación a la fuerza laboral de personas que antes no participaban. Todo ello llevaría beneficios a los sectores pobres, tanto por la mayor posibilidad de encontrar trabajo a quienes los buscan, como por una mayor posibilidad de mejores remuneraciones y también por la posibilidad de que más personas en un hogar (la mujer, por ejemplo) pueda incorporarse al trabajo. Todo ello produciría mejores niveles de bienestar a los hogares pobres.

El segundo mecanismo operaría de la siguiente forma: una mayor actividad económica implica que más proyectos económicos y empresas funcionan en la economía. Consecuentemente, a las mismas tasas de impuestos, es posible esperar una mayor recaudación fiscal. Con más dinero, el gobierno puede invertir más recursos en los programas sociales, aún cuanto mantenga fijo la proporción de los gastos totales que van a gasto social. Al entregar mayores beneficios sociales estatales, los pobres se benefician.

Luego, la teoría y la evidencia empírica demuestran que el crecimiento generaría impactos positivos en la reducción de la pobreza.

b) Estilos de Crecimiento

En una muy interesante investigación de De Janvry y Sadoulet (1999), acerca de Crecimiento Económico, Pobreza y Desigualdad en América Latina, argumentan que distintos estilos de desarrollo en la región habrían tenido consecuencias diferentes en la reducción de la pobreza.

El estudio analiza 12 Países Latinoamericanos sobre un período de 25 años. Los resultados indican que el crecimiento económico alcanzado bajo las estrategias de sustitución de importaciones, redujeron la pobreza levemente, en tanto que el crecimiento alcanzado en una estrategia de economía abierta redujeron la pobreza más fuertemente. Asimismo, la investigación concluyó que el efecto de las recesiones es dramático, pues no sólo incrementa los niveles de pobreza, sino también la desigualdad. Por ejemplo: Un 1% de caída en el PIB per cápita, en un período de recesión, eliminó la reducción de la pobreza urbana que se había alcanzado con tasas de crecimiento del PIB per cápita del 3.7 por ciento durante la etapa de sustitución de importaciones. El ejercicio de De Janvry y Sadoulet también constata que una reducción del PIB per cápita de un 1% también elimina los éxitos obtenidos en reducir la pobreza rural con 2 por ciento de crecimiento del PIB per cápita durante la misma etapa de sustitución de importaciones. Una caída similar del PIB per cápita anuló las mejorías en la desigualdad alcanzadas por un crecimiento en el PIB per cápita del 9 por ciento durante la etapa de crecimiento de "Economía Abierta".

El estudio también concluye que, en los Sectores Urbanos, el Crecimiento Económico es sólo efectivo como un instrumento de reducción de la pobreza si los niveles iniciales de pobreza y desigualdad no son muy altos, si la educación secundaria es suficientemente extendida y que el crecimiento es más efectivo si

va acompañado por un alto crecimiento del sector servicios en un contexto de baja desigualdad. Éstas serían las variables contextuales que podrían ser modeladas a través de intervenciones de Política Pública, con la finalidad de hacer que el Crecimiento Económico sea más efectivo en la reducción de la pobreza.

c) *Crecimiento y Pobreza en Chile*

Según Larrañaga Contreras y Larrañaga (1998), aproximadamente el 85% de la rebaja de la pobreza en Chile se debería al efecto del crecimiento, en tanto que un 7 % a las Políticas Sociales del Estado y el resto se debería a otras causas. Del mismo modo, la reducción de la profundidad de la pobreza se debería en alrededor de un 82,5% al efecto del Crecimiento Económico y en alrededor de un 17,5% al efecto de las Políticas Sociales.

Para Larrañaga y Sanhueza (1993 y 1994) el crecimiento económico habría permitido la rebaja de los índices de pobreza a través del crecimiento en el empleo y los ingresos del trabajo. Concluye que si el país no hubiera crecido, la pobreza en 1994 se habría mantenido en los niveles iniciales de 1987. Señala que, en cambio, la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente estable.

Asimismo, un estudio del Banco Mundial, sobre el período 1987-1995, afirmó que el crecimiento económico del País, está fuertemente correlacionado con la rebaja en los niveles de pobreza y que cuando el Crecimiento Económico se desaceleró en 1992-1994, también se redujo el ritmo de reducción de la pobreza.

Este informe también señaló, contrariando las percepciones de la época, que la precariedad del empleo y de los ingresos se redujo en este período de crecimiento económico. El período esperado de mantención del empleo aumentó de 47 a 55 meses entre 1987 y 1995 y la duración promedio del

desempleo bajó de 5,5 a 2,8 meses. Así, bajo circunstancias de crisis sería esperable un incremento en la precariedad del empleo e ingresos.

Este informe también refutó que la desigualdad haya crecido. Señala que el coeficiente de Gini creció de 0,43 en 1960 hasta 0,58 en 1987 y que de ahí cayó a 0,46 en 1996.

Olavarría (2005) analiza la relación entre crecimiento y pobreza en Chile en el periodo 1987 – 2000. Concluye que en el caso chileno, la larga tradición de políticas sociales habría generado las bases necesarias para que el crecimiento económico pudiera contribuir efectivamente a la reducción de la pobreza. La larga tradición de políticas sociales del Estado chileno habría producido una población comparativamente más educada y saludable – que el resto de América Latina --, por lo que una buena parte de la población estaba en condiciones de aprovechar las oportunidades que generó la era de alto crecimiento económico cuando este llegó.

2.4. ELEMENTOS QUE FAVORECEN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

¿Qué elementos favorecen el crecimiento económico para que este contribuya a la reducción de la pobreza?

Según el Banco Mundial no sólo es importante el crecimiento, sino, que también la calidad de ese crecimiento. En una visión amplia, que combina aspectos cuantitativos y cualitativos, tres principios claves sobre el desarrollo aparecen de relevancia para lograr un crecimiento de calidad (World Bank 2000):

- Focalizado en capital físico, humano y natural.
- Incorporar aspectos distributivos a través del tiempo

- Enfatizar el marco institucional para la buena gobernabilidad

En este contexto, los resultados del desarrollo apuntan a mucho más que incrementar el ingreso per cápita. También involucra mayor equidad en las oportunidades de educación y empleo, mayor equidad de género, mejor salud y nutrición, un medioambiente más limpio y sustentable, un sistema legal y judicial más imparcial, libertades civiles y políticas más amplias, y una vida cultural más rica. Para los pobres, el incremento del ingreso es una parte del proceso de superación de la pobreza, otras partes muy importantes son lograr mayor seguridad y fuentes de protección a lo largo de la vida y vivir en un medioambiente limpio, sano y sostenible.

Así, entonces, los esfuerzos por lograr un crecimiento de calidad apuntan a preguntarse ¿cómo generar un proceso de crecimiento económico que no sólo de cuenta de los aspectos cuantitativos, sino también de los aspectos cualitativos recién señalados?

3. EXCLUSIÓN SOCIAL

3.1. INTRODUCCIÓN

La noción de Exclusión Social surge inicialmente en la década de 1960 en Europa con la idea de analizar problemas sociales que estaban ocurriendo como consecuencia del desempleo y el desmoronamiento del Estado Bienestar. En Estados Unidos surgió paralelamente el concepto de “underclass” para dar cuenta de los grupos pobres urbanos que habían desarrollado su propia cultura y que estaban fuera del modelo de comportamiento dominante.

El concepto de Exclusión Social desarrolla dos niveles de análisis, uno, el nivel individual, cuya unidad de análisis son las personas y grupos que son objeto de la exclusión. Otro, el nivel social, cuya unidad de análisis son las dinámicas sociales que generan y mantienen exclusión. Asimismo, la exclusión tendría dimensiones económicas o funcionales, institucionales o culturales. La primera se refiere principalmente a los aspectos económicos que producen exclusión: principalmente el desempleo. La dimensión institucional, según los defensores del Estado Bienestar, apuntaría al debilitamiento del rol protector del Estado que provocaría exclusión. La dimensión cultural haría referencia a la fragmentación de normas y valores que dan origen a subculturas y a exclusión de los grupos más débiles y vulnerables.

El concepto de Exclusión Social es diferente del de clase. Mientras la idea de clases se centra en la diferenciación arriba - abajo, la noción de exclusión se centra en la diferenciación dentro - afuera. Así el opuesto de exclusión no es inclusión individual sino Integración Social.

La noción de Exclusión Social es diferente de la idea de marginalidad, difundida por la "teoría de la marginalidad" en la década de 1960 en Chile y luego en América Latina ⁶. Los marginales eran aquellas personas que se instalaban - como producto de la migración campo - ciudad - nacían y vivían en los cinturones de pobreza de las urbes latinoamericanas. De ahí la idea de anillos de marginalidad. También se habló de poblaciones marginales. Estas personas no participaban en la sociedad debido a factores culturales y/o económicos. Las causas de ello estaban en la estructura social. Para superar la marginalidad era necesario la organización social y la labor del Estado en expandir servicios y promover organizaciones, afiliación y participación política. La participación

⁶ El mayor impulsor de la Teoría de la Marginalidad fue el Sacerdote Jesuita belga Roger Vekemans desde el Centro de Estudios DESAL.

social, en este contexto, era entendida como la posibilidad de disfrute de los bienes sociales.

El concepto de vulnerabilidad se emparenta con el de Exclusión Social. Según Wormald y Ruiz - Tagle (1999) no hay una definición sistemática de vulnerabilidad que relacione entre sí las dimensiones que la componen. Sin embargo, desde un punto de vista de los análisis sobre pobreza, la vulnerabilidad ha sido normalmente entendida como el riesgo de las personas, hogares y comunidades que (sus ingresos) caigan bajo la línea de la pobreza, de tener insuficiente consumo para satisfacer necesidades básicas o de no acceder a los servicios básicos. Para aquellos que ya están en pobreza, la vulnerabilidad significa permanecer en pobreza o, incluso, caer en una condición de mayor pobreza. De este modo, según Wormald y Ruiz - Tagle, la noción de vulnerabilidad permitiría caracterizar situaciones diferentes al interior de los pobres, detectando particularidades en su situación general de privación.

3.2. CONCEPTO DE EXCLUSIÓN

La Exclusión Social es entendida como un fenómeno multidimensional que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. De este modo, la Exclusión Social significa no pertenecer ni participar en algún ámbito específico de la vida social. La exclusión absoluta en determinados ámbitos o aspectos constituirá un tipo de exclusión relativa o una forma de integración precaria.

La Organización Internacional del Trabajo ha sido uno de los fuertes impulsores del enfoque de la pobreza como Exclusión Social. Conforme a este enfoque, la Exclusión Social sería la falta de acceso a los recursos requeridos para participar en la vida social y disfrutar el nivel de vida que es común en una determinada sociedad

El concepto de exclusión tiene dimensiones económicas y sociales. Por un lado, apunta a la falta de lazos sociales con la familia, la comunidad o, más ampliamente, con la sociedad a la que pertenece y, por otro, hace referencia a que las oportunidades de obtener ingresos, participar en el mercado del trabajo o tener acceso a activos están sustancialmente restringidas (May; 2001).

Es posible que la Exclusión Social se dé conjuntamente con tendencias de reducción de la pobreza. Esto ocurre cuando segmentos de la población cruzan la línea de pobreza, pero mantienen una condición de vulnerabilidad social. También se da en aquellos casos en que cambios producidos en el Estado, su institucionalidad o en el mercado del trabajo llevan a que segmentos de la población enfrenten situaciones de precarización. Habiendo sido incluidos, los cambios los llevan a una situación de Exclusión Social, por ejemplo: áreas laborales que desaparecen, nuevas exigencias de habilidades en el mercado laboral que ciertos trabajadores ya no pueden cumplir (computación, tecnologías).

También se dice que el concepto de Exclusión Social es dinámico. El concepto de la Exclusión Social busca describir un fenómeno que cambia en el tiempo. Las exclusiones de ayer no son las de hoy y las de mañana tendrán bases distintas. La Exclusión Social puede ser entendida como el proceso a través del cual algunos sectores no acceden a determinados intercambios económicos (por ejemplo, mercado), Sistemas Institucionales (por ejemplo, servicios del Estado) y universos culturales (por ejemplo, normas vigentes) considerados universales, necesarios y valiosos.

De este modo, podemos ensayar algunas definiciones. Según Tsakloglou y Papadopoulos (2001), exclusión social es la incapacidad de participar en los intercambios políticos, económicos y sociales básicos de la sociedad en la que una persona vive. Para Behrman, Gaviria y Székely (2003) sería la denegación

impuesta por un grupo de la sociedad sobre otros de igual acceso a las oportunidades. Wormald y Ruiz – Tagle (1999) argumentan que la Exclusión Social se refiere al debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad y que le hacen pertenecer al Sistema Social y mantener una identidad con éste.

Esos vínculos operan en tres niveles, que son:

1. **Funcional:** Referido a los lazos que los individuos deben establecer con el sistema económico en general y el mercado del trabajo en particular que genera los ingresos y el estatus que especifican su integración al Sistema Social.
2. **Social (y político):** Referido a los lazos que el individuo establece con las instituciones y grupos sociales; es decir, con el tipo de redes sociales que configuran su integración.
3. **Cultural:** Referido a la integración al sistema educacional y la socialización de normas y valores que le otorgan al individuo habilidades para desenvolverse en la sociedad.

La exclusión no significa completa desintegración y ruptura de vínculos entre un individuo o grupo y la sociedad. A nivel del Sistema Social no es posible concebir la desintegración completa. La Exclusión Social se da en dimensiones específicas: accede / no accede al mercado del trabajo, por ejemplo.

3.3. TEORÍA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El enfoque económico de la teoría de la Exclusión Social asume que la sociedad es heterogénea, lo que implica grados de desigualdad, por lo tanto, lo que importa es constatar si hay exclusiones que aumenten o profundicen la desigualdad (Figueroa 1999). Jordan (1996) argumenta que una teoría de la

pobreza y la exclusión social es necesariamente una teoría económica de grupos exclusivos, es decir, acerca de cómo las personas interactúan en relación a sus riesgos económicos, capacidades y recursos o, más explícitamente, de cómo los grupos se organizan para incluir a los miembros y excluir a otros, y sobre todo como las personas con pocos recursos, o que enfrentan altos riesgos, se insertan o no en esa trama de interacciones sociales.

Según May (2001), las personas pueden también ser excluidas del acceso a servicios públicos, del apoyo familiar y comunitario, e incluso de la participación en las decisiones trascendentes que afectan su vida. De este modo, la noción de exclusión social no solo denota el debilitamiento de lazos sociales que vinculan a los individuos a sus familias y comunidades, sino que también la exclusión de algunos de los derechos políticos más básicos.

Figuroa (1999) señala que es necesario constatar que los individuos participan en las relaciones de intercambio social dotados con cierto nivel de activos. Hay tres tipos de activos:

1. **Activos Económicos:** que se refieren a recursos productivos como tierra, Capital Físico (maquinarias), Capital Financiero (dinero) y Capital Humano (educación).
2. **Activos Políticos:** referidos al acceso de las personas a los derechos establecidos por la sociedad, normalmente señalados en la constitución y las leyes.
3. **Activos Culturales:** Que se refieren al sistema de evaluaciones sociales de las características personales de los individuos como su lenguaje, raza, sexo, parentesco, educación, religión, ocupación y origen

geográfico. Éstos activos culturales influyen en la red de relaciones sociales a la(s) que la(s) persona(s) accede(n).

La jerarquía de estos valores o activos está culturalmente determinada. A su vez, los individuos están dotados con diferentes montos de estos activos. La Desigualdad Económica es la desigualdad en la posesión de activos económicos, mientras que la Desigualdad Social es la desigualdad en los activos económicos, políticos y culturales. De este modo la posesión de activos económicos tendrá efectos sobre la exclusión o integración económica (al mercado laboral, por ejemplo) y sobre la desigualdad económica.

Según Figueroa (1999), en el contexto de una sociedad democrática, la exclusión del proceso político significa la exclusión de los derechos ciudadanos. Los factores que determinan el conjunto de derechos en una sociedad democrática son varios. Por un lado, posición social, tolerancia a la desigualdad, grado de democracia, nivel de ingreso de los pobres; y, por otro, la capacidad de producción de la economía, las preferencias de los grupos dominante a destinar recursos a la producción de derechos en la forma de bienes públicos y programas sociales (que apuntan al tema de la desigualdad). Cuando todos o algunos de los derechos que la sociedad ha formalizado no se hacen efectivos en la práctica, surge la exclusión de algunas personas de esos derechos: participación política, derecho de propiedad, a la justicia, a la protección social y a los servicios básicos.

La exclusión de los procesos culturales y el ámbito cultural de la exclusión tiene que ver con la exclusión de los individuos de la participación en una red social particular. Dadas las diferencias de valores culturales, algunas personas serán excluidas de participar en algunas redes sociales de valor más alto.

En un sentido general, la exclusión del proceso económico significa la exclusión de participar en los intercambios de mercado. Sin embargo, la exclusión puede no solamente darse del mercado como un todo, sino que de ciertas transacciones o áreas, o, en términos económicos, de ciertos mercados o de ciertos segmentos del mercado. Individuos con baja dotación de activos serán excluidos de ciertos mercados o tendrán una inserción precaria. Por ejemplo, individuos sin educación serán probablemente excluidos del mercado del trabajo y aquellos con baja escolaridad se ubicarán en los segmentos de menor calificación, mayor inestabilidad, menor remuneración.

3.4. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

a) Relación conceptual

El concepto de exclusión social es amplio, tiene diversas manifestaciones y tiene implicancias económicas, políticas, culturales y sociales. El concepto de exclusión social aparece más relacionado con la noción de pobreza relativa y, por tanto, a la noción de desigualdad, lo que lo vincula con las nociones de privaciones sociales y carencia de voz y poder en la sociedad (IADB 2004).

Una definición más orientada a los estudios de pobreza indica que la Exclusión Social sería la falta de acceso a los recursos requeridos para participar en la vida social y disfrutar el nivel de vida que es común en una determinada sociedad (Fizbein 1999). Desde una perspectiva de la estrategia de superación de la pobreza, esta aproximación lleva a poner acento en el tema de provisión de servicios básicos, (de educación y salud, esencialmente) como estrategia de lucha para superar la pobreza. La idea es que un mejor acceso a los servicios permite acrecentar el capital humano, físico (vivienda) y social (seguridad ciudadana, por ejemplo). Desde un punto de vista político, un mejor acceso a los servicios básicos y, en consecuencia, a participar en la vida social y a disfrutar el

nivel de vida que es común en esa sociedad, sería una precondition para promover una mayor cohesión social.

Para Jordan (1996), la pobreza ha sido una característica de todas las sociedades modernas y también lo han sido los intentos por generar sistemas inclusivos que protejan a los pobres; por lo que, dado que inclusión y exclusión son características universales de las formaciones sociales, la tarea sería desarrollar modelos que capturen los mecanismos y racionalidades a través de las cuales personas con pocos recursos son incapaces de contribuir y efectuar demandas al resto, o son apartadas del disfrute de los bienes sociales. De este modo, sería necesario una visión más comprensiva acerca de cómo se forman los grupos, se organizan y actúan colectivamente para satisfacer sus intereses, y como individuos vulnerables llegan a ser excluidos y marginados de esas interacciones.

b) Una tipología

En la relación pobreza – exclusión social, Ruiz-Tagle (2002) distingue los siguientes cuatro tipos fundamentales:

1. *Pobres excluidos*. Se trata de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de la "línea de pobreza" y que además experimentan alguna forma de exclusión social en el trabajo. Un caso típico: mujeres temporeras de la fruticultura, con bajos salarios y largos meses de desocupación.
2. *No-pobres excluidos*. Son personas cuyos ingresos familiares superan la línea de pobreza, pero sufren formas de exclusión que afectan su integración laboral presente o futura. Un caso típico: microempresarios que no tienen acceso al crédito, ni a la capacitación, ni a la seguridad social.
3. *Pobres no-excluidos*. Son personas cuyos ingresos familiares no superan la línea de pobreza, a pesar de que están bien integrados en el

mercado laboral, tanto estructuralmente como en el plano institucional. Un caso típico: empleados públicos sin calificación y con varias cargas familiares.

4. *No-pobres, no-excluidos*. Son personas que gozan a la vez de ingresos suficientes y de una adecuada integración laboral. Casos típicos: trabajadores de ingresos medios de las grandes empresas y Empleados públicos de ingresos medios.

3.5. BASES DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La exclusión puede tomar muchas formas, aunque todas ellas se manifiestan a través de relaciones sociales fracturadas o de baja intensidad, que explicitan quiebres o debilitamientos de los vínculos con el resto de la sociedad y que conducen a exclusión, rechazo, aislamiento y soledad. El estudio de Narayan, Chambers, Shah y Petesch (2000) muestra diversas situaciones que dan origen a que personas o grupos sean excluidos: el estigma de la pobreza, la falta de dinero y poder, el aislamiento étnico, lingüístico, racial y cultural; discapacidades físicas, mentales y de salud; vivir en un área estigmatizada, inobservancia de las normas sociales y, en ciertos casos, el género constituyen bases sobre las cuales surge la exclusión de personas y grupos.

El mismo estudio (Narayan et al 2000) muestra que entre exclusión y pobreza hay una fuerte asociación. A continuación algunas citas de ese estudio:

- “Los que están en pobreza extrema son a menudo excluidos, incluso por aquellos que también son pobres”.
- Un participante en una discusión grupal en la localidad de Padre Jordano, Brasil, señala: “Cuando vamos al hospital sabemos que tendremos que esperar más de lo necesario, pero si viene alguien que

es de clase mas acomodada, aquel saltará la lista de espera y será atendido mucho más rápido”.

- “En la localidad de Guadalupe, Bolivia, las mujeres no participan en actividades comunitarias porque se sienten avergonzadas de hablar su lengua nativa, el Quechua”.
- Um Mahomed, una niña de la localidad de El Gawaber, Egipto, señaló: “Cuando mis padres me sacaron de la escuela, me sentenciaron a muerte”.
- “En Brasil hay exclusión cuando los padres que tratan de matricular a sus hijos en las escuelas públicas no encuentran vacantes para ellos”.

3.6. INDICADORES DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

El Banco Interamericano de Desarrollo (IADB 2004) presenta indicadores para medir exclusión e inclusión social distribuidos en las siguientes siete categorías:

1. Medidas de pobreza, incluyendo la profundidad de la pobreza y las medidas de desigualdad.
2. Acceso a servicios sociales de calidad (incluyendo salud, educación y vivienda) y a recursos productivos (tierra, capital y tecnología).
3. Acceso a infraestructura física, como agua, alcantarillado y transporte.
4. Acceso a y participación en el mercado del trabajo.
5. Indicadores de participación social y capital social.
6. Indicadores de acceso a la justicia y participación política.
7. Indicadores de violencia (incluyendo homicidio) y victimización.

Las políticas públicas orientadas a la integración social de los grupos excluidos se orientan a corregir la falta de acceso de estos grupos a servicios

sociales de calidad, a recursos productivos y, en general, a generar un ambiente que les permita ejercitar sus capacidades y empuje.

La siguiente es una clasificación de las opciones de política pública de este tipo presentada por el BID (IADB 2004).

- Hacer a los pobres y excluidos visibles para las estadísticas. Hace referencia a mejorar la capacidad para recolectar información de calidad sobre las características de los grupos pobres y excluidos. La finalidad es poder diseñar programas que se avengan mejor a lo que estos grupos necesitan, de manera de incrementar su efectividad y poder emprender, luego, certeras evaluaciones de impacto de esas intervenciones.
- Quebrar la transmisión intergeneracional de las desventajas y pobreza. Esto hace referencia preferentemente a políticas de educación, promoción y reforzamiento de habilidades laborales, y salud.
- Expandir el acceso a los mercados del trabajo, la tierra y capital.
- Implementar proyectos de desarrollo local integrados.
- Combatir el estigma y discriminación con leyes y políticas públicas preferenciales.
- Empoderar a los grupos socialmente excluidos.

La implementación de este tipo de políticas públicas requiere desarrollar una visión comprehensiva acerca de la manera de pensar las políticas sociales y los programas orientados a superar la pobreza. Así, según el BID (IADB 2004), los desafíos de estas políticas implican:

- Desarrollar intervenciones comprehensivas que permitan abordar los diversos aspectos involucrados en la exclusión.

- Cambiar la unidad de análisis y la focalización de proyectos, desde individuos a grupos. Ello requiere desagregar los datos por categorías que definen a los grupos y analizar las interacciones entre los efectos individuales y grupales.
- Reforzar las capacidades organizacionales y de defensa de los intereses de los grupos excluidos.
- Diseñar intervenciones orientadas a superar la pobreza que incrementen los activos económicos de los grupos excluidos y a que cambien prácticas sociales, actitudes y creencias que dificultan su integración social.

4. CAPITAL SOCIAL

4.1. INTRODUCCIÓN

Capital Social es un concepto que, según Joseph Stiglitz, (1999) tiene una corta, pero ya confusa historia. Se ha hablado de Capital Social como una forma de Capital, al igual que Capital Natural (recursos naturales), Capital Físico (infraestructura y equipamiento), Capital Financiero (dinero) y Capital Humano (educación y competencias). El concepto ha sido usado para designar distintos hechos y en él se han incorporado diversos elementos, provenientes de diversas vertientes, como la cultura, relaciones sociales y rendimiento económico. Todo ello ha llevado a varios a señalar que el concepto tendría un cierto halo de ambigüedad conceptual, vaguedad y confusión.

Keneth Arrow (2000) reconoce que las redes sociales pueden afectar el rendimiento de la economía, pero argumenta acerca de la necesidad de abandonar la metáfora de Capital y usar otro concepto en vez de Capital Social. Para él, el término Capital implica tres aspectos: Extensión en el tiempo, Sacrificio deliberado en el presente por futuros beneficios y Alienabilidad. Arrow señala que

el último no es cierto para Capital Humano y ni siquiera completamente cierto para las inversiones físicas (inversiones irreversibles, específicamente); que el primero puede ser parcialmente cierto en lo que se refiere a la construcción de una reputación o a una relación de confianza⁷; pero que el segundo – sacrificio deliberado en el presente a cambio de beneficios futuros – es el que especialmente falla en lo que se denomina “Capital Social”. Arrow argumenta que en esencia las “Redes Sociales” son construidas por razones distintas de las meramente económicas. Por esto, señala que no encuentra fundamentos para agregar algo llamado “Capital Social” a otras formas de Capital.

Otros autores han usado el concepto de Capital Social en referencia a las ideas de “redes sociales” (ver, por ejemplo, Serrano 2002), de “normas, instituciones y organizaciones sociales” (ver Durston 1999 y 2002), “confianza” (ver Coleman 1990; Fukuyama 1995), “normas informales” (ver Fukuyama 2000), “organizaciones” (ver, por ejemplo, Stiglitz 1999) y “asociatividad” (ver Putnam 1993). En estas formulaciones la noción de capital social apunta a un conjunto de prácticas que promueven la cooperación entre personas y comunidades y, por esa vía, generan confianza en las relaciones entre personas y grupos.

Los economistas han añadido las consecuencias económicas que este conjunto de normas, redes y organizaciones tienen para las personas y su efecto sobre el crecimiento económico. Un argumento central en este ámbito es que las relaciones sostenidas de cooperación, la confianza y el establecimiento de instituciones estables permiten reducir los costos de transacción, lo que permitiría el florecimiento de la economía (North 1998). Al nivel microeconómico, los economistas ven al Capital Social, primeramente, en términos de su capacidad para mejorar el funcionamiento del mercado. Al nivel macroeconómico, ellos

⁷ Arrow agrega que la reputación y las relaciones de confianza no son como las inversiones físicas y que la poca confianza no es útil.

consideran como las instituciones, marco legal, y el rol del gobierno y la organización de la producción afecta el rendimiento macroeconómico.

¿Por qué el Capital Social es capital?, ¿... por qué es social?. Según Collier (1998), para que el Capital Social asuma un significado de Capital, los efectos económicos deben tener cierta persistencia en el tiempo. La más obvia vía en la cual las interacciones sociales pueden tener estos efectos económicos duraderos es si ellas inducen inversiones en Capital Físico. Por ejemplo, si una comunidad se organiza y adquieren en cierto bien duradero (bus, sede comunitaria, u otro), aquí habría una clara consecuencia económica. Otra vía de lograr consecuencias económicas persistentes es a través de la acumulación de Capital Humano o conocimiento. Por ejemplo, el conjunto de interacciones persistentes puede llegar a incrementar el grado de conocimiento de una determinada comunidad sobre un cierto proceso productivo, sobre los modos de organizarse mejor, sobre normas que deben regir la conducta al interior de la comunidad, las cuales persistirán incluso si la interacción desaparece.

Adicionalmente, Collier (1998) señala que el Capital Social es social porque involucra personas siendo sociables, es decir, la condición de sociabilidad de las personas. Siendo Collier un economista, señala que el significado más interesante para los economistas es que el Capital Social surge de algunas interacciones que están fuera del mercado las que, sin embargo, tienen consecuencias económicas. Estas consecuencias no son internalizadas en el cálculo de las decisiones de cada agente a través de los precios que enfrentan en el mercado. El argumento de Collier se ve más claramente al pensar en las consecuencias económicas que pueden generar las redes de relaciones en las que están incorporadas las personas. En los círculos de conocidos, amistades y parientes, es normal que surjan oportunidades de negocios y laborales, por ejemplo.

4.2. CONCEPTO

Más allá de la falta de precisión y claridad señaladas, el concepto de Capital Social ha ido progresivamente ganando campo en las Ciencias Sociales. Aunque el concepto tiene indudables apariencias y lazos con la ciencia económica, su corazón está también en el centro del análisis de la ciencia política, sociología, antropología y otras disciplinas de las Ciencias Sociales. En estas disciplinas, la literatura se refiere normalmente al Capital Social en referencia al conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales, las personas ganan acceso al poder y recursos involucrados en la toma de decisiones y formulaciones de Política Pública.

Varios autores se han referido al Capital Social como el pegamento Social que produce y mantiene cohesión en una determinada comunidad. Aunque esta referencia orienta algo, es en sí inespecífica y es necesario una mayor elaboración intelectual para comprender el objeto a que hace referencia la expresión "Capital Social".

Desde una perspectiva amplia, Capital Social incluiría el conjunto de organizaciones, normas de conducta social (formales e informales), relaciones (redes de contacto), actitudes, confianzas, sentido de responsabilidad cívica y valores compartidos que gobiernan las interacciones entre las personas y contribuyen al desarrollo económico y social. Desde ese punto de vista, Capital Social no es solamente el conjunto de organizaciones, sino también aquello que las mantiene juntas, dándoles cohesión, y permitiendo a las comunidades encaminarse hacia sus objetivos. Esto hace que las comunidades sean más que una colección de individuos. Sin un grado de identificación común, con formas de gobierno, normas culturales y reglas sociales, es difícil imaginar a una comunidad en movimiento. La idea de Capital Social incluye todas estas cuestiones.

Como se ha expresado a lo largo de estas líneas, hay diversas aproximaciones al concepto de Capital Social. A continuación se presenta una selección de ellas.

a) Coleman (1988), define al Capital Social por sus funciones. Para Coleman, el Capital Social no es solo entidad, sino que una variedad de diferentes entidades con dos elementos en común. Primero, todas ellas consisten de aspectos de estructura social y segundo, ellas facilitan ciertas acciones de los actores (personales o corporativos) dentro de la estructura.

En este concepto se incorporan asociaciones verticales y horizontales, y, también, la conducta dentro y entre las organizaciones. Al igual como otras formas de capital, el Capital Social es productivo dado que hace posible el logro de ciertos fines, los que en su ausencia no sería posible alcanzar.

b) Putnam (1993), ve al Capital Social como un conjunto de "Asociaciones Horizontales" entre personas. Desde ese punto de vista el Capital Social consistiría en redes de relaciones sociales y normas asociadas que tienen efecto sobre la productividad de una comunidad. La idea de red de relaciones sociales hace referencia a redes de encuentro y compromisos cívicos.

c) North (1990) y Olson (1982) incluyen -- en la idea de Capital Social -- el ambiente social y político que da forma a la estructura social y que permite el desarrollo de normas. En esta aproximación también se incluyen las estructuras y relaciones institucionales más formalizadas, tales como, el gobierno, el régimen político, el imperio de la ley, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas.

d) Fukuyama (2000) define al capital social como una norma social concreta que promueve cooperación entre dos o más individuos. Las normas que constituirían capital social irían desde normas de reciprocidad entre dos amigos hasta las más

complejas y elaboradamente articuladas doctrinas como el Cristianismo o el Confucianismo. Así, según Fukuyama, conceptos como confianza, redes, sociedad civil y similares, que han sido asociados con capital social, son epifenómenos que surgen a causa del capital social, pero que no son capital social en si mismos.

e) Atria (2003) entiende el capital social como un recurso del grupo social. Así, "el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión. Los recursos asociativos que importan para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación".

f) Durston (1999) señala que el término capital social abarca las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto.

g) Serrano (2002) plantea que el capital social es el conjunto de relaciones asociativas y de cooperación basadas en la confianza y reciprocidad, que permite a las personas ampliar su campo de oportunidades por los que obtienen activos y beneficios de su participación.

h) Joseph Stiglitz (1999) – con un énfasis en la teoría de las organizaciones y en la teoría de la firma – argumenta que habría cuatro distintos aspectos en el concepto.

1. Capital Social es conocimiento tácito; es en parte el pegamento social que produce cohesión, pero también un conjunto de aptitudes cognitivas y predisposiciones. Esto les permite a las personas

compartir ciertas aptitudes y expectativas, y generar y mantener cohesión.

2. Capital Social puede ser pensado como una colección de redes o "grupos sociales" a través de los cuales uno es socializado o aspira a ser socializado.
3. Capital Social es una agregación de reputaciones y prestigios y una manera de saltarse u obviar reputaciones. Los individuos invierten en reputación, porque ayuda a disminuir costos de transacción y porque ayuda a romper las barreras de entrada en una variada gama de relaciones de producción e intercambio.
4. Capital Social también incluye el Capital Organizacional que los gerentes o líderes han desarrollado a través de sus estilos de dirección, incentivos y orden, prácticas laborales, decisiones de contratación, sistemas de resolución de disputas, estilos de marketing y similares.

¿Son todas estas aproximaciones contradictorias o competitivas de lo que es Capital Social?. Las diversas visiones presentadas no deben ser vistas como conceptualizaciones alternativas, sino, más bien como diferentes manifestaciones del Capital Social en una sociedad. En último término, el Capital Social debe ser entendido en el contexto de su contribución al desarrollo – ampliamente considerado – y la reducción de la pobreza.

4.3. TIPOS DE CAPITAL SOCIAL

Siguiendo la idea relativa a que el capital social presenta diversas manifestaciones, a continuación se presenta una clasificación de él:

a) Según la fortaleza de los lazos:

- **Lazos fuertes:** hacen referencia a relaciones personales, íntimas, primarias, cotidianas, preferentemente entre similares. También se habla

del *bonding* (o amarre). El ejemplo clásico es la familia o amistad intensa.

- **Lazos débiles:** son relaciones menos intensas, más esporádicas, instrumentales o funcionales. Alguna literatura habla del *bridging*, en el sentido que establecen puentes entre grupos diferentes. El ejemplo aquí es la red de conocidos.

Aunque ambos son importantes, los lazos débiles permiten ampliar la red de contactos de las personas, lo que es central a la hora de escapar de la pobreza. Según Espinoza (1995) los sectores pobres desarrollan este tipo de lazos en mucho menor medida que los sectores medios o altos. Estas asociaciones de lazos más débiles – o *bridging* -- permite conectar a grupos ubicados en distintos escalones de la estructura social (integración vertical). Los lazos fuertes – o *bonding* (amarra) – conectan a grupos de similares (integración horizontal).

a) Según Origen

- **Capital Social Individual:** relaciones que mantiene un individuo con otras personas y que pueden activar para beneficio personal.
- **Capital Social Grupal:** son grupos relativamente estables, de alta confianza y cooperación, en los cuales se combinan lazos horizontales de reciprocidad con lazos verticales con otros grupos.
- **Capital Social Comunitario:** hace referencia a instituciones locales formales e informales, que incluyen un trabajo cooperativo entre los actores y habitantes de la comunidad en función de los objetivos y orientaciones valorativas comunes.
- **Capital Social Externo:** se refiere a la inserción de familias, grupos y comunidades en sistemas más amplios. Crea eslabonamientos hacia afuera. Un eslabonamiento central es la relación con el Estado, la sinergia entre los programas, quienes lo ejecutan y las comunidades o

grupos con los cuáles se identifican y a los cuáles sirven y debieran rendir cuentas.

b) Capital Social Disfuncional

Un tema interesante y poco tratado en la literatura es que no todas las expresiones de Capital Social generan efectos positivos. Un primer caso de efectos negativos de ciertas expresiones de Capital Social se refiere a las conductas mafiosas. En este caso se da una red de relaciones (horizontales y verticales), con un código de conducta preestablecido, que genera una densa trama de confianzas y cooperación, fuerte cohesión interna, pero cuyas prácticas y orientaciones son socialmente disfuncionales. Un segundo caso se refiere a las prácticas de nepotismo o compadrazgo, en las que los participantes de la red capturan los beneficios de los sistemas de ingreso y compensaciones de las organizaciones formales, en desmedro de quienes están afuera de la red. Un tercer caso se refiere a las conductas rentistas o efecto polizón. En este caso, las personas se integran a una cierta red con el objeto de satisfacer ciertos intereses, pero, en vez de contribuir a su sustento, desarrollan conductas interesadas y no aportantes.

4.4. CAPITAL SOCIAL Y POBREZA

Aquí la cuestión es si el Capital Social (o la formación de él) favorece a los pobres. No hay una respuesta única a esta pregunta. Una primera línea de respuesta es que sí, porque el surgimiento de normas formales que se obedecen, relaciones de cooperación sostenidas e instituciones estables se reducen los costos de transacción, lo que favorece el crecimiento económico. A su vez, en este tipo de argumento, el crecimiento económico sería una herramienta insustituible en la reducción de la pobreza.

Una segunda línea de análisis apunta a cuál es el capital social de los pobres. Normalmente sus contactos, redes u organizaciones a las que pertenecen son entre personas que tienen posiciones y niveles culturales relativamente similares. Aunque existan muchos incentivos para los pobres de vincularse a redes más "poderosas", el punto es que las demás personas no tendrán los mismos incentivos. Hay asimetría en los beneficios que obtendrían pobres y no pobres en vincularse a las mismas redes. La repetición de transacciones que se da en las redes sociales reduce el oportunismo y la posibilidad de vinculación a ellas de nuevos miembros. Mantenerse en una cierta red de contacto y prestigio produce una promesa de confianza recíproca, genera una estabilidad en las transacciones y desincentiva la entrada de nuevos "agentes" a estas redes (Collier; 1998). Ello confinaría a los pobres a cierto tipo de redes y en consecuencia a una cierta desconexión de los círculos de mayor influencia. Desde este punto de vista, esta suerte de Capital Social natural tendería a tener una cierta característica de regresividad.

Sin embargo, la misma capacidad de organización de los pobres les puede llevar a conectarse con redes que les permita acceder a conocimientos que los beneficien, a oportunidades que les permita mejorar su situación, o bien a conectarse con los circuitos de poder de modo de presionar por sus intereses. Por otro lado, una consecuencia positiva para los pobres de generar organizaciones es que el surgimiento de ellas lleva a la necesidad de establecer normas y reglas. Esto es un conocimiento valioso en sí mismo, en cuanto habilita a una acción colectiva más efectiva y con perspectivas de avanzar con efectividad en el tiempo.

Desde un punto de vista de las Políticas Públicas, entonces, el esfuerzo del Estado en este punto parece tener que dirigirse hacia aquellas iniciativas que permitan hacer surgir o potenciar organizaciones de los pobres o que trabajen en favor de los pobres, que incentiven o refuercen las alianzas pobres – no pobres,

que promuevan culturas políticas participativas y que generen en las agencias públicas un modo de vinculación que permita – en un contexto de eficiencia y responsabilidad en la gestión – que los intereses de los pobres sean recogidos.

5. CAPACIDADES Y REALIZACIONES

5.1. INTRODUCCIÓN

Este enfoque surge de los trabajos del economista indio Amartya Sen, ganador del Premio Nobel de Economía de 1998. La expresión Capacidades y Realizaciones derivan de la expresión en inglés “Capability and functionings”.

De los aportes de Sen han surgido una vertiente de análisis crítica respecto la teoría económica y de cómo desde ella se analizan los temas de pobreza o situaciones que caen en lo que llamamos “área social” o “campo de actuación de las políticas sociales”. Una línea concreta de análisis y aplicaciones surgidos desde los trabajos de Amartya Sen son los Trabajos sobre “Desarrollo Humano” impulsados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), particularmente el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Humana.

5.2. CAPACIDAD Y BIENESTAR

Sen habla de “Capability and Functionings”. Functionings ha sido traducido literalmente muy a menudo como funcionamientos, aunque hace referencia a las realizaciones de las personas. Sen señala que estos “functionings” representan partes del estado de una persona: en particular las cosas que una persona logra hacer o ser al vivir.

La capacidad de una persona se refleja en combinaciones alternativas de realizaciones que ésta puede lograr y entre los cuales puede elegir. Así, la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr realizaciones

valiosas. Algunas realizaciones son muy elementales, como evitar la morbilidad y mortalidad, estar nutrido adecuadamente, tener movilidad, buena salud y similares. Otros pueden ser sumamente complejos, como ser feliz alcanzar autorrespeto, participar en la vida de la comunidad o integrarse socialmente, aparecer en público sin timidez y similares. Cada uno de estas realizaciones puede tener una muy alta valoración, pero puede haber diferencias apreciables en las valoraciones de las personas, cuestión que estará influida por las ventajas individuales y sociales de cada uno.

Según Sen, la libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona. La capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los arreglos sociales, pero también las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual. Así, la calidad de vida que disfruta una persona no sólo es cuestión de lo que logra, sino también de cuales eran las opciones entre las que esa persona tuvo la oportunidad de elegir y cuales eran sus capacidades. Sen argumenta que "la buena vida" es en parte una vida de elecciones genuinas y no aquella en que se obliga a la persona a seguir una vida en particular, sin importar lo rica que sea en otros aspectos.

Para Sen, debemos enfocar nuestra atención en las capacidades, de las cuales se derivan las realizaciones. Para Sen la pobreza es una falta en las capacidades básicas que tiene como resultado que no se pueden alcanzar ciertas realizaciones. Así, estas fallas en las capacidades básicas llevaría a estar inadecuadamente alimentado o integrado socialmente, por ejemplo. Pero la realización de no estar adecuadamente nutrido puede estar relacionada con poseer educación insuficiente que le impida, por un lado, obtener los medios -- ingreso -- para alcanzar esa realización o, por otro, conocer cuáles son los nutrientes que debe consumir. Esta falta de educación es una característica personal que a su vez se relaciona con disponibilidades sociales, como ocurre,

por ejemplo, en varias sociedades en que el acceso a la educación no es completamente extendido. Un ejemplo similar puede darse en temas de salud.

De esta manera, Sen afirma que los enfoques sobre la pobreza basados en ingreso o necesidades básicas son errados, pues transforman medios en fines. El dinero o los satisfactores de necesidades (productos concretos como alimentos y otros) son medios. Lo central es transformar esos medios en fines, es decir, producir o expandir capacidades para alcanzar realizaciones sociales, porque la pobreza se expresa en la carencia de capacidades y falta de oportunidades reales para tener un adecuado nivel de vida.

5.3. EL DESARROLLO COMO LIBERTAD

Para Sen el desarrollo puede ser visto como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas. Según Sen, focalizarse en las libertades humanas para abordar el desarrollo contrasta con aquella visión – según él más estrecha – de identificar el desarrollo con el crecimiento económico, o con el crecimiento del ingreso personal, o con la industrialización, o con el avance tecnológico, o con la modernización social. El crecimiento económico (o del PIB) o el incremento del ingreso personal, pueden, según Sen, ser muy importantes medios para expandir la libertad de que gozan los miembros de la sociedad. Pero, agrega, que la libertad depende también de otras determinantes, tales como los arreglos sociales y económicos (por ejemplo: infraestructura educacional y de salud), y de los derechos civiles y políticos (por ejemplo: la libertad de participar en discusiones y escrutinios públicos).

Según Sen, el desarrollo requiere remover las mayores fuentes de falta de libertad: pobreza, tiranía, escasez de oportunidades económicas, carencias sociales sistemáticas, falta de instalaciones de centros de salud públicos, intolerancia y sobreactividad de Estados represivos.

Para Sen, la evaluación del progreso debe hacerse primariamente en términos de si amplía las libertades de las personas. Interpretando la argumentación de Sen, la libertad debe ser entendida como la posibilidad de cada uno de construir su propio futuro o proyecto de vida. Esto se relaciona con la posibilidad de disponer de oportunidades y con la posibilidad de poder aprovechar esas oportunidades. Es decir, tener capacidades para alcanzar realizaciones. Según Sen, con adecuadas oportunidades sociales, las personas pueden efectivamente construir su propio destino y ayudar a otros.

Sen llama la atención acerca de la asimetría que se ha producido en el siglo veinte. Por un lado, este fue un siglo de sustanciales cambios y progresos en variadas esferas. Hoy vivimos en un mundo de opulencia sin precedente, en que la democracia y formas participativas de gobierno han llegado a ser los modelos preeminentes de organización social, en que los conceptos de derechos humanos y libertad política han llegado a ser parte de la retórica social y política prevaleciente, en el que las personas viven más que en épocas precedentes, y en el que las diferentes regiones aparecen hoy más vinculadas y comunicadas que antes – no sólo en términos del comercio y medios de comunicación de masas, sino que también en términos de interacción de ideas e ideales. Pero, por otro lado, Sen constata que, no obstante estos progresos, en el mundo en que vivimos también hay personas que enfrentan profundas carencias, abandono y opresión, hay pobreza, insatisfacción de necesidades básicas, hambre y violación de derechos y libertades elementales, y amenazas al medioambiente, a la sustentabilidad de la economía y vida social. Muchas de estas carencias y amenazas pueden ser observadas, en una forma u otra, tanto en países pobres como también en países ricos.

Para Sen, la superación de estos problemas es un aspecto central del ejercicio del desarrollo. En esta tarea el rol de la libertad y el ejercicio de las

capacidades individuales es una cuestión central. Sin embargo, la libertad de emprendimiento está constreñida por las oportunidades sociales, políticas y económicas que están disponibles para cada uno, en cada momento en la sociedad. Así, hay una profunda complementariedad entre las posibilidades de emprendimiento individual y los arreglos sociales. Ello lleva a reconocer simultáneamente la centralidad de la libertad individual y la fuerza de las influencias sociales y a ver la libertad individual como un compromiso social.

De este modo, la expansión de la libertad es vista, en el enfoque de Sen, como un fin primario y como el principal medio del desarrollo. En esta argumentación, el desarrollo consiste en la remoción de varios tipos de falta de libertades que dejan a las personas con pocas alternativas y escasas oportunidades de ejercer sus potencialidades. Así, la remoción de sustanciales barreras que afectan o impiden el ejercicio de la libertad constituiría desarrollo en el enfoque de Sen.

La necesidad de remover las barreras que impiden el ejercicio de la libertad y, por tanto, ejercer las potencialidades queda bien reflejada en el incidente de Kader Mia que se transcribe a continuación (Sen 2000: 8).

Señala Sen: *“En mi infancia, estaba jugando una tarde – debo haber tenido alrededor de diez años – en el jardín de nuestra casa en la ciudad de Dhaka, ahora capital de Bangladesh, cuando un hombre llegó a nuestra puerta gritando desgarradoramente y sangrando profusamente. Había sido acuchillado en la espalda. Aquellos fueron días de motines y desórdenes en las calles (con Hindúes y Musulmanes matándose unos a otros), que precedieron a la independencia y separación entre India y Pakistán. El hombre acuchillado, un modesto obrero de nombre Kader Mia y que había conseguido un trabajo ocasional en una casa del vecindario por el cual recibiría un pequeño pago, fue acuchillado en la calle por sectas Hindúes que predominaban en nuestra área. Mientras le daba agua, grité*

a los adultos de mi casa para que me ayudaran. Momentos después mientras mi padre llevaba a Kader Mia al hospital, él nos contaba que su esposa le había pedido no ir a esa área, porque era muy hostil y la situación estaba muy peligrosa. Pero Kader Mia tenía que ir a buscar trabajo y un poco de ingreso, porque su familia no tenía nada que comer. El castigo por su falta de libertad económica fue la muerte, que ocurrió poco después en el hospital.

La experiencia fue devastadora para mí. Me hizo reflexionar, luego, sobre la terrible carga de identidades tan estrechamente definidas, incluyendo aquellas basadas en comunidades y grupos (Nota del Autor: o aquellas basadas en pandillas, barras bravas, sectas y movimientos políticos). Pero más inmediatamente, también resalta el hecho que la falta de libertad económica, en la forma de pobreza extrema, dejar a una persona a merced de la violación de otro tipo de libertades. Si la familia de Kader Mia no hubiera estado en una situación tan desesperada, él no habría necesitado ir a un área tan hostil y habría sobrevivido aquellos días tan tormentosos. La falta de libertad económica puede generar falta de libertad social, tanto como la falta de libertad política o social puede producir falta de libertad económica”.

El corolario de esto es la necesidad de una visión integrada de las actividades económicas, sociales y políticas. Los arreglos societales, que incluyen una variada gama de instituciones – el Estado, el mercado, el sistema legal, los partidos políticos, los medios de comunicación social, los grupos de interés y los foros de discusión pública, entre otros – deben apuntar a consagrar ciertas libertades instrumentales, las cuales son cruciales para la expansión de capacidades de las personas y la generación de oportunidades, como libertad política, oportunidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia, y protección social.

5.4. CAPACIDADES, REALIZACIONES Y POLÍTICAS SOCIALES

¿Qué consecuencias tiene para el diseño de políticas sociales el enfoque de capacidades y realizaciones?

a) La primera consecuencia es la necesidad de generar políticas sociales que permitan expandir las capacidades de las personas: educación, salud, protección social y seguridad.

b) La segunda consecuencia es la opción de Sen por establecer políticas universales. Sobre esto Sen argumenta que dado que las fallas de algunos funcionamientos básicos como enfermedad o analfabetismo son más observables que el ingreso, y dado que las personas no dicen la verdad acerca de ellos, la focalización podría ser contra productiva porque estimularía a las personas a obtener los subsidios aunque no califiquen. Sen también señala que la autofocalización evitaría el abuso en las políticas universales.

Aunque hay casos de autofocalización exitosos, la alta proporción de gasto social que va a sectores no pobres muestra la necesidad de aplicar mecanismos de focalización.

6. VULNERABILIDAD

6.1. INTRODUCCIÓN

Vulnerabilidad es un concepto que ha ido ganando terreno en los estudios sobre protección social y que busca dar cuenta de las causas de reducciones en el bienestar de las personas, familias, grupos y comunidades. El concepto de vulnerabilidad da cuenta también de la evolución en los estudios sobre pobreza.

La caracterización como sectores en "riesgo", en la década de 1970, ha ido dando paso a la actual denominación de "vulnerables".

Una visión dinámica de la vulnerabilidad indica que los cambios en las estructuras sociales generan nuevas fuentes de vulnerabilidad, que no reemplazan a las antiguas, sino que estas son la base desde las cuales las nuevas vulnerabilidades surgen y refuerzan a las antiguas (Filgueira 1998). Así, por ejemplo, cambios demográficos, en la estructura de la familia y en la organización del trabajo añaden nuevas fuentes de vulnerabilidad. Entre estas nuevas fuentes de vulnerabilidad se cuenta el crecimiento de la población y, particularmente, el segmento de niños y ancianos, la mayor tasa de natalidad en los sectores más pobres, así como embarazo adolescente, nacimientos fuera del matrimonio, crecientes tasas divorcio y separaciones, con la consecuencia de hogares monoparentales, generan demandas por nuevos mecanismos de protección y seguridad. Asimismo, la revolución en las tecnologías de información, la irrupción de la sociedad del conocimiento, la necesidad de reducir costos en un ambiente crecientemente competitivo ha generado cambios significativos en la organización del trabajo, en la relación laboral y en los mecanismos de seguridad social de los trabajadores. Ello, unido a incrementos en el desempleo, ha implicado aumento de la vulnerabilidad para extendidos segmentos de trabajadores.

La vulnerabilidad tiene también una dimensión política. Según Filgueira (1999), en primer lugar, la expresión de qué necesidades deben ser cubiertas por los mecanismos de protección es una cuestión compleja y controversial y, en segundo término, la definición de quienes serán los agentes encargados de definir áreas de vulnerabilidad, identificar a los sectores vulnerables y los mecanismos de protección que se les otorgará son definiciones de política pública que, a su vez, se inscriben en un proceso de pugna de intereses. Como

consecuencia de ello, las áreas de vulnerabilidad cambian, abrupta o gradualmente, a medida que cambian las definiciones en el sistema político.

6.2. CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

Vulnerabilidad es un concepto relativo que está asociado a la probabilidad de pérdida de bienestar. Vulnerabilidad y pobreza no son sinónimos, aunque los más pobres son también los más vulnerables.

De acuerdo a Coudouel, Ezemanari y Grosh (2000), la vulnerabilidad surge por pobreza crónica, a causa de ingresos muy bajos, por escasa posesión de bienes durables con los cuales se pueda enfrentar las crisis, por riesgos de corta duración o por perturbaciones sufridas por grupos por debajo o cerca de la línea de la pobreza. Así, la vulnerabilidad puede ser estructural o transitoria, cuestión que influirá en el tipo de intervenciones que se implementen para enfrentarla.

Para Holzmann y Jorgensen (2000), la vulnerabilidad puede ser definida como el riesgo de las personas, hogares y comunidades de (sus ingresos) caer bajo la línea de pobreza, de tener insuficiente consumo para satisfacer necesidades básicas, o de no acceder a los servicios básicos. Para aquellos que ya están en una situación de pobreza la vulnerabilidad significa permanecer en pobreza o, incluso, caer a una situación de mayor pobreza.

Figueira (1998) ofrece una definición más amplia de vulnerabilidad. Para él, vulnerabilidad es una predisposición a descender de cierto nivel de bienestar a causa de una configuración negativa de atributos que actúan contra el logro de beneficios materiales (por ejemplo, ingresos, bienes, patrimonio) y simbólicos (por ejemplo, status, reconocimiento, identidades compartidas). Agrega que, por extensión, la vulnerabilidad es también una predisposición a no escapar de condiciones de bienestar negativas. Así ciertos atributos, tales como, la situación

laboral, la ocupación, la edad, o una combinación de estos serán indicadores de diversos tipos y grados de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad está, asimismo, asociada a los activos que disponen las personas. Aquellos con mayores activos en Capital Físico, Social o Humano tienen menores probabilidades de caer en la pobreza, incluso en situaciones de Crisis Social. Frente a una crisis (personal o social) estas personas pueden acudir a sus ahorros o activos para pasar el mal momento. Para quienes están alrededor de la línea de la pobreza o bajo ella la situación es distinta. No tienen bienes a que "hechar mano" (vender o empeñar), por lo que los efectos de las crisis son más fuertes en ellos, poniendo incluso en peligro su propia sobrevivencia. En este mismo sentido, incluso pequeñas variaciones negativas en su ingreso o en sus capacidades para trabajar pueden tener grandes efectos en el bienestar de estas personas.

6.3. FUENTES DE VULNERABILIDAD

El cuadro siguiente presenta las fuentes de vulnerabilidad, según sea estructural o transitoria.

Cuadro N° 1
Fuentes de Vulnerabilidad

<p>Vulnerabilidad Estructural</p> <ul style="list-style-type: none">• Altos niveles de pobreza, gran número de extremadamente pobres, y altos niveles de desigualdad• Falta de acceso a servicios básicos• Estado estacional del empleo, de ingresos y de necesidades de consumo• Altos niveles de desorden y crimen• Concentración de los pobres por zonas geográficas, por género o por carácter étnico• Políticas macroeconómicas, laborales y sociales inadecuadas• Bajos niveles de activos y falta de diversificación de cartera de activos• Bajos niveles de capacidad de la fuerza laboral• Desempleo estructural (especialmente para los jóvenes, los graduados, las mujeres, etc...)• Redes sociales y familiares limitadas o flujo de información limitado• Altos niveles de trabajo de menores• Invalidez física o mental permanente <p>Vulnerabilidad Transitoria</p> <ul style="list-style-type: none">• Natural o causada por el tiempo—terremotos, inundaciones, sequías, huracanes, plagas• Declinación económica o crisis—recesión, transición, inflación, salarios atrasados, cambios en fiscalidad y en gastos, baja en producción en sectores por lo cual los trabajadores están inmóviles, pérdida de trabajo• Guerra y violencia—nacional, regional, o individual• Enfermedad o lesión—enfermedad individual, SIDA, epidemia, invalidez temporaria o invalidez mental• Eventos del ciclo de vida—efectos de la vejez en los ingresos familiares, muerte de un miembro de la familia, viudez o separación de la familia, nacimientos múltiples

Fuente: Coudouel et al (2000)

6.4. GRUPOS VULNERABLES

La expresión grupos vulnerables hace referencia a aquellos segmentos de la población que están más expuestos a las fuentes de vulnerabilidad indicadas en el cuadro anterior. Las vías a través de las cuales esas fuentes de vulnerabilidad se hacen presentes pueden ubicarse en el sistema de distribución de oportunidades (mercado laboral, por ejemplo) o en el sistema de expansión de las capacidades (sistema educacional o de salud, por ejemplo. El siguiente cuadro, tomado de Coudouel et al (2000), muestra fuentes y mecanismos de transmisión de la vulnerabilidad de diversos grupos.

Cuadro N° 2: Grupos Vulnerables

Grupos Vulnerables, Su Fuente de Vulnerabilidad, y Mecanismos de Transmisión (Ejemplo Ilustrativo)

Indicador	Grupos más Afectados	Gravedad del efecto		Causa Fuente	Mecanismo de transmisión	Programas/políticas Existentes
		Tamaño	Duración			
Ingresos y capacidad económica						
Conteo de pobres Brecha de pobreza	Pobres urbanos Ancianos Viudas Mujeres Etc.			Desempleo/ subempleo Incapacidad de ancianos para trabajar Sector informal de salarios bajos Bajos niveles de educación Bajo rendimiento Falta de acceso a tierras	Empleo	Obras públicas Reglamentación del mercado laboral Política activa para mercado laboral Seguro o asistencia para el desempleo
	Pobres rurales				Producción de granjas	Subsidios enfocados de fertilizantes Liberalización de precios Programas de pensión con contribución Programas de pensión sin contribución
Educación						
Entrada tardía Repetición de grado	Niños y niñas de 6 a 14 años			Bajos ingresos Baja calidad de escuelas		Transferencias para promover asistencia escolar Cambios en la política de educación para mejorar la calidad de las escuelas
Malnutrición						
Bajo peso al nacer Tasa de crecimiento baja Bajo Índice de Masa Corporal	Mujeres embarazadas/lactantes Niños			Prácticas asistenciales Sanidad	Enfermedades y dolencias	Programas de salud pública Servicios de Nutrición Transferencias de alimentos/subsidios
Seguridad de ingresos						
% de la población entrando y saliendo de la pobreza Variabilidad de ingresos	Empleados del sector formal Hogares granjeros			Perturbación macroeconómica Reforma de la administración pública Situación estacional/perturbaciones meteorológicas	Empleo Empleo y producción	Seguro o asistencia para el desempleo Reglamentación del mercado laboral Seguro para cosechas Obras públicas

Fuente: Coudouel et al (2000)

7. UNIVERSALIDAD Y FOCALIZACIÓN

7.1. INTRODUCCIÓN

Los conceptos de Universalidad y Focalización han estado en el centro del debate sobre el alcance que deberían tener las políticas sociales. Asimismo, ambos conceptos han estado unidos a tres temas centrales: uno, el debate ideológico que en diversos momentos han enfrentado las sociedades; dos, que da forma a la mentalidad política dominante del momento sobre el rol del Estado; y, tres, la realidad social que se ha debido enfrentar en cada época.

Para Rosanvallon (1981), la idea de protección social está indisolublemente ligada a la configuración del Estado moderno. Para él: (1) el Estado moderno se define fundamentalmente como Estado protector; (2) el Estado Bienestar – o Providencia, como él lo llama – es una extensión y una profundización del Estado protector; (3) el paso del Estado protector al Estado Bienestar implica también el tránsito de una sociedad estructurada sobre la base de cuerpos sociales a una sociedad que se ordena en torno al mercado; (4) el Estado Bienestar – o Providencia – viene a sustituir la providencia religiosa – o caridad – por la certidumbre de la providencia estatal; y (5) la noción de probabilidad estadística es la que hace posible la integración de la idea de Providencia – o Bienestar – en el Estado.

El debate surgido en Europa en el siglo diez y nueve – y que luego se extendería a América Latina – apuntaba a que el Estado Liberal había otorgado reconocimiento a la libertad y a consagrar los derechos de cada individuo, pero que adicionalmente era necesario ocuparse de las circunstancias materiales y de la satisfacción de las necesidades esenciales que enfrenta la vida de cada persona. Así, surge el debate por la cuestión social en Europa hacia mediados del

siglo diez y nueve y pocas décadas más tarde en América Latina⁸. Este debate llevaría a resaltar la preocupación por mejores condiciones de vida, derecho al trabajo y a las políticas sociales inauguradas por Bismarck en Alemania en la década de 1880 (Martínez; 1998). Los líderes políticos que impulsaron una mayor intervención del Estado en los asuntos sociales pensaban que el estado tenía una responsabilidad en asegurar un bienestar social mínimo a la población. En América Latina, el Presidente Battle y Ordoñez en Uruguay, en la década de 1900, inició las políticas de protección social y de atención de salud a cargo del Estado.

En Chile, en la década del 1920, el Presidente Alessandri Palma estableció las instituciones de seguridad social que serían claves para generar crecientes mecanismos de protección social a los trabajadores y, a partir de las cuales se comenzaría a expandir la atención de salud a los trabajadores, las que luego quedarían en manos del Estado y se expandirían al resto de la población. En Estados Unidos, a mediados de la década de 1930, luego de largas décadas de frustrados intentos, el Presidente Franklin D. Roosevelt crearía el sistema de seguridad social, inaugurando con ello el Estado Bienestar en ese país.

Un segundo elemento que está en el trasfondo de esta discusión es el rol del Estado en diversos momentos. La actividad estatal en la creación y expansión de mecanismos de protección social a los ciudadanos aparece ligada al rol interventor del Estado en la economía. La crisis de 1929 condujo a una mayor intervención del Estado en la economía no solo con la finalidad de controlar a los monopolios y alcanzar el pleno empleo, sino también con el propósito de impulsar el desarrollo. En este marco el Estado se involucró en actividades empresarias con las que se buscaba intervenir en los mercados – y expandir la actividad económica – y generar empleo para los ciudadanos (Martínez 1998). Es en este

⁸ Por ejemplo, en Chile el debate sobre “la cuestión social” fue una intensa discusión que abordó aspectos políticos, culturales y societales que se desarrolló entre las décadas de 1880 y 1920.

contexto en que también se produce una mayor intervención del Estado en asuntos sociales.

Un tercer elemento es la realidad social que han debido enfrentar las sociedades en diversos momentos. Las grandes carencias en vastos sectores, y la desprotección en que se encontraban, llevaba a que cualquier programa que se diseñara para enfrentar esos problemas sociales debiera considerar que importantes segmentos de la población serían sus usuarios.

Las crisis económicas de mediados de las décadas de 1970 (del petróleo) y de principios de la de 1980 (de la deuda) dejaron al descubierto los problemas de financiamiento que enfrentaba el Estado Bienestar. A ello se le llamó "la crisis fiscal del Estado", por el título del libro de J. O'Connor, publicado en 1981⁹. Esta "crisis fiscal del Estado" derivaría en reorganización económica, en cambios políticos profundos y en la introducción de reformas en la gestión del Estado. En América Latina estas reformas parten en Chile, en la segunda mitad de la década de 1970, y se expanden en el decenio siguiente por el resto del continente. Según la OPS (1994), la Reforma del Estado en América Latina buscaba dar respuesta a:

- Los problemas relacionados con el déficit financiero del sector público.
- El peso burocrático del aparato administrativo.
- La baja capacidad para satisfacer las demandas sociales, y
- El debilitamiento del sistema político y de la organización democrática.

Las consecuencias más visibles de estas reformas fueron:

- Disminución del gasto social.
- Incorporación de Privados (empresas, ONG, corporativas) a la oferta de servicios sociales.

⁹ El libro se publicó originalmente en inglés en 1973.

- Privatización de algunos servicios públicos y empresas estatales.
- Redefinición de Inversión Pública.
- Racionalización de la política de empleo del sector público.

Conforme a este desarrollo conceptual, podemos identificar el surgimiento de las políticas sociales universales asociado a la expansión del rol interventor y protector del Estado, en tanto que la introducción de mecanismos de focalización se produce como consecuencia de las reformas surgidas a consecuencia de "la crisis fiscal del Estado". Así, esquemas de universalidad en las políticas sociales predominaron en América Latina hasta la década de 1980. El concepto de focalización pasa a ser la piedra angular en la definición de políticas sociales a mediados del decenio de 1970 en Chile y se expande en la década siguiente en el resto de América Latina.

7.2. UNIVERSALIDAD

La idea de Universalidad apunta a que es deber del Estado proveer determinados servicios sociales a los que la población puede acceder independiente de su capacidad de pago.

Los defensores de políticas universales argumentan que aunque los servicios estén disponibles para toda la población, se produce igualmente autoexclusión. Así, quienes no quieren o no necesitan la atención provista por el Estado – porque pueden obtenerla con sus propios medios – se abstienen de demandarla y, en consecuencia, los beneficios se concentran en quienes no pueden obtener los servicios fuera de la oferta pública.

Sen (1995) argumenta en favor de la universalidad – o señala las inadecuaciones de ciertas formas de focalización – en razón de su enfoque de la pobreza basado en la "falta de capacidades y realizaciones". Señala que como

los enfoques de pobreza normalmente se basan en medidas de ingreso “y la solución sería generarles más ingreso” no toman en cuenta otros aspectos que son tanto o más importantes que el ingreso, como la educación, salud, la invalidez, la predisposición genética hacia ciertos problemas y la capacidad de relacionarse con otros, por ejemplo. Algunos de estos funcionamientos no serían fácilmente perceptibles, por lo que un enfoque centrado en focalización estricta podrá ser contraproducente. Desde ese punto de vista, sin desconocer que, en ciertas circunstancias, un enfoque de autofocalización puede ser útil, la aplicación de un enfoque de universalidad sería recomendable en el sentido que permite a quienes presentan carencias de “capacidades y realizaciones” acceder a los servicios sociales del Gobierno. Siguiendo la argumentación, si se aplicara un criterio de focalización estricto personas que presentaran un ingreso a lo menos igual al mínimo definido, pero con carencias en capacidades y realizaciones, no podrían recibir los servicios.

Sen (1995) argumenta que las personas se comportan estratégicamente para cumplir con los criterios de una focalización estricta, lo que llevaría a otorgar servicios a quienes de otro modo podrían no necesitarlos y a excluir a otros que si los requieren.

7.3. FOCALIZACIÓN (Grosh, 1994)

a) Concepto

Según Margaret Grosh (1994), la focalización se refiere específicamente a la identificación de aquellas personas que serán o no serán beneficiarias de un programa social. La práctica de la focalización se asocia con la idea que algunas personas deben ser excluidas de recibir los beneficios de un determinado programa social. La focalización supone superar el esquema homogéneo, propio

de los programas universales, donde los servicios son ofrecidos a toda la población sin considerar sus diferencias y peculiaridades.

El objetivo de la Focalización es concentrar recursos en quienes más lo necesitan. La idea básica es concentrar los recursos de un determinado programa en un cierto grupo de personas que necesitan recibir los beneficios de ese programa, con la finalidad de aumentar el impacto (resultados esperados) del programa. Luego de identificar el grupo al que está dirigido, se produce la aplicación del programa, lo que es conceptualmente distinto.

Consideremos, por ejemplo, el caso de un programa de alimentación escolar. El problema de focalización es decidir a quienes se les va a aplicar el programa. Un asunto distinto – y separado – es el diseño y aplicación del programa mismo, que incluye un conjunto de decisiones sobre, por ejemplo, tipo de dietas, nivel de proteínas y calorías, como efectuar la distribución de las raciones alimenticias, entre otras.

c) Taxonomía de los Mecanismos de Focalización

Los mecanismos usados normalmente para focalizar las intervenciones sociales son: Mecanismos de evaluación individual, mecanismos de focalización grupal o geográfica y mecanismos de auto-focalización (o autoexclusión).

❖ Mecanismos de evaluación individual: Seleccionan a los postulantes en base a criterios predefinidos y que se estiman que son los que mejor representan las características de la población a la que se quiere llegar con el programa social.

✓ **Evaluaciones basadas en la determinación del ingreso.** En este caso para acceder a los beneficios debe demostrarse que la persona o grupo familiar está bajo un determinado ingreso.

✓ **Evaluación de un Trabajador Social.** Conforme a este mecanismo el postulante se entrevista con un Asistente Social, quién evalúa su elegibilidad para determinados beneficios. En este caso, la evaluación se basa en la evaluación subjetiva del Trabajador Social de la información recolectada, y no en la aplicación de una determinada fórmula.

✓ **Caracterización Social.** Aquí se usan criterios que se centran en el ingreso. Muchas veces el ingreso es muy difícil de medir, por lo que se analizan otras características del hogar, cuya información es más fácil de obtener, y que son predictores del nivel de ingreso del hogar. Este método es más sistemático que la evaluación del Trabajador Social. La ficha CAS chilena es un ejemplo de este tipo de evaluación: la información se recolecta en un cuestionario, se aplican fórmulas en base a la información obtenida y, con ello, se determina la elegibilidad de los postulantes al programa social.

✓ **Estatus Nutricional (o riesgo nutricional).** El estatus o riesgo nutricional se usa obviamente para seleccionar postulantes a programas nutricionales y de mejoramiento del estatus nutricional, pero también se usa en programas cuyos objetivos están relacionados con alivio de la pobreza, dado que la desnutrición está altamente correlacionada con la pobreza.

❖ Mecanismos para focalizar en grupos de la población.

✓ **Características grupales.** Lo que se busca con este mecanismo es que todos aquellos que presentan las características que han sido definidas para el grupo objetivo, accedan al beneficio. De este modo, el acceso al programa es

bastante fácil de determinar. Los programas destinados a los adultos mayores, jóvenes o minorías étnicas caen en este esquema.

✓ **Focalización Geográfica.** Consiste en identificar a los habitantes o residentes de determinada área geográfica con la población objetivo. Muchos programas que proveen infraestructura física usan este tipo de focalización. Por ejemplo, escuelas y consultorios se construyen en determinadas zonas que se consideran pobres, bajo el supuesto que la mayoría de los usuarios serán pobres. Otro ejemplo, los programas de alimentación escolar son normalmente ofrecidos en áreas pobres, pero no en áreas de altos ingresos.

La gran ventaja de la focalización geográfica es su simpleza. No se necesitan mecanismos adicionales de evaluación, es fácil determinar la población objetivo. La desventaja es que puede no ser muy exacto y puede ser políticamente sensible. Un problema es el de la heterogeneidad de las áreas geográficas. En zonas populares bien puede haber personas no pobres. La focalización geográfica también puede ser políticamente sensible si acaso está mediado por su poder electoral.

❖ Mecanismos de auto-focalización: Estos mecanismos apuntan a la autoexclusión de los no pobres de los programas dirigidos a los pobres.

✓ **Costo de oportunidad de la participación.** Muchos programas sociales requieren que las personas lleguen muy temprano y tengan largas esperas para recibir el beneficio, lo que desincentiva a los no pobres, porque deben trabajar a esas horas o porque el costo alternativo de ese tiempo para ellos es mayor.

✓ **Estigma.** Para recibir los beneficios muchos programas requieren del reconocimiento que la persona está en un estado de necesidad – por ejemplo:

pobreza – y necesita de la ayuda, lo que genera una sensación de incomodidad en un cierto segmento de personas.

✓ **Diferenciación de productos:** Aún cuando el producto que se entregue en un programa social cumpla las mismas funciones que el que reciben los no pobres, el envoltorio o las condiciones ambientales generan una diferenciación que desincentiva a los no pobres de su participación. Por ejemplo: los consultorios municipales de salud, que poseen precarias instalaciones, desincentivan a grupos de población a solicitar el servicio.

d) Costos de la Focalización

❖ Exactitud de la Focalización. Las prácticas de focalización nos pueden llevar a dos tipos de errores.

- **Error tipo I:** Tratando de concentrarse en los pobres, se incluyen a algunos no-pobres
- **Error tipo II:** Tratando de excluir a los no-pobres, se excluyen también a algunos pobres.

❖ Costos Administrativos. Éstos son todos los costos necesarios para otorgar el servicio o el beneficio del programa. Estos costos en la práctica no son fácil de calcular, porque mucha de la información que se necesita no está disponible. Ello puede llevar a que finalmente los costos reales de un programa focalizado sean mayores que sus beneficios, con lo que una opción de ofrecer un programa universal o con una focalización menos estricta podría haber sido en ese caso más recomendable.

❖ Conductas Estratégicas. Algunos beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales pueden alterar sus conductas como consecuencia de la implementación

de una política o programa social (Van de Walle 1998). Dada la dificultad para establecer indicadores que sean fácilmente identificables, a bajo costo, y que se correlacionen con el ingreso o con la variable que se está usando como criterio central de focalización, (potenciales) beneficiarios tendrán fuertes incentivos para ocultar información o alterar su conducta para ser elegible o mantener los beneficios del programa. En algunos casos, puede llegar a desincentivar el trabajo o la percepción de mayor ingreso, pues quienes superan el umbral de la pobreza – ubicándose incluso levemente por sobre el – deberían perder los beneficios de programas sociales enfocados en los grupos cuyos ingresos se ubican bajo la línea de la pobreza.

❖ Costos Políticos. Programas que presentan una focalización estricta en los sectores más pobres se asocian con la contracción de beneficios de los sectores más acomodados, particularmente de sectores medios, los que, a su vez, tienen mayor influencia política (Van de Walle 1998). El resultado final puede ser la reducción del gasto en los sectores más desaventajados y, consecuentemente, el debilitamiento de los esfuerzos de superación de la pobreza.

8. EL ENFOQUE DE DERECHOS (HUMANOS) DE LA POLÍTICA SOCIAL

8.1. INTRODUCCIÓN

El enfoque de derechos de las políticas sociales es un enfoque novedoso que se ha ido expandiendo con fuerza a lo largo de la década del 2000. Surge de la constatación que las personas en situación de pobreza ven, a menudo, vulnerado sus derechos más esenciales y son, con frecuencias, sujetos de discriminación y exclusión. Desde el punto de vista institucional, el enfoque surge a consecuencia de las reformas implementadas en la ONU a fines de la década de 1990, en cuyo contexto se adopta la política de integrar la visión de los

derechos humanos al conjunto de actividades de todos sus órganos y agencias, particularmente en aquellas orientadas al desarrollo y la reducción de la pobreza.

Este enfoque conecta la Declaración Universal de los Derechos Humanos con los esfuerzos por superar la pobreza, la exclusión social y la vulnerabilidad que sufren quienes presentan carencias y desventajas sociales. De este modo, las intervenciones de política pública que promueve este enfoque se fundan en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y las disposiciones vinculantes que de estas normas se derivan tanto en el Derecho Internacional, como en las legislaciones internas de los países.

Dado que la Declaración de los Derechos Humanos posee reconocimiento universal, el enfoque de derechos refuerza las bases éticas y morales de las intervenciones de política social, toda vez que las orienta hacia el reconocimiento concreto – y en los hechos – del valor y dignidad superior de la persona humana, cuestión que implica desarrollar acciones específicas para evitar la discriminación, la exclusión y para procurar una distribución equitativa – para todos – de las oportunidades de bienestar y atención efectiva hacia los que la necesitan. Ello ha llevado a que se haya ido expandiendo el reconocimiento que de los Derechos Humanos son relevantes para el logro de las metas del Desarrollo que ha propuesto la Organización de las Naciones Unidas.

Así, por un lado, el enfoque de derechos aporta un marco valórico – normativo para el reconocimiento de problemas públicos, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que los abordan, y, por otro, permite incorporar categorías como la responsabilización, equidad,

participación y empoderamiento ciudadano a lo largo de todo el proceso de la política pública.

Para este enfoque, la efectiva vigencia de los derechos humanos implica la implementación de esfuerzos por reducir la pobreza. Según la ONU (2004: 3) “la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques del mismo proyecto que se refuerzan mutuamente”.

8.2. LA BASE CONCEPTUAL DEL ENFOQUE

El enfoque de derechos (humanos) se basa en la conceptualización de la pobreza que provee Amartya Sen, con su enfoque de capacidades y realizaciones. Esta conceptualización aporta una definición de pobreza que clarifica como la carencia de recursos económicos genera barreras para la realización de libertades humanas y, por tanto, una falta de cumplimiento de los derechos humanos. Así, el enfoque de capacidades y realizaciones se transforma en un puente natural que permite transitar desde la noción de pobreza a los derechos humanos.

Como ya se ha visto en el capítulo 2 de este Documento, en la revisión del enfoque de capacidades y realizaciones, la pobreza sería la falta de capacidades para alcanzar realizaciones mínimamente aceptables. A su vez, esas realizaciones están fuertemente influidas por las libertades que dispone cada persona en su contexto próximo, en los ámbitos político, económico, social y cultural. La idea de libertad aportada por Sen apunta a la capacidad que tienen las personas de vivir el tipo de vida que tienen razones para valorar. En este contexto, el trabajo por avanzar en los estadios de desarrollo implica la necesidad de remover las fuentes que niegan la libertad, tales como, la tiranía, la pobreza, la falta de oportunidades económicas, carencias sociales sistemáticas, negligencia

en la provisión de servicios públicos, intolerancia y sobreactividad de estados represivos (Sen 2000).

Para el enfoque de derechos, dada la dignidad humana, las personas tienen derechos inalienables a alcanzar las libertades señaladas por Sen. Entonces, si alguien no ha logrado realizarlas es porque su derecho a alcanzar esas libertades básicas no ha podido ser ejercido. Así, según el enfoque de derechos, "la pobreza se puede definir de manera equivalente bien como la falta de libertades básicas – desde la perspectiva de las capacidades y realizaciones –, o bien como la no realización de los derechos a esas libertades – desde la perspectiva de los derechos humanos" (ONU 2004: 10).

En el enfoque de derechos, entonces, la pobreza es entendida como una denegación o falta de cumplimiento a los derechos humanos fundamentales, pero ello no implica que el incumplimiento de derechos humanos agote o se haga equivalente al de pobreza. Pensar que la pobreza se define por la violación a los derechos humanos es inadecuado, porque, por un lado, no todos los derechos humanos tienen características de pobreza y, por otro, se eliminaría toda distinción conceptual entre pobreza y Derechos Humanos. Por ejemplo, denegar la entrega de información sobre la dotación de personal en un servicio público vulnera el derecho a la información, pero ese caso no constituye de ninguna forma pobreza.

Consecuente con ello, la no realización de los derechos humanos se consideraría como pobreza en la medida que se den las dos condiciones siguientes (ONU 2004: 11):

1. Los derechos humanos involucrados deber ser los que corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada;

2. La disposición insuficiente de recursos económicos debe desempeñar una función de la cadena causal que desemboca en la falta de cumplimiento de los derechos humanos.

Visto en perspectiva, el desarrollo conceptual del enfoque de derechos vincula las estrategias de superación de la pobreza a derechos y obligaciones tanto para las personas en desmedro social, como para el Estado.

8.3. LAS GARANTÍAS SOCIALES MÍNIMAS

El enfoque de derechos asume que la superación de la pobreza está asociada a la realización de un conjunto de derechos básicos mediante los cuales se protege la dignidad de la persona humana y entrega un piso mínimo obligatorio y vinculante al Estado, porque ello permitirá aumentar las capacidades de las personas y, finalmente, incrementar su bienestar. Esta declaración, sin embargo, requiere avanzar en grados de operacionalización para transformarla en acciones concretas.

Dado que los derechos se encuentran estipulados de forma general y abstracta es necesario definir, para su efectiva realización, qué se entenderá por ellos a nivel operativo. Así, la diferencia entre derechos y garantías sociales mínimas radica en que el primero posee una formulación declarativa de elevado contenido ético. La segunda, tiene una función complementaria a la primera y enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración, las que pueden variar según el país o el momento histórico (Gacitúa 2007).

Gacitúa (2007) también destaca que “mientras los derechos económicos, sociales y culturales tienen un carácter progresivo – es decir, se van realizando gradualmente –, las garantías sociales son de realización inmediata y que una

garantía social sólo es garantía en la medida que está en funcionamiento, su contenido se encuentra ofrecido de forma universal y sus prestaciones y/o servicios disponibles para los titulares”.

De este modo, entonces, las garantías mínimas constituyen la operacionalización del enfoque de Derechos en políticas públicas concretas, en las que el Estado reconoce a las personas como titulares de derechos inalienables, respecto de los cuales tiene la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar (Drago, 2006).

Conforme a ello, la noción de garantías mínimas sociales hace referencia a un conjunto de disposiciones específicas establecidas por una sociedad para la realización de un derecho, cuando las personas no puedan, por sus propios medios, adquirir o acceder a éste. Las garantías resguardan el acceso al bienestar básico y la estructura de oportunidades mínimas que permiten el desarrollo humano y la integración social de todo miembro de la sociedad, en un momento histórico determinado (Gacitúa 2007).

Las garantías mínimas a menudo toman la forma de políticas públicas sectoriales, tales como, en salud, educación, trabajo, vivienda y justicia. El propósito de un sistema público de garantías mínimas es establecer una línea básica, equitativa y de seguridad en la prestación de servicios. Así, si bien las garantías mínimas en salud y educación son declarativamente universales, ellas promueven y favorecen la participación de beneficiarios que no tienen los recursos económicos para acceder a un determinado conjunto de bienes y servicios básicos.

Los derechos que buscan ser resguardados por las garantías sociales mínimas, según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son los siguientes:

- **Derecho a la Alimentación:** Consiste en el derecho de todo ser humano a una alimentación sana, suficiente y adecuada, y a no correr peligro de hambre o hambruna. Consecuentemente, el Estado tendría la obligación a garantizar el derecho de acceder física y económicamente a una alimentación adecuada. Esto se traduce en entrega de suplementos nutricionales en los establecimientos de salud primaria y entrega de alimentación gratuita en los establecimientos educacionales públicos.
- **Derecho a la Salud:** Consiste en el derecho a acceder a la salud y a recibir un trato digno, respetuoso y humano. El Estado tiene la obligación de garantizar este derecho al conjunto de la población, por lo cual la implementación de esta garantía implica una definición de acceso universal a la atención de salud. Esto se traduce en garantías explícitas, asegurando a la población cobertura de salud en caso de enfermedades. A partir de esta definición, en el caso chileno, se ha establecido el Plan AUGE – GES (Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas – Garantías Explícitas en Salud).
- **Derecho al Agua Potable:** al igual que el resto de la población, las personas que viven en extrema pobreza tienen el derecho de acceso al agua potable, lo que para el Estado se transforma en un deber de garantizarles la provisión de ese servicio. Este derecho está directamente relacionado con el derecho a la vida. En Chile, este derecho se garantiza a través del Subsidio al Agua Potable (SAP), bono que se entrega a la mujer jefa de hogar en extrema pobreza.
- **Derecho a la Vivienda:** Todas las personas tienen derecho a acceder a una vivienda digna, que las cobije adecuadamente de la intemperie y

que les permita tener una vida de familia y desarrollarse en condiciones dignas y decentes. Para las personas que viven en extrema pobreza este derecho se materializa a través de una variada gama de intervenciones de política pública, que incluyen, entre otras, construcción de viviendas populares, subsidios a la vivienda, mejoramientos de vivienda, radicación y erradicación de asentamientos precarios.

- **Derecho a la Educación y Cultura:** Consiste en el derecho a acceder a educación básica y a todos los niveles de educación que ofrece el sistema educativo. En particular el Estado está obligado a garantizar el acceso a los niños y jóvenes en extrema pobreza. Así también el Estado debe ejecutar programas especiales de acceso a la cultura, de formación, lectura, arte y literatura. Este derecho normalmente se traduce en un cierto número mínimo de años obligatorios de escolaridad – que en la caso chileno son 12 – y, adicionalmente, en una serie de programas culturales que entregan los gobiernos locales.
- **Derecho al Trabajo:** Todas las personas que viven en la extrema pobreza tienen el derecho a un trabajo decente, digno, productivo y debidamente remunerado. Las políticas estatales deben garantizar, por tanto, los derechos laborales, a una seguridad social adecuada y sistemas de protección social para hacer frente al desempleo y a situaciones de crisis. Ello implica tener un código laboral justo, eliminar toda discriminación física, domiciliaria, de raza, etnia, sexo o de cualquier otro elemento que se derive de o pueda generar pobreza.
- **Derecho a la Justicia:** Las personas en extrema pobreza tienen, también, el mismo derecho a acceder a la administración de justicia que poseen los demás ciudadanos. El Estado y el sistema judicial deben

procurar garantizar la igualdad ante la ley y la no discriminación en la administración de justicia. Por ello, el Estado debe asegurar igual trato a todos los ciudadanos y que aquellos elementos que se deriven de la situación de pobreza, tales como, la apariencia física, el domicilio, entre otros, no interfieran en la tramitación de las causas judiciales.

Las garantías sociales mínimas buscan, entonces, materializar el acceso a los derechos establecidos en los cuerpos legales. A partir de ello, las políticas públicas identificarán donde se ubican los mínimos sociales, atendidas las responsabilidades que asume el Estado, las restricciones que enfrenta y la relación que establece con los ciudadanos. La siguiente sección trata de ello.

8.4. OPERACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS

Para que los derechos y garantías se traduzcan en acciones que hagan que los servicios finalmente estén a disposición de quien los necesita es necesario el diseño de un sistema de operación que lo permita. A continuación se expone una propuesta de modelo de implementación del enfoque de derechos desarrollada por el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial (Gacitúa 2007).

Los aspectos operacionales del enfoque se basan en la explicitación, por un lado, de los marcos normativos, institucional, instrumental y financiero, en los que se dará la operación y, por otro, en dimensiones que permitan verificar la materialización de los derechos. Las dimensiones de verificación hacen referencias al acceso, la calidad, la protección financiera, actualización e incrementalidad, permanencia, control y exigibilidad, y participación. La definición de estas categorías es como sigue:

a) Marcos

La materialización de los derechos requiere que los marcos en que se dará la operación sean explicitados. Incluyen:

- Marco normativo o jurídico que establecen las obligaciones del Estado y los derechos de los titulares.
- Marco institucional responsable de la realización de las garantías.
- Marco instrumental traducido en planes, programas y servicios que resguarden el ejercicio de las garantías. Puede incluir un marco de ejecución público-privado, y;
- Marco financiero, cuyos recursos económicos estén efectivamente involucrados en la realización de las garantías.

b) Dimensiones

Las dimensiones que permiten constatar el cumplimiento de las garantías sociales mínimas se definen del siguiente modo:

- **Acceso:** Disposiciones técnicas que aseguran que los titulares accedan a prestaciones estipuladas. Obliga a definir: las prestaciones; los sujetos titulares; los requisitos; período mínimo de duración de la prestación; tiempos máximos de espera para el otorgamiento de las prestaciones; etc.
- **Calidad:** Aseguran que las prestaciones otorgadas tengan estándares de atención y características de producción que resguarden los resultados esperados y la satisfacción del titular. Requieren explicitación de los estándares de calidad para cada prestación, los mecanismos de acreditación y certificación de los prestadores, resultados esperados, etc.

- **Protección financiera:** Aseguran que aquellos titulares que no pueden costear por sus propios medios el acceso a las prestaciones, puedan hacerlo a través del financiamiento complementario (público y/o privado). Su explicitación obliga a estipular los aportes económicos que realizarán los titulares, el Estado u otros organismos para financiar las prestaciones.

- **Participación/ actualización:** Asegura la revisión periódica del nivel de satisfacción de las garantías en función de los recursos disponibles, consenso político-social, avance de la técnica y la ciencia. Requiere que se definan los criterios de revisión, la periodicidad de la revisión, los mecanismos y procedimientos de reformulación y aprobación, y los actores involucrados.

- **Control/ exigibilidad:** Asegura que el titular pueda exigir el acceso a un derecho garantizado o reclamar por el incumplimiento de alguna de las sub-garantías explicitadas a través de mecanismos administrativos, legales y para-legales para resolver el reclamo.

c) Matriz Analítica

La matriz que se presenta en el cuadro a continuación permite constatar el estado de la garantía social mínima y su correspondencia con los marcos en los que las intervenciones basadas en el enfoque de derecho deben operar. A partir de ello es posible deducir intervenciones correctivas.

Cuadro3. Matriz Analítica de Garantías Sociales Mínimas

<i>Marcos Operacionales</i> <i>Dimensiones</i>	<i>Marco Jurídico</i>	<i>Marco Institucional</i>	<i>Marco Programático</i>	<i>Marco Financiero</i>
<i>Acceso</i>	¿Están los beneficiarios y las prestaciones claramente definidos?		¿Tiene el programa mecanismos que permitan alcanzar a todos los titulares con derecho a una prestación?	
<i>Calidad</i>		¿Hay instituciones con el mandato de monitorear la calidad de las prestaciones?		
<i>Protección financiera</i>			¿Está definido el nivel de co-participación en el pago en forma diferenciada según el tipo de beneficiario?	¿Existe protección financiera del programa en el presupuesto nacional?
<i>Participación actualización</i>	¿Existen leyes que indiquen claramente como se puede actualizar la garantía y de qué forma participa en ese proceso la sociedad civil?			
<i>Control exigibilidad</i>			¿Existen mecanismos administrativos en el programa que permitan al titular resolver en forma oportuna un reclamo (acceder) a la prestación en calidad y tiempo oportuno?	

Fuente: Gacitúa 2007

9. VISIÓN GLOBAL

El enfoque de derechos aporta un marco normativo, fundado en bases ético – morales unánimemente reconocidas – como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos –, para el reconocimiento de problemas públicos, el diseño, implementación y evaluación de las intervenciones de política pública orientadas a incrementar el bienestar de los ciudadanos. En ese contexto, el enfoque aporta a las políticas públicas elementos como la responsabilidad, igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento ciudadano. Del mismo modo, el enfoque aporta categorías de análisis que permiten identificar los contextos en los que se dará la intervención (Marcos Operacionales) y los elementos verificadores que permiten constatar si el derecho se está cumpliendo (Garantías Mínimas Sociales). La Matriz Analítica del cumplimiento de las Garantías Mínimas Sociales completa el esquema conceptual – operacional desde el cual se deducen, diseñan, implementan y verifican las intervenciones de política pública y sus medidas correctivas.

Si bien el interés por el enfoque de Derechos es reciente, algunas políticas públicas ya han incorporado sus postulados. Por ejemplo, en Brasil “Bolsa Familia” asegura un ingreso básico con el cual las familias pueden adquirir bienes de primera necesidad, condicionando la entrega a los beneficiarios cumplan con requisitos de asistencia escolar, controles médicos y vacunación, entre otros. Por su parte, el Sistema Chile Solidario ha expandido ampliamente el derecho a un nivel de vida razonable en familias de extrema pobreza, asegurando alimento, vivienda, acceso a la salud y educación a sus beneficiarios. Otro ejemplo se encuentra en la creación de portales y páginas web de servicios públicos en Chile, y junto con la Aprobación del Proyecto de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, se asegura el Derecho ciudadano a la información. Lo anterior hace pensar que el enfoque de derechos y el sistema democrático se refuerzan mutuamente: las

políticas públicas deducidas desde este enfoque requieren para su aplicación de la existencia de un sistema democrático y, al mismo tiempo, el sistema democrático se refuerza al conciente de sus derechos y responsabilidades.

CAPÍTULO III: RIESGO Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. PROTECCIÓN SOCIAL

1.1. INTRODUCCIÓN

Vulnerabilidad y protección social son conceptos relacionados. Los mecanismos de protección social son establecidos para enfrentar – o aminorar – la vulnerabilidad de los ciudadanos. Los programas de protección social se constituyen a partir del reconocimiento de los “factores de riesgo” que enfrentan los distintos grupos.

En el capítulo anterior hemos entendido vulnerabilidad como la probabilidad o predisposición a tener pérdidas de bienestar, o no lograr escapar a situaciones de bienestar negativas, dada una cierta configuración de atributos personales, situaciones sociales o una combinación de ambas. La vulnerabilidad es entonces una situación relativa derivada del modo como se configuran los atributos personales y las situaciones sociales. Así, habrán personas o grupos que son más o menos vulnerables que otros y, en este contexto, los más vulnerables son los más pobres.

Las crisis – sociales e individuales – dejan al descubierto las vulnerabilidades. Una crisis financiera, una fuerte caída en el precio de los productos básicos o un desastre natural golpea a todos y más fuertemente a los más vulnerables. La decisión de terminar con un subsidio monetario o un subsidio a los alimentos afecta también a los más vulnerables. Las crisis individuales como el desempleo, la enfermedad, muerte del receptor de ingresos, el envejecimiento o invalidez, sin mecanismos de aseguramiento, también afecta mayormente a los más vulnerables. Así, la evidencia acumulada muestra la necesidad de contar con

mecanismos que permitan a los más vulnerables hacer frente a estas crisis sociales o individuales.

1.2. CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL

En un sentido amplio “protección social” hace referencia a un conjunto de programas públicos orientados a otorgarles a sus beneficiarios un cierto nivel mínimo de bienestar. Los primeros programas de lo que hoy llamaríamos protección social surgieron en países de América Latina hacia las primeras décadas del siglo 20, como programas de seguridad social. Estos programas se organizaron en torno al mercado formal del trabajo y, como tal, cubrieron a los trabajadores que lograban una relación contractual formal.

Los programas de seguridad social, normalmente organizados alrededor de las Cajas de Seguridad Social se instalaron en los diversos países de América Latina. La crisis de financiamiento en que cayó el sistema de cajas motivó su reforma y el surgimiento de los sistemas privados de pensiones. El modelo de seguridad social, organizado alrededor del mercado formal del trabajo, se expandió en la región latinoamericana con resultados disímiles. En Chile, al año 2003, el 77,4 por ciento de la fuerza laboral está afiliada a algún sistema previsional, en tanto en Paraguay cubría al 19 por ciento y en Bolivia sólo cubría al 12 por ciento de la fuerza de trabajo hacia fines de la década de 1990 (Olavarría 2005). Aún en el caso chileno, los análisis han demostrado que los pobres más probablemente carecen de cobertura de seguridad social (Olavarría 2005).

En este contexto, hacia fines de la década de 1990 y en lo que va de la del 2000 el concepto de protección social se ha ido vinculando crecientemente al concepto de vulnerabilidad y riesgo. Así, en un documento del Banco Mundial, Holzmann y Jorgensen (2000) argumentan que protección social consiste en

intervenciones públicas para asistir a los individuos, hogares y comunidades a manejar de mejor manera el riesgo de ingresos que enfrentan.

Una definición similar ha sido ofrecida por el BID (2000). Según ella, la protección social hace referencia a intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto de las crisis en los ingresos y condiciones de vida de los más vulnerables, como también en las tendencias de desarrollo de largo plazo. Para el BID, la finalidad de esas intervenciones es ayudar a los individuos y familias a enfrentar de mejor manera las crisis económicas y naturales. Las intervenciones de protección social (Cuadro 3) se organizan en torno a:

- Mecanismos institucionales como intervenciones en el mercado laboral, seguro de desempleo, redes de protección social, sistemas de pensiones y fondos para desastres.

- Mecanismos orientados a ayudar a que la población se proteja por sí misma frente a las crisis como una formación sólida de activos personales a través de la educación y salud, o el mejoramiento del acceso a los mercados de crédito y seguros.

Cuadro 4. Ejemplos de acciones de protección social

<p>Intervenciones en el mercado laboral: Mejorar la capacidad de los hogares para ganarse la vida con su trabajo por medio del desarrollo de políticas eficientes y de prácticas laborales justas, de programas de mercado laboral activo y pasivo, y de programas de capacitación antes y durante el trabajo.</p>
<p>Pensiones Ayudar a los gobiernos a cuidar sus poblaciones de edad avanzada y envejeciendo con la creación o el mejoramiento de suministros de pensiones, ahorros obligatorios y esquemas públicos de ayuda monetaria a las personas de edad avanzada. Los gobiernos intervienen fuertemente tanto en la reglamentación como en los gastos en este departamento.</p>
<p>Redes de seguridad social: Suministrar ayuda monetaria y acceso a servicios sociales básicos a los grupos más pobres de la población, y/o a los que necesiten ayuda a raíz de cambios económicos negativos, de desastres naturales o de eventos adversos familiares específicos que puedan disminuir sus ingresos.</p>
<p>Programas de reducción del trabajo de menores: En asociación con gobiernos, comunidades y organizaciones internacionales, promover el desarrollo del capital humano y aumentar la equidad y la educación para todos los grupos con el diseño de estrategias generales para una amplia reducción de pobreza, y formular una legislación y programas apropiados específicamente para los trabajadores menores de edad para reducir la incidencia y mitigar los riesgos del trabajo perjudicial de menores.</p>
<p>Programas para la invalidez: Ayudar a los inválidos con servicios en la comunidad, incluso ayuda a las familias (ayuda de alivio, cuidado de niños, asesoría, visitas domiciliarias, asesoramiento para violencia doméstica, tratamiento de alcoholismo y rehabilitación), ayuda a personas inválidas (incluso educación, cursillos vigilados, rehabilitación, ayuda técnica), ayuda a los ancianos (centros para ancianos, visitas domiciliarias), y asignación fuera de la familia (hogar de guarda, adopción).</p>
<p>Fondos sociales: A través de agencias, canalizar los fondos de subsidios hacia proyectos de pequeña escala para ayudar a comunidades pobres a diseñar y ejecutar sus propios proyectos que correspondan a sus necesidades que ellas mismas han definido.</p>
<p>Acuerdos informales: Respaldar a la comunidad o a miembros de la familia con unos acuerdos informales de seguro. Estos acuerdos pueden incluir el matrimonio; niños, respaldo mutuo comunitario; ahorros o inversiones en bienes humanos, físicos y reales; e inversión en capital social (rituales, entrega mutua de regalos).</p>

Fuente: Coudouel et al (2000)

1.3. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

El BID (2000) propone que los objetivos claves de una estrategia de protección social deberían ser los siguientes:

- i) Garantizar niveles mínimos de consumo y acceso a servicios básicos para evitar que la pobreza transitoria se vuelva permanente, y proteger a la población permanentemente incapaz. Ejemplo de ello son las transferencias a los ancianos y discapacitados.

- ii) Fortalecer la base de activos de los más pobres y cercanos a la pobreza para reducir su vulnerabilidad frente a las crisis y acabar con las transferencias intergeneracionales de la pobreza. Para ello sería necesario ofrecer incentivos a la inversión en capital humano y mejorar el acceso a los mercados de crédito y de productos que ayuden a los pobres a acumular activos humanos y físicos.
- iii) Asegurar la inversión continua en capital humano durante períodos de crisis, a fin de evitar las consecuencias a largo plazo de la disminución de la inversión en la capacidad para obtener ingresos, como transferencias para ayudar a mantener a los niños en la escuela.
- iv) Reducir la exposición al riesgo de los más vulnerables mejorando el perfil de sus decisiones económicas, como, por ejemplo, Seguro de desempleo que le permitan dedicarse a actividades más riesgosas, pero más rentables.

Tanto el Banco Mundial como el BID promueven sistemas de protección social integrados. Así los instrumentos se ubican en tres categorías.

1. Esquema de mercado, como intermediarios financieros y compañías de seguros para enfrentar el riesgo de crisis.
2. Programas públicos de seguro de desempleo, de vejez, de invalidez, contra accidente y enfermedad, redes de protección y asistencia social.
3. Esquemas informales, como la protección brindada por el matrimonio, familia extendida y apoyo comunitario. También caben aquí los

mecanismos de autoseguro como almacenamiento de alimentos, diversificación de cultivos y del uso de la tierra.

1.4. TIPOS DE INTERVENCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Desde un punto de vista de la vulnerabilidad y el riesgo, las acciones de protección social se clasificarían en aquellas que se efectúan a través políticas y programas públicos, aquellas que se organizan a través del mercado y aquellas que se dan espontáneamente a través de mecanismos informales. El cuadro 4 muestra tipos de intervenciones de protección social.

Desde el punto de vista de las intervenciones públicas, la determinación acerca del tipo de intervención de protección social que se implementará está en relación a una combinación dada por el tipo, gravedad y frecuencia del riesgo que las personas, familias y comunidades enfrentan, por un lado, y por atributos como situación laboral, edad, estado de pobreza y similares que los grupos analizados presentan, por el otro.

Cuadro 5: Ejemplos de Intervenciones de Protección Social (Coudouel et al (2000))

<p>Programas Públicos y Políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alimentos por trabajo u obras públicas de uso intensivo de mano de obra • Fondos sociales • Subsidios para insumos agrícolas (precios o cupones) • Subsidios para energía • Subsidios para precios de alimentos • Subsidios para viviendas • Raciones para alimentos • Estampillas para alimentos • Programas de alimentación escolar • Dispensa de matrícula o becas • Asistencia familiar • Legislación laboral—reglamento para contratos y despidos (incluso cesantía), contratación de trabajadores, salarios mínimos, etc... • Asistencia para el desempleo • Asistencia para buscar trabajo • Seguro de desempleo • Programas de capacitación • Cuenta de ahorros integrada • Seguro médico • Asistencia social monetaria basada en necesidades • Seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro de supervivencia • Programas de pensión sin contribución • Marco reglamentario para programas de pensión privados <p>Mecanismos de Gestión de Riesgo Basados en el Mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ahorros o crédito de empresas comerciales o ONG • Seguro de cultivos • Seguro de propiedad • Planes de pensión privados • Seguro privado para salud, invalidez, vida <p>Redes de Seguridad Informales o Transferencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de mano de obra (para trabajo agrícola, construcción, etc...) entre familias • Transferencia de dinero, alimentos y ganado entre familias • Cuidado de niños ajenos • Confianza en los niños • Des-ahorrar — vendiendo bienes, ganado, equipo agrícola, joyas, retirando ahorros • Migración • Mano de obra vinculada • Cultivos compartidos • Asociaciones o sociedades de ahorros o seguros—roscas, tontinas, sociedades funerarias
--

Luego de la materialización de las intervenciones de protección social, la cuestión pasa a ser ¿cómo identificar si se han producido avances en la protección de los grupos vulnerables?, ¿qué tipo de indicadores podrían utilizarse para identificar avances o retrocesos en la protección de los más vulnerables?. A ese respecto, Coudouel et al (2000) sugieren que se deberían construir indicadores que den cuenta de cambios en la vulnerabilidad, de los mecanismos para enfrentarla y de los resultados que se han alcanzado con las intervenciones de protección social. El cuadro 5 presenta ejemplos de esos indicadores.

Cuadro 6.

Indicadores Potenciales de Protección Social

<p>Indicadores de Exposición al Riesgo y a la Vulnerabilidad</p> <ul style="list-style-type: none">• El índice de la susceptibilidad nacional o regional a perturbaciones naturales o meteorológicas específicas• El grado hasta el cual los hogares son vulnerables a riesgos no asegurados• Índice de peligro macroeconómico crónico o transitorio y/o de bajo rendimiento macroeconómico (indicador de tipo IPCP)• Porcentaje de la población afectada por guerra, violencia, crimen o tensiones étnicas o de castas• Frecuencia de enfermedades contagiosas (como el SIDA), alcoholismo, toxicomanía• Coeficiente del número de inválidos• Porcentaje de jefes de familias únicos y/o coeficiente de divorcios (también puede ser un resultado)• Porcentaje de huérfanos (también puede ser un resultado)• Porcentaje de ancianos• Porcentaje de viudas <p>Indicadores para Mecanismos para Tratar los Riesgos y la Vulnerabilidad</p> <ul style="list-style-type: none">• Evaluación cualitativa de eficacia, eficiencia y cobertura del sistema de PS del país (bajo, satisfactorio, bueno, excelente) dentro del contexto de las realidades del país• Evaluación cualitativa de la dedicación y de la capacidad del gobierno para ayudar a los pobres a enfrentarse a los riesgos (bajo, satisfactorio, bueno, excelente)• Mundialmente, la porción de pobres y no pobres cubiertos por una red de seguridad u otros programas de protección social y niveles promedio de beneficios• Gastos públicos y privados para diferentes programas de PS (o relacionados con la PS)• Porción de pobres y no pobres cubiertos por programas especiales de PS (cobertura e incidencia)• Porcentaje de hogares (pobres) recibiendo transferencias (formales o informales) y monto promedio de las transferencias <p>Indicadores de Resultados</p> <ul style="list-style-type: none">• Número de pobres e intensidad de su pobreza, si es posible, dividido por sector urbano/rural y, sería ideal, por diferentes grupos potencialmente vulnerables, incluyendo ancianos y viudas• Niveles de pobreza crónica y pobreza temporal (también divididos, aún por un estimado inexacto, para grupos potencialmente vulnerables)• Un estimado del porcentaje de niños o de familias quedando vulnerables o indigentes a consecuencia de enfermedades contagiosas (indicadores para el SIDA, por ejemplo, podrían incluir el número de personas infectadas, el número de enfermedades, un estimado del número de huérfanos)• Tasas y estimados de desempleo y subempleo, captando el nivel de formalización o informalización en el mercado laboral (por edad y género)• Tasa de deserción en escuelas primarias (para niños y niñas)• Incidencia de trabajo de menores (porcentaje de niños que trabajan, basado en edad y género)• Horas trabajadas por niños• Situación del mercado laboral para los grupos vulnerables (jóvenes, mujeres)• Indicadores del progreso para la realización de las reformas políticas en las zonas de PS (mercados laborales, pensiones)
--

Fuente: Coudouel et al (2000)

2. DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

2.1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de Protección Social comienzan a surgir en el contexto de las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales generadas por la revolución industrial en la Europa del Siglo XIX. En este nuevo contexto, vinculado

fundamentalmente a la situación de los trabajadores (aunque no la de los campesinos), surge lo que se llamó la cuestión social.

En Chile, la cuestión social fue un proceso de intenso debate intelectual, político y social acerca de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores, que no incluyó referencias explícitas acerca de los campesinos. Este proceso se extendió entre la década de 1880 y 1920, y concluyó con la promulgación de diversas leyes laborales y programas públicos de seguridad social.

El debate sobre la cuestión social en países desarrollados se dio en un contexto de sociedades democráticas y apuntó a reivindicaciones por igualdades socioeconómicas y a esquemas de protección frente a situaciones de pobreza. En esas sociedades surgieron, como consecuencia, un conjunto de políticas e instituciones de lo que hoy llamamos protección social. Este modo de abordar la cuestión social en las sociedades desarrolladas fue denominado como "Estado Bienestar".

Las formas concretas en que surgieron los sistemas de protección social varía de país en país, aunque los estudios reconocen la articulación de un proceso económico, social, y político. Los modos en que se articularon estos procesos dan origen a los diferentes tipos de Protección Social. La expansión de los sistemas de protección social en América Latina se dio entorno al mercado formal del trabajo y benefició fundamentalmente a los trabajadores urbanos. Cambios demográficos, crisis de financiamiento e ineficiencias administrativas provocaron el derrumbe del modelo de Cajas de Seguridad Social en América Latina y la irrupción de los fondos privados de pensiones. Estos temas son abordados en las siguientes secciones.

2.2. MODELOS IDEALES

Fleury (1997) y Fleury y Molina (2000) distinguen tres modelos ideales de Protección Social, conforme ellos se han presentado en diferentes realidades históricas: Asistencia Social, Seguro Social y Seguridad Social.

- i) Modelo de Asistencia Social: Se da en contextos socioeconómicos que enfatizan que las demandas por servicios sociales se resuelven a través del mercado. Así, los servicios son provistos conforme a las preferencias individuales y la capacidad de adquisición. Las intervenciones estatales en este ámbito están orientadas hacia la igualdad de oportunidades.

En este esquema, la acción pública asume un carácter compensatorio (al mecanismo básico de resolver necesidades a través del mercado, conforme a las capacidades individuales) y discriminatorio en el sentido que el auxilio se enfoca hacia aquellos que no logran resolver estas necesidades de servicios sociales a través del mercado.

Consecuentemente las acciones de asistencia social se dirigen hacia la población pobre y/o a grupos vulnerables.

Los beneficios son concedidos a través de agencias públicas, normalmente locales, conforme a las disponibilidades y a la demostración respecto a que el postulante carece de los medios para satisfacer por si mismo sus necesidades. Las personas - familias mantendrán los beneficios en tanto mantengan las características que los originaron o hasta que transcurra el plazo por el cual han sido otorgados.

- ii) Modelo del Seguro Social: Su característica central es la protección brindada en razón de la relación laboral de los beneficiarios. Es decir, este es un modelo que brinda protección a los trabajadores y su círculo inmediato. El ejemplo inspirador es aquel implementado por Bismarck en Alemania. Las características predominantes de este modelo han sido:
- a) Afiliación Obligatoria.
 - b) Administrado por el Estado, a través de una burocracia fuerte y actuante.
 - c) Reconocimiento de las diferencias ente los diversos grupos ocupacionales.
 - d) Los individuos reciben beneficios en relación a sus aportes.
 - e) La finalidad de este esquema era proveerle al trabajador de un ingreso que le permitiera satisfacer necesidades en la etapa de vejez o invalidez.
 - f) El esquema de financiamiento de este modelo considera aportes de los trabajadores, empleadores y también del Estado (usualmente).
- iii) Modelo de la Seguridad Social: El principio ordenador de este modelo es el de la Justicia Social. Alrededor de él se organizan un conjunto de Políticas Públicas que buscan garantizar a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido.

La referencia histórica es el plan Beveridge de 1942 en Inglaterra. Desvinculaba los derechos a Servicios Sociales de la realidad laboral. Aseguraba un patrón mínimo de beneficios universales, independiente de las contribuciones

anteriores. El acceso a los beneficios sociales dependía de las necesidades de los ciudadanos. Al desvincular los beneficios de las contribuciones se establece un mecanismo de redistribución a través de las Políticas Sociales, que tienen como objetivo corregir las desigualdades generadas por el mercado.

Las contribuciones de los trabajadores son complementadas por aportes del Estado para la implementación de las Políticas Sociales. El Estado, a su vez, administra el sistema. Desde un punto de vista de las contribuciones y beneficios, el sistema presenta una doble característica: por un lado, se constituye como un mecanismo de "reparto" dado que los recursos aportados por los contribuyentes no son acumulativos y son destinados a financiar las intervenciones sociales en favor de todos aquellos que las necesiten y, por el otro lado, el sistema establece un "contrato intergeneracional", en el sentido que la generación actual aporta al financiamiento de los beneficios que reciben las generaciones anteriores (actualmente jubiladas o incapacitadas para ganarse la vida).

Una cuestión Central en estos tres modelos es la necesidad de desarrollo económico, porque sin él los recursos serían insuficientes para afrontar crecientes demandas. Otro punto importante que destacan Fleury y Molina (2000) es que no hay un tránsito obligado o permanente de un esquema de asistencia social a uno de Seguridad Social ni viceversa.

2.3. MODELOS INICIALES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En América Latina los sistemas de protección han sido llamados indistintamente como Seguro Social. Seguridad Social, sin referencia a los modelos puros ya identificados.

Según Mesa-Lago (1978), los sistemas de Protección Social en los diversos países de América Latina, conforme a la época de surgimiento, se clasificarían en: pioneros, intermedios y tardíos.

- i) **Los pioneros** son aquellos países que comenzaron a desarrollar esquemas basados en pensiones y seguros públicos de salud en las primeras décadas del siglo 20, incluso antes que Estados Unidos o algunos países nórdicos. Entre estos pioneros están Argentina, Chile, Brasil, Cuba y Uruguay.

En estos países, con excepción de Cuba, surge un sistema fragmentado en que instituciones independientes entre sí dan cobertura a diferentes grupos ocupacionales. Es también un sistema piramidal, donde grupos extendidos y de menos capacidad económica y política quedan cubiertos por sistemas más pobres. El desarrollo de estos modelos llevan a que se masifiquen, pero manteniendo las características de segmentación y piramidal.

Por ser los más antiguos y más maduros, los sistemas desarrollados por los países pioneros presentan la mayor variedad de prestaciones sociales, los que normalmente incluyen pensiones, enfermedad, maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo, asignaciones familiares y asistencia social (Mesa-Lago 2000).

- ii) **El grupo intermedio**, surge en la década de 1940. Está integrado por Costa Rica, México, Panamá, Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador. Mientras en el grupo de los países pioneros, el desarrollo del sistema de Protección Social estuvo ligado a un proyecto de industrialización y a las demandas por protección y mejores condiciones laborales por parte de los trabajadores, en este grupo no hay características comunes. Los rasgos genéricos que presentan son más bien su baja cobertura, alto nivel de gastos en salud y existencia de sistemas más unificados.

Este grupo ha evolucionado de manera disímil. Mientras Costa Rica reforzó fuertemente la seguridad social en las décadas de 1960 y 1970, lo que lo llevó expandir notoriamente la cobertura del sistema y alcanzar indicadores similares al grupo pionero, México y Colombia mantienen las características del grupo intermedio, en tanto que Perú tiende a comportarse como el grupo tardío.

- iii) **El grupo de Países tardíos** inicia sus sistemas de protección hacia finales de la década de 1950 e inicios de la de 1960. Se caracterizan por una extrema baja cobertura, alta concentración de los servicios y la inexistencia de una agencia administrativa central. En este grupo se ubican República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití.

En estos países el sistema de protección incorpora una menor variedad de prestaciones sociales. Normalmente incorpora los sistemas de pensiones, enfermedad y maternidad, carece de protección al desempleo, asignaciones familiares y asistencia social, y cubre a una minoría de la población (Mesa-Lago 2000).

2.4. CRISIS Y REFORMA DEL SISTEMA EN AMÉRICA LATINA

Los sistemas de protección fueron organizados como sistemas públicos que otorgaban las prestaciones que se señalan, para cada caso, en la sección precedente. Estos sistemas se financiaban con aportes de los trabajadores y del Estado, pero la creciente demanda por prestaciones, por recursos fiscales, cambios demográficos y la crisis económica de la década de 1980 llevó a la crisis

del sistema de cajas de previsión y a la necesidad de rediseñar el sistema de previsional.

Los sistemas previsionales de los países pioneros fueron los primeros en manifestar los síntomas de la crisis. Cambios demográficos generaron desequilibrios actuariales: la proporción de trabajadores activos – que cotizaban al sistema – cayó en relación al número de pensionados. Por ejemplo, en Chile, mientras en 1960 había 11 trabajadores activos por cada jubilado, en 1980 sólo había 2 trabajadores que cotizaban al sistema por cada pensionado. En este contexto, hacia finales del decenio de 1960 el Estado debía aportar el 30 por ciento del gasto en pensiones (Olavarria 2000). Estos cambios demográficos y su consecuencia en el financiamiento de la seguridad social, unida a la aparición de las crisis económicas de mediados de las décadas de 1970 y de 1980, y sus efectos en el desempleo, aumento del trabajo informal y a una creciente demanda por prestaciones sociales públicas, llevaron al sistema de seguridad social a una crisis que se extendió a la mayoría de los países de la región. Esta tendencia también afectó a los programas de protección social que se ubicaban fuera del sistema de seguridad social.

Los periodos de recesión fueron seguidas de un proceso de reforma estructural, que contribuyó a la crisis del sistema de seguridad social y, por extensión, al sistema de protección social en general. La reducción del aparato del Estado y los esfuerzos por equilibrar el presupuesto fiscal apuntaron al cierre de empresas públicas no rentables, a reducir el empleo público, el gasto en seguridad social, en asistencia social, en salud pública y a paralizar la inversión en infraestructura de salud por casi un decenio (Mesa-Lago 2000).

En este contexto surgió la reforma de los sistemas de seguridad social en el continente, liderados por el caso chileno con la incorporación de un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas. Mesa-Lago (2000)

clasifica las reformas en estructurales y no estructurales. Estas últimas modifican el sistema público buscando mejorar su eficiencia, las prestaciones, expandir la cobertura y darle sostenibilidad financiera al sistema, al menos por un cierto periodo. El objetivo de este tipo de reformas sería perfeccionar el sistema público único, en vez de eliminarlo, fusionarlo o hacerlo competir con otro sistema diferente.

Las reformas estructurales serían de tres tipos:

- a) Sustitutivo, en que el sistema público se cierra a nuevas incorporaciones y es reemplazado por un sistema pleno de capitalización individual. Los ejemplos de esta modalidad de reforma son Chile, Bolivia, México y El Salvador.
- b) Mixto, en el que al sistema público se le agrega un sistema de capitalización individual. Así, los pensionados reciben una pensión básica y otra complementaria. Los ejemplos serían Argentina y Uruguay.
- c) Paralelo, en el que el sistema público no se cierra, pero se crea un sistema de capitalización individual que compite con el sistema público. Los ejemplos serían Perú y Colombia.

Conjuntamente con la reforma al sistema de pensiones, varios países latinoamericanos se embarcaron en reformas a sus sistemas de atención de salud. Éstas buscaron enfrentar los problemas de financiamiento, de eficiencia y, en algunos casos, el de cobertura. Las reformas, en la mayoría de los casos, salvo en el caso costarricense, incorporaron una creciente participación del sector privado en la gestión de seguros de salud. En el caso costarricense, en el decenio de 1980 se desarrollaron programas de colaboración con el sector privado, aunque la administración y financiamiento de los programas de salud siguió estando a

cargo del seguro social. Luego, en la década siguiente, la atención primaria se unificó bajo la Caja Costarricense de Seguridad Social, se descentralizó la gestión y el Ministerio asumió un rol de diseño y supervisión de la política de salud.

En los casos de incorporación privada a la seguridad social de salud, Mesa-Lago (2000) distingue la implementación de dos modelos: selectivos duales y selectivos múltiples. En el primer modelo, los sistemas público y privado coexisten y los usuarios pueden optar por afiliarse a uno u otro. Los ejemplos de este modelo son los casos de Chile y Perú. En el modelo selectivo múltiple es más complejo, se amplía la libertad de elección y se dan mayores combinaciones entre entidades proveedoras y administradoras de programas de salud. Los ejemplos de este modelo son los casos de Colombia y Argentina.

Así, visto en perspectiva, los sistemas de seguridad social instalados en América Latina desde las primeras décadas del siglo 20 – siguiendo el ejemplo de los países pioneros – permitieron establecer mecanismos básicos de protección para la población, aunque preferentemente orientado a los trabajadores formales. Dada la crisis en que cayeron y buscando mayor eficacia, eficiencia y sostenibilidad, los sistemas de seguridad social de la región han sido objeto de profundas reformas en las décadas finales del siglo 20. Las reformas, en general, han modificado el diseño inicial del sistema de seguridad social y un amplio debate acerca de la efectividad de estos nuevos modelos se ha instalado en la región. En este debate, por ser el caso pionero y de mayor longevidad, el caso chileno ha sido ampliamente analizado. Hasta aquí, los análisis tienden a mostrar resultados favorables en el sistema de pensiones. Aún así, una perspectiva de más largo plazo sería necesaria para evaluar su sostenibilidad y lo mismo sería necesario para los demás casos. Aparte de ello, la pregunta por mecanismos de protección efectivos y sostenibles para los no cubiertos por el sistema de seguridad social permanece abierta.

2.5. PROTECCIÓN MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Un mecanismo de protección complementario a las acciones tradicionales de la seguridad social que se ha implementado en la región es el seguro de desempleo. Este es de escasa presencia en América Latina. Sólo siete países tienen este mecanismo de protección: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela, Ecuador y México, aunque en estos dos últimos se trata de un sistema de pensión por despido a edad avanzada. En el caso de Venezuela el seguro se implementó en 1989 y en Chile a fines del decenio de 1990.

Aparte de los mecanismos de protección social y seguro de desempleo, desde un punto de vista de la protección social la cuestión es qué alternativas hay para la población pobre y para aquellos que carece de una vinculación laboral formal. Las siguientes secciones abordan este tema.

3. REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL

3.1. INTRODUCCIÓN

Definimos vulnerabilidad como la predisposición de personas, hogares y comunidades a descender en sus niveles de bienestar a causa una caída de los ingresos, escasez de bienes y patrimonio para poder enfrentar crisis personales o sociales, inestabilidad laboral y desempleo, baja dotación de capital humano (educación, salud), incapacidad de acceder a los servicios básicos y otros factores personales como edad, género y similares. Estos factores, en nuestras sociedades, configuran situaciones de menor capacidad para enfrentar riesgos sociales, como caer en pobreza o no poder salir de ella.

Durante las tres últimas décadas varios gobiernos de países subdesarrollados han implementado variados programas con la finalidad de

proteger a los desamparados y más vulnerables. Entre ellos se cuentan los subsidios monetarios a los más pobres, transferencias en especies (alimentos y similares), programas públicos de empleo y de generación de ingresos o desarrollo productivo. A partir de ello, el concepto de Redes de Protección Social se ha expandido y ha cobrado mayor vigor a propósito de los efectos de las crisis económicas y los programas de ajuste estructural.

Las Redes de Protección Social hacen referencia a un conjunto de acciones implementadas por agencias públicas, cuya finalidad es asistir a los desaventajados y vulnerables frente a crisis que afecten su bienestar material. Metafóricamente, las Redes de Protección Social actúan como una "Red" – o malla – que amortigua la caída de quienes son afectados por las crisis. Así, se espera que estas Redes actúen contracíclicamente: que se expandan en épocas de crisis (económicas, sociales o aquellas producidas por un evento de la naturaleza) y que se contraigan en tiempos de bonanza. Eso lleva a la necesidad de generar ahorros en tiempos de afluencia para que las Redes de Protección Social puedan actuar en tiempos de crisis.

Aparte de esta introducción, estas notas abordan el concepto de Redes de Protección Social, sus objetivos y rol, criterios para elegir entre programas y las cuestiones políticas alrededor de ellas.

3.2. CONCEPTOS, OBJETIVOS Y ROL DE LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las "Redes de Protección Social" están constituidas por un conjunto de programas cuya finalidad es ayudar a los más vulnerables a superar situaciones de caída de ingresos temporales o enfrentar situaciones de extrema carencia. Subbarao (1997) definen a las Redes de Protección Social como programas de mantención de ingresos que protegen a personas u hogares contra dos situaciones adversas:

- una incapacidad crónica para trabajar y ganarse la vida (por ejemplo: enfermedad o invalidez), y
- una declinación en esas capacidades a consecuencia de los ciclos de la vida (como la vejez o la muerte de quien percibe ingresos en el hogar), de las crisis económicas y sociales o como consecuencia de desastres naturales.

De esta manera, las Redes de Protección Social cumplirían dos importantes roles: por un lado, serían mecanismos redistributivos (como los programas de subsidios monetarios o transferencias en especie a los grupos más desaventajados) y, por otro, como seguros que actúan en situaciones de crisis, tales como, recesiones, programas de ajuste estructural, crisis sociales o eventos de la naturaleza (como terremotos, sequías, inundaciones y similares).

Hay una gran gama de mecanismos que se dan en diversos países:

- Subsidios alimentarios
- Programas alimentarios
- Programas de Obras Públicas y otros programas públicos de empleo
- Estímulo a microempresas
- Fondos de Inversión Social
- Asignaciones familiares
- Subsidios monetarios

La argumentación en favor de estas redes apunta a que:

- i. No todos los pobres se beneficiarán del crecimiento económico y de la ampliación de los servicios públicos como educación y salud. No al menos rápidamente. A aquellos de mayor vulnerabilidad les tomará un

cierto tiempo – que en ocasiones puede ser muy largo – participar de los beneficios del desarrollo. Incluso, aquellos que alcanzan ciertos logros sociales – como trabajo o acceso a servicios públicos – pueden permanecer con alta vulnerabilidad: empleos precarios, baja protección social de previsión y salud. En este contexto, mecanismos que les permitan tener ingresos, al menos por cierto tiempo, y protección frente a la precariedad del empleo y previsión son necesarios.

ii. La falta de estos mecanismos de protección social puede llegar a comprometer las propias metas de desarrollo de la sociedad por una variada gama de razones. Entre ellas:

- a. Frente a la aguda falta de ingreso y medios de vida, muchos pueden verse tentados a involucrarse en actividades criminales como estrategia de sobrevivencia,
- b. La falta de mecanismos de protección incentiva la informalidad en el empleo, y
- c. La carencia de mecanismos de protección social, particularmente en épocas de crisis o reformas económicas estructurales, genera inestabilidad política. En este ambiente, hay una mayor probabilidad de ocurrencia de estallidos sociales.

De este modo, entonces, se puede argumentar que los costos de tener una red de protección social pueden ser menores a los costos de no tenerla. Las redes de protección social están orientadas a tres tipos de personas:

1. Los pobres Crónicos: Aquellos que lo son incluso en períodos de rápido crecimiento económico. Son quienes presentan una incapacidad crónica para ganarse la vida (enfermedad, invalidez y vejez).
2. Los pobres temporales: Aquellos cuyo ingreso fluctúa por sobre y bajo la línea de pobreza. Esto tiene una muy alta correlación con los ciclos económicos. También son aquellos que presentan una incapacidad o declinación temporal en las capacidades para trabajar o en la disponibilidad de medios de vida (mala cosecha, sequía, pestes, crisis económica, por ejemplo).
3. Aquellos grupos directamente afectados por los procesos de ajuste o reforma del Estado, como trabajadores que quedan desempleados por “privatizaciones”, por reducción del Estado, por cierre de faenas y similares.

En estos es necesario distinguir dos tipos de personas:

1. Aquellos con potencial para salir de la pobreza si una adecuada ayuda les fuera otorgada, como aquellos en condición de trabajar, con buena salud o con educación.
2. Aquellos que necesitan ayuda permanente a causa de su muy baja capacidad para generar ingresos, como los discapacitados, los niños, los enfermos y los ancianos.

Aún cuando los expertos señalan la conveniencia de mantener “Redes de Protección Social”, hay circunstancias en que ellas son más necesarias aún:

- Cuando la cobertura de los programas de seguridad social es inadecuada y grandes segmentos de la población accede sólo a empleos informales que carecen de mecanismos provisionales.

- Cuando los sistemas formales de protección son inefectivos, e incapaces de proteger a los más vulnerables.
- Cuando los mecanismos formales, basados en la familia están desbordados o son inefectivos.

El análisis de diversas experiencias de “Redes de Protección Social” lleva a identificar cinco temas importantes en el diseño de programas de estas redes (Van de Walle 1995):

1. Mantener los costos de participación bajos (distancia de viajes, número de visitas, trámites) aumenta la participación de los pobres y mejora los resultados para los pobres.
2. Reducir los costos administrativos aumenta su sustentabilidad. La autofocalización o autoexclusión permite rebajar costos administrativos, pero se necesita mayor información sobre los grupos objetivos, lo que sólo es posible con detallados análisis de encuestas y datos y con monitoreo de los efectos del programa.
3. Mantener beneficios y subsidios de baja cuantía alienta la autoselección y elimina distorsiones al desincentivar a personas que, en circunstancias normales, podrían optar por trabajar, por ejemplo.
4. Focalización geográfica puede reducir costos, si los pobres están concentrados en determinadas áreas. Sin embargo, no es claro si los pobres ganan en los procesos de descentralización.
5. Los costos de implementar un programa deben ser evaluados en relación a los beneficios que generará. Deben, en consecuencia, considerarse todos los costos.

3.3. ESQUEMA PARA ELEGIR ENTRE PROGRAMAS.

Subbarao et al (1997) presentan un esquema para elegir entre programas de alivio y reducción de la pobreza que considera el análisis de los siguientes factores:

- a) Incidencia y naturaleza de la pobreza. Una primera cuestión a abordar es cuál es la magnitud de la pobreza en el país y cuáles son sus características fundamentales. Preguntas que son necesarias de abordar, por ejemplo, serían ¿es la pobreza un problema estructural?, ¿son los pobres principalmente personas que han sufrido pérdida de ingresos a consecuencia de una crisis económica?, ¿quiénes están en una situación de pobreza crónica, quienes enfrentan pobreza temporal y por qué? Así, la naturaleza de la pobreza que se enfrenta determinará el tipo de programa que deba implementarse:
 - (i) Para aquellos que están en condición de trabajar, pero que su ingreso es bajo y esporádico, subsidios monetarios que les permitan pueden ser el apoyo que necesitan.
 - (ii) Para aquellos que están en condiciones de trabajar (ancianos y personas con discapacidades severas e inhabilitantes), la solución sería asistencia permanente.
 - (iii) Para aquellos que están desempleados a causa de una crisis – económica o natural, por ejemplo – el tipo de programa más apropiado a este tipo de pobreza podría ser uno de empleos públicos temporales, subsidios monetarios y asistencia mientras dure la emergencia.

- b) Experiencia con programas existentes. La decisión sobre reformar algún programa o crear uno nuevo para abordar situaciones de pobreza está

muy relacionadas con la evaluación que se tenga sobre las experiencias de programas ya terminados o en actual funcionamiento. Estas evaluaciones normalmente se refieren a evaluaciones de impacto, costo – efectividad o costo beneficio.

- c) Condiciones específicas del país. La elección de programas concretos está fuertemente influenciada por las restricciones que tiene el país, tales como, capacidad administrativa (capacidad para identificar a los beneficiarios, distribuir los beneficios a esos beneficiarios y monitorear la implementación de los programas), fortalezas institucionales, restricciones políticas y condiciones económicas.

3.4. LAS CUESTIONES POLÍTICAS.

Más allá de la efectividad, focalización o financiamiento de las Redes de Protección Social y su contribución a las metas de superación de la pobreza, es también necesario considerar los aspectos políticos involucrados. Los recursos públicos son siempre escasos y sobre ellos hay siempre múltiples demandas. En este contexto, la asignación de recursos a este tipo de programas se ubicará en el centro de una pugna de intereses que pueden llegar a afectar la sustentabilidad del programa.

A continuación se presentan algunos aspectos políticos presentes en las Redes de Protección Social:

- Las intervenciones crean ganadores y perdedores, por lo que debe tenerse en cuenta la necesidad de compensar a los perdedores sin necesidad de castigar a los ganadores.
- El gobierno no es un actor unitario. Expresa diversos intereses y equilibrios especialmente en gobiernos de coalición. Esta diversidad también se

da en la administración de los programas. La existencia de estos intereses y equilibrios puede llevar a favorecer a determinados grupos por sobre otros.

- Las decisiones referidas a la focalización normalmente involucran una transacción entre reducir las fugas, o reducir los costos administrativos, aplicando mecanismos de focalización más específicos o implementar programas de más amplio acceso y obtener mayor apoyo político.
- Gelbach y Pritchett (1995) argumentan que una focalización demasiado estricta, basada en indicadores, puede resultar en disminución de gastos, pero también en disminución de beneficios. En esa condición es preferible implementar una menos "rigurosa" focalización. La autofocalización puede generar menos rechazo político que otras formas de focalización, porque los políticos pueden decir que finalmente son las personas las que deciden participar y que ello no es una decisión del gobierno.
- La opción entre focalización versus subsidios más generalizados pueden ser usados como parte de las plataformas electorales de los partidos. Gelbach y Pritchett (1995), usando el modelo de votante promedio concluyen que el partido que apoya el programa focalizado perderá porque eso atrae a menos votantes.
- El dilema entre focalizarse entre los "nuevos pobres" versus los "viejos pobres" es también políticamente significativo. Esto genera efectos para el diseño de programas dado que son grupos diferentes. Según Subbarao (1997), los programas de asistencia de corto plazo que se implementan durante los programas de ajuste tienen una probabilidad menor de generar oposición que los programas que implican transferencias de largo plazo.

- En Sri Lanka un programa de estampillas de comida, creado en 1977, focalizado en los pobres generó oposición en la clase media y llevó a rebajar el valor de las “estampillas de comida” (Subbarao 1997)
- En Colombia los programas de alimentación dirigidos a los pobres eran tan focalizados que no tenían apoyo político en los ciudadanos. Cuando el gobierno cambió, el programa fue eliminado.
- Estos programas son también usados con propósitos electorales. En India se implementó un programa de alimentación escolar muy caro, en 1996, a pesar de la evidencia que los suplementos alimenticios para niños menores de 3 años no son efectivos para superar la malnutrición y que la alimentación escolar en India es inefectiva en combatir la desnutrición (Subbarao 1998).
- Los programas son sensibles a los ciclos electorales.
- Los programas públicos de empleo son muy visibles. Al ser implementados localmente son especialmente objeto de influencia política, ya sea por cuestiones de localización (comunidades en donde se llevarán a cabo), por la incorporación de personas, por los salarios que se pagaran y por la duración del programa.
- También conflictos al interior del gobierno y la competencia por recursos y apoyos políticos, puede resultar en un apoyo institucional para programas que no ofrecen máximos beneficios para los grupos a los que van dirigidos.

4. MANEJO DEL RIESGO SOCIAL

4.1. INTRODUCCIÓN

El enfoque del Manejo del Riesgo Social (MRS) es una propuesta surgida desde el Banco Mundial en el 2000, que se presenta como un nuevo marco

teórico para abordar situaciones de vulnerabilidad y generar protección social a la población. Este enfoque busca generar instrumentos que permitan reducir la vulnerabilidad de diversos sectores de la población y ser efectivos en la reducción o superación de la pobreza. Asimismo, permitiría, según sus autores, ampliar la visión tradicional sobre la protección social, posibilitando un mejor diseño de los actuales programas de Protección Social y su aplicación como un componente proactivo de una estrategia más efectiva de reducción de la pobreza.

En el nuevo concepto propuesto se replantea las áreas tradicionales de Protección Social (intervención en el mercado laboral, previsión social y redes de protección social), considerando además un marco que incluye tres tipos de estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos (shocks), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONGs, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo. El nuevo concepto de Protección Social valora y pone énfasis en el doble papel que pueden desempeñar los instrumentos de manejo del riesgo, especialmente respecto de los sectores pobres - los más vulnerables a los riesgos y los que habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos - esto es, la protección de la subsistencia básica y al mismo tiempo la promoción de la disposición a asumir riesgos para involucrarse en actividades que, pudiendo ser más riesgosas, presentan a la vez mayor rentabilidad, para salir gradualmente de la pobreza crónica .

El enfoque del Manejo del Riesgo Social ya se ha usado en la implementación de programas sociales. En Chile, el Programa Puente y el Programa Chile Solidario lo han tomado como marco conceptual.

4.2. LA DISCUSIÓN CONCEPTUAL

a) Conceptos básicos

Los principales conceptos de este enfoque están referidos a la noción de riesgo y protección social. La noción de riesgo, en este esquema, está referida a la incertidumbre o incapacidad de enfrentar eventos que generan pérdidas en el bienestar social. En el MRS se incluyen elementos predecibles e impredecibles. Así, para los individuos que carecen de instrumentos de manejo del riesgo, aún los eventos predecibles (como sequías estacionales) tendrán efectos negativos en el bienestar.

En este enfoque se usa una definición amplia de Protección Social. Así, se entiende por Protección Social un conjunto de intervenciones públicas orientadas a asistir a los individuos, hogares y comunidades a manejar el riesgo en mejor forma y a prestar apoyo a los pobres en situación crítica.

Esta conceptualización buscaría superar la idea de protección social tradicionalmente definida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas, la que se encontraría actualmente en revisión a nivel internacional. Cuatro factores estarían asociados a este fenómeno: 1) las insuficiencias que han mostrado los mecanismos de protección social actualmente existentes, especialmente en situaciones de crisis financiera global como las vividas el año 1998); 2) el surgimiento de nuevas fuentes de riesgo derivadas de las políticas económicas y el proceso de desarrollo (inflación y devaluación inducidas por políticas, cambios en los precios relativos inducidos por tecnologías o el comercio, incumplimiento de programas sociales y cambios en la

tributación¹⁰); 3) la preocupación en economías tipo OCDE por los elevados y crecientes niveles de gasto público, particularmente en la perspectiva de una población que envejece y el aumento de la competencia internacional y, 4) la situación de las economías en desarrollo que tienen escasos recursos públicos para gastar en proveer seguridad de ingresos a su población, a pesar de sus altos niveles de pobreza y la inseguridad en los ingresos de las personas en los mercados laborales tanto formales como informales.

Lo anterior estaría planteando un conflicto entre la necesidad de proveer seguridad de ingresos a las personas y la aparente falta de recursos financieros. Este conflicto, según los creadores del MRS, se debería en parte a la definición tradicional de Protección Social, la que estaría orientada hacia medidas públicas de respuesta (especialmente en intervenciones del mercado laboral, previsión y redes de protección social).

b) La revisión del concepto tradicional de la Protección Social y la necesidad de una nueva visión

De acuerdo a Holzmann y Jorgensen (2000), la definición tradicional de la Protección Social (entendida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas), además de hacer demasiado hincapié en el papel del sector público, comprende una visión que pone énfasis más en los costos y gastos netos y que proporciona escasa orientación para una perspectiva estratégica para la reducción efectiva de la pobreza. A esto se agrega el hecho que los programas de Protección Social diseñados bajo el marco tradicional sólo han tenido un éxito moderado en mitigar la pobreza en los países en desarrollo.

¹⁰ La variabilidad del ingreso inducida por la globalización, combinada con la marginalización y exclusión social pueden, de hecho, aumentar la vulnerabilidad de importantes grupos de la población.

En la definición propuesta por los autores, la Protección Social se visualiza *“como intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”*. De acuerdo a esta definición el enfoque del manejo del riesgo social incluye redes de protección, mecanismos orientados a entregar a los sectores pobres capacidades para salir de la pobreza – por ejemplo, inversiones en capital humano² –, a la vez que toma en cuenta las limitaciones personales que gran parte de la población mundial tiene para confiar en sus propios activos y manejar con éxito por sí mismos el riesgo, las restricciones financieras e insuficiente capacidad fiscal de la mayoría de los países para proveer mecanismos adecuados de protección social.

c) La propuesta

En la nueva definición se combinan los instrumentos tradicionales de Protección Social bajo un esquema unificador, incluidas intervenciones en el mercado laboral, programas de seguro social y redes de protección social. Su objetivo va más allá de la entrega de instrumentos para manejar el riesgo por parte del sector público y abarca acciones para mejorar los instrumentos de manejo del riesgo basados en otros actores; el mercado y externos a él (informales). El concepto de manejo del riesgo social incorpora políticas de manejo del riesgo como proyectos agrícolas – que reducen los efectos de una sequía – y políticas económicas que reducen los impactos negativos de las crisis. Asimismo, considera otras muchas intervenciones públicas (como políticas macroeconómicas sólidas, un buen ejercicio del poder y acceso a la atención de salud y educación básica) que ayudan a reducir o mitigar los riesgos y en consecuencia, la vulnerabilidad. También amplía el marco de aplicación de la

¹¹ Esto implica favorecer que las personas pobres puedan mantener el acceso a los servicios sociales básicos, evitar la exclusión social y resistir las estrategias de superación que tengan efectos negativos irreversibles durante eventos adversos (shocks).

protección social, según su definición tradicional, extendiéndolo más allá de la entrega estatal de instrumentos de manejo de riesgo y atrayendo la atención hacia prestaciones informales y de mercado y sobre su eficacia y repercusión en el desarrollo y el crecimiento.

Tres son los principales elementos del marco de manejo del riesgo social propuesto:

1. Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos).
2. Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público).
3. Actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general).

En el nuevo marco conceptual propuesto, estos elementos se aplican en un contexto de diferentes niveles de información asimétrica y diferentes formas de riesgo.

d) Cómo se entiende el Manejo del Riesgo Social (MRS)

El MRS se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes (ver cuadro 6). Estos pueden ser naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o que no se pueden evitar, por lo que generan y profundizan la pobreza. La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos,

pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo.

En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MRS se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre disposiciones de MRS (informales, de mercado, públicas) alternativas y estrategias de MRS (prevención, mitigación, superación de eventos negativos) y encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda.

Cuadro 7: Principales fuentes de riesgo

	Micro (Idiosincrásico)	Meso	Macro (Covariado)
Naturales		Lluvias Deslizamientos de tierra Erupciones volcánicas	Terremotos Inundaciones Sequías Fuertes vientos
Salud	Enfermedad Lesiones Discapacidad	Epidemias	
Ciclo Vital	Nacimiento Ancianidad Muerte		
Sociales	Crímenes Violencia Intrafamiliar	Terrorismo Pandillas	Conmoción civil Guerras Disturbios sociales
Económicas	Desempleo Fracaso comerciales	Reasentamiento	Colapso del producto Balanza de pagos, crisis financiera o monetaria Perturbaciones en los términos de intercambio inducidos por tecnología o el comercio
Políticas	Discriminación Racial	Discriminaciones masivas	Incumplimiento político en programas sociales Golpe de Estado
Ambientales		Contaminación Deforestación Desastre nuclear	

Fuente: Adaptado de Holzmann y Jorgensen (2000),

En la perspectiva de los autores, un buen MRS contribuye a:

- Mejoramiento en el bienestar individual y social. En este ámbito el buen MRS puede lograr tres resultados primordiales:

- a. Menor vulnerabilidad³, como resultado del mejoramiento de las capacidades de manejo de los riesgos por parte de los pobres y los no pobres. Por lo tanto, debería contribuir a reducir la pobreza transitoria y proporcionar una vía de escape de la pobreza crónica.
 - b. Mayor uniformidad en el consumo, dado que el acceso a instrumentos de manejo del riesgo, como las posibilidades de ahorro y desahorro, posibilitan que las unidades económicas puedan uniformar el consumo que mejore el bienestar, durante un largo período e incluso toda la vida.
 - c. Una mayor equidad, en cuanto un mejor manejo del riesgo puede mejorar la distribución del bienestar en la sociedad sin redistribuir el ingreso entre los individuos⁴.
- Al desarrollo social y crecimiento económico: el buen MRS permitiría reducir la variabilidad del ingreso y el consumo. Conforme a ello es necesarios disponer de instrumentos públicos para manejar el riesgo – como sistemas de pensiones, seguros de desempleo o asistencia social, por ejemplo -- que puedan mejorar de manera considerable el bienestar de los individuos y contribuir al desarrollo de los países. Sin embargo, sistemas mal diseñados o implementados en forma deficiente, problemas en su administración o una exagerada generosidad, con los costos presupuestarios que esto implica, pueden causar importantes costos para el bienestar de los individuos y la sociedad en su conjunto.

12 La vulnerabilidad se puede definir como la probabilidad de resultar perjudicado por sucesos inesperados o como la susceptibilidad a impactos exógenos, trascendiendo la perspectiva tradicional de la pobreza.

13 Esto supone que la sociedad valora una distribución más equitativa del bienestar entre los individuos.

- A la reducción de la pobreza. El manejo del riesgo social contribuye con tres componentes: permite reducir la pobreza transitoria, impide que los pobres se hundan más en la pobreza y entrega un medio para salir de la pobreza. El acceso a instrumentos de MRS adecuados podría disminuir en forma importante la pobreza temporal, dado que establece mecanismos para ayudar a las familias a afrontar caídas transitorias del ingreso. Por otra parte, el mejorar las capacidades de manejo del riesgo de parte de los pobres permite una reducción duradera de la pobreza.

4.3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MRS

a) Estrategias de Manejo del Riesgo

Considerando la existencia de información asimétrica y que la forma que asume el riesgo es importante para la selección de los instrumentos para manejarlo, los autores proponen en este aspecto tres grandes categorías de estrategias de manejo del riesgo:

1. ***Estrategias de prevención – reducción del riesgo.*** Se aplican antes de que se produzca el riesgo y para reducir la probabilidad de su ocurrencia, abarcando un amplio espectro de mecanismos, más allá de los tradicionales. Incluyen políticas para mantener sana y equilibrada la macroeconomía, la salud pública, el medio ambiente, la educación y capacitación, y el mercado laboral¹⁴.

2. ***Estrategias de mitigación – para disminuir los deterioros que podrían producir la materialización de futuros riesgos.*** Estos son mecanismos que se

14 Las intervenciones preventivas de Protección Social normalmente están vinculadas a medidas para reducir los riesgos en el mercado laboral, principalmente el riesgo de desempleo o subempleo o de bajos salarios por baja capacidad o mercados laborales de deficiente funcionamiento.

diseñan y establecen antes de que se produzcan los riesgos. Su finalidad es reducir el potencial de repercusión en caso de materializarse el riesgo⁷.

3. **Estrategias de superación – aliviar el impacto del riesgo una vez que se ha producido.** Consisten en el desahorro/endeudamiento individual, migración, venta de la mano de obra (incluyendo la de los niños), reducción de la ingesta de alimentos o la dependencia de transferencias fiscales o privadas.

b) Sistemas de manejo del riesgo según nivel de formalidad

En el nuevo marco conceptual se propone la actuación de los siguientes sistemas:

- **Sistemas informales:** respuestas de autoprotección de los hogares, como matrimonio, apoyo mutuo de la comunidad, ahorros en activos reales – entre ellos: ganado, bienes raíces y otros –, compra y venta de activos, endeudamiento y préstamos informales, y almacenamiento de bienes para el consumo a futuro.
- **Sistemas de mercado:** apunta a la disponibilidad de activos financieros —efectivo, depósitos bancarios, bonos y acciones— y pólizas de seguro.
- **Sistemas provistos u ordenados por el sector público:** como previsión social, transferencias y obras públicas.

15 La mitigación de los riesgos puede tomar varias formas: i) La diversificación de la cartera para reducir la variabilidad del ingreso (adquisición y administración de diferentes activos, como capital físico, financiero, humano y social en sus diferentes formas); ii) Los mecanismos de seguro formales e informales; iii) La cobertura del riesgo cambiario (por ejemplo, contratos de tipo de cambio futuros).

b) Actores en el MRS

El manejo social de los riesgos abarca muchos actores, desde individuos, hogares, comunidades y ONG, hasta el gobierno en sus distintos niveles, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales y la comunidad mundial en conjunto, los que manejan distintos grados de información para enfrentar los riesgos.

- Los individuos/hogares tienen toda la información privada de base, por lo que en parte del manejo del riesgo se puede llevar a cabo a nivel de cada unidad familiar.
- Las comunidades, que poseen también una gran reserva de información privada y que al no contar con instituciones de mercado adecuadas, crean mecanismos informales para compartir los riesgos⁸.
- Las ONG, que pueden tener (o no) una cantidad de información privada similar a la de las comunidades muy cohesionadas, pero su naturaleza local e informal les permite supervisar mejor el comportamiento individual que las instituciones de mercado formales⁹.
- Las instituciones de mercado (como bancos y compañías de seguros) que tienen que depender de la información pública y por ello enfrentan temas de riesgo moral y selección adversa, pueden también ser instrumentos eficientes para entregar servicios financiados por el sector

⁸ Estos mecanismos proporcionan diversos instrumentos para mitigar y superar los riesgos, entregar protección y servicios que los instrumentos de mercado no pueden prestar y forman parte del "capital social"

⁹ Esto explica la existencia e importancia de los sistemas de microcréditos y ahorro auspiciados por las ONG en muchos países en desarrollo.

público (como colocación laboral, pagos de asistencia social, entre otros).

- Las instituciones internacionales y donantes, que aportan, ya sea en la provisión de fondos de ajuste y emergencia durante las crisis económicas, financieras y en el alivio después de catástrofes naturales y,
- El gobierno, que entre sus muchas funciones a cumplir, debe:
 - ejecutar medidas de políticas para la prevención del riesgo;
 - facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado, establecer el marco legal habilitador, asegurar su fiscalización y supervisión y contribuir a facilitar el flujo de información;
 - entregar instrumentos de manejo del riesgo en aquellas áreas en que el sector privado no funciona bien (por ejemplo, el seguro de desempleo) o donde los individuos carecen de información suficiente para protegerse adecuadamente frente a los riesgos y las crisis;
 - proporcionar redes de protección social para enfrentar y superar los riesgos; y
 - decretar la redistribución de ingresos si los resultados de mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social.

4.4. CONCLUSIONES SOBRE EL MRS

El nuevo marco conceptual aportaría elementos valiosos para replantearse el diseño y ejecución de los programas de Protección Social, mostrando capacidad para ayudar a entender y delimitar mejor los riesgos que afectan el

bienestar de personas y hogares, y para proponer y ejecutar mejores políticas en este campo. El concepto propuesto apunta a la necesidad de contar con instrumentos que van mucho más allá de la demanda por un aumento en los recursos fiscales, proporcionando a los diseñadores de políticas públicas un enfoque integrado de intervenciones para el manejo del riesgo. Estos mecanismos de manejo del riesgo incluyen instituciones de microfinanzas, sistemas de créditos dirigidos a los pobres, protección a las mujeres y fondos de inversión social con características proactivas (por ejemplo, generación de ingresos), que mitigan los riesgos (suministro de agua) y que los superan (obras públicas).

Este nuevo marco ya ha sido utilizado para replantearse los fondos de inversión social, para evaluar los desafíos y oportunidades de la seguridad de los ancianos en el Este asiático y para elaborar documentos de estrategias del sector en regiones de diversas características económicas y sociales. También se ha ampliado para abordar especialmente riesgos en áreas rurales de África al sur del Sahara, encontrándose en preparación su aplicación a sistemas de apoyo a los ingresos de los desempleados. El marco también proporciona un apoyo adicional a un sistema de reforma de pensiones de múltiples pilares.

En su desarrollo queda todavía por abordar temas asociados a: ¿cómo podrían y deberían las intervenciones gubernamentales facilitar los sistemas informales de manejo del riesgo?; directrices teóricas y empíricas para lograr un equilibrio entre prevención, mitigación y superación del riesgo; la función del capital social en el manejo del riesgo social y lo que el gobierno puede hacer para promoverlo; las circunstancias bajo las cuales los distintos actores desempeñan mejor sus roles como proveedores de mecanismos de manejo del riesgo.

4.5. CRITICAS AL MRS

El enfoque del MRS ha sido analizado críticamente por Ana Sojo (2003). A continuación se presentan sus principales observaciones. Para esta autora la aplicación de la perspectiva del “manejo del riesgo social” ha sido impulsada en América Latina para mitigar - en un comienzo - el efecto social adverso de los ajustes estructurales, pero en la actualidad ha constituido principios rectores de la política pública. Dicho enfoque ha determinado, a su vez, una nueva relación entre el Estado, el Mercado y los ciudadanos en materia de seguridad social, con nuevos roles y funciones, los cuales muchas veces han fallado como dispositivos eficientes y eficaces de diversificación de riesgo en especial para los pobres y los sectores medios altamente vulnerables a la pobreza. La equidad, la solidaridad y la integración social son principios que se han visto relativizados en este contexto.

a) ¿Cuál es el problema?

En las últimas décadas, las sociedades latinoamericanas han experimentado una serie de cambios en sus estructuras económicas, políticas e institucionales, las cuales han favorecido la emergencia de nuevas y/o más profundas vulnerabilidades. Estas se encuentran asociadas íntimamente a las actuales formas de estructuración del mercado laboral, la política de apertura económica, el repliegue del Estado en materia de protección social, la acelerada depreciación de la educación, entre otros factores.

Para las personas y hogares de la región, la expresión más palpable de este “nuevo escenario” es la creciente volatilidad de los ingresos del trabajo y los débiles e ineficientes mecanismos disponibles para contrarrestar su efecto adverso. En efecto, el patrón ocupacional de la población es mucho más inestable, y consecuentemente, los empleos se han vuelto más temporales. Por ello, la eventualidad de la desocupación transitoria es una amenaza que hoy por

hoy no sólo afecta a los más pobres, sino también a los sectores medios que han visto disminuir la calidad de los empleos durante las últimas dos décadas.

Pero la capacidad para resistir a las perturbaciones acarreadas por caídas de ingresos disminuye con su recurrencia y los activos de los hogares pueden verse progresivamente reducidos, y esto es muy preocupante. La autora sostiene que los efectos intergeneracionales de las estrategias de los sectores medios frente a perturbaciones de ingresos, y considerando su mayor recurrencia, pueden poner en entredicho la propia constitución y permanencia en estos sectores. De la venta de activos, se pasa fácilmente a la menor inversión en Capital Humano (salud y educación principalmente), lo que daña al largo plazo las posibilidades de desarrollo y bienestar.

Los indicadores de la región entregan señales diversas en materia de bienestar social y equidad. Durante gran parte de la década pasada, y con anterioridad a la crisis financiera, la pobreza disminuyó su incidencia en la región. En efecto, el crecimiento económico generó más empleo y éste a su vez permitió un flujo de ingresos importante hacia los sectores afectados por situaciones de pobreza. Pero paralelamente, la distribución de los ingresos siguió prácticamente inalterable. Todos aumentaron sus ingresos, pero a ritmos bien distintos, relevando la persistencia de un patrón concentrador de la riqueza. Por otra parte, el período de bonanza significó el surgimiento de un tipo de empleo más flexible que si bien mejoró momentáneamente la situación de importantes segmentos sociales, hizo evidente sus consecuencias durante la crisis.

La pobreza entonces, ha sufrido un proceso de cambio. Es más imprevisible que antes, y cada vez se vincula menos con el analfabetismo y la desnutrición, y se asocia más con la volatilidad de los ingresos. Este rostro transitorio hace de la pobreza una realidad cada vez más cercana para los sectores medios.

Esto comporta diversos problemas para sostener un nivel de bienestar perdurable en el tiempo, en especial, porque existen sendas dificultades para edificar un sistema de protección social que permita un manejo adecuado del riesgo en sociedades orientadas al mercado. Esto supone nuevas responsabilidades públicas y en América Latina y el Caribe que no han sido del todo precisadas. Además, el desarrollo de este tema ha sido abordado de maneras diversas según el país y el momento histórico. Estos varían desde mecanismos informales de protección – asociados generalmente a situaciones de pobreza y ausencia de alternativas – hasta la acción proteccionista del Estado, pasando por la estructuración reciente de mercados de aseguramiento que en escenarios de elevada concentración de ingresos representa una respuesta inadecuada y discriminatoria para gran parte de la población, especialmente para enfermos crónicos, mujeres y ancianos. En los sistemas de pensiones que consideran parcial o totalmente la modalidad de capitalización individual, el riesgo es asumido individualmente y diferenciado por sexo.

b) Pobreza, riesgo y política social

Asimismo, el enfoque de manejo del riesgo social, más que ayudar a enfrentar riesgos, se propone que las políticas busquen reducirlos y mitigarlos. Los pobres son más vulnerables, porque están más expuestos a las vicisitudes del mercado y tienen poco acceso a activos y pocas dotaciones, en términos de capacidades y recursos, para administrarlos y compensar las consecuencias negativas de cambios periódicos en el nivel de ingreso del hogar.

El enfoque de riesgo social, se centra en las causas de la pobreza. No obstante, ha permanecido una continuidad en materia de bienestar por parte de las acciones del Estado. Idealmente, y especial en el caso de los pobres, las redes de protección deben establecerse antes de que haya crisis o conmociones y

deben ser permanentes para contribuir a prevenir y a enfrentar riesgos ya sea reduciéndolos o mitigándolos.

La propuesta de manejo social del riesgo otorga características muy positivas a los seguros informales de riesgo, llamados también microseguros. Sin embargo, esta sobreestimación del aseguramiento informal ha significado aceptar la desprotección social formal y el financiamiento solidario.

c) El aseguramiento de mercado

Por otro lado, se estima que los arreglos públicos en los países en desarrollo son relativamente escasos y de cobertura limitada, debido fundamentalmente a causas fiscales y al bajo empleo formal. Los mercados de seguros son casi inexistentes, por problemas de información asimétrica y restricciones para hacer cumplir los contratos, y que la proporción del empleo informal evidencia la importancia de los arreglos informales en materia de riesgo.

Sin embargo, la tendencia actual sugiere que los mecanismos informales y la protección estatal cedan paso al aseguramiento privado, que está centrada en el individuo. En ese contexto, la necesidad de que el gobierno actúe surge únicamente donde los mercados fallan, y la formulación de política social se basa en principios minimalistas. Esta perspectiva reduccionista tiene sus orígenes en política social que desestima el principio de solidaridad en un régimen de aseguramiento social.

Los mercados de seguros en América Latina se encuentran poco regulados y lindan en prácticas discriminatorias. Además, se producen vicios donde el sistema público termina subsidiando al privado cada vez que los cotizantes de este último son afectados por cierto tipo de riesgos que no son cubiertos adecuadamente por el aseguramiento de mercado. Frente a esa situación los

individuos se ven obligados a recurrir a los dispositivos públicos disponibles aun cuando nunca cotizaran en él.

Aquí, el principio del financiamiento solidario del aseguramiento ha sido vulnerado. Cabe destacar que la eficiencia del financiamiento solidario radica en su sentido redistributivo, ya que permite establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso, edad y de riesgo.

c) Conclusiones

Los postulados del manejo del riesgo social delimitan una responsabilidad pública mínima en materia de protección social por dos vías: la de circunscribir las responsabilidades del Estado al combate de la pobreza mediante redes de protección y contraponer las políticas focalizadas a las universales, en el plano del aseguramiento, la de desestimar y socavar la solidaridad y hacer hincapié en la responsabilidad individual para asegurarse contra los riesgos.

Las políticas focalizadas estrictamente en sectores pobres no resultan suficientes, y en lo que se refiere al aseguramiento, no permiten una diferenciación de riesgo adecuada y estable, ya que el subconsumo en materia de aseguramiento afecta a amplios sectores sociales, no sólo a los pobres.

En esos términos, el aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contra la universalidad, conforman la estrategia que desestima el principio de solidaridad del financiamiento.

Sin embargo, se requiere un financiamiento adecuado para encarar los desafíos de la equidad y las sinergias entre desarrollo social y desarrollo económico. Cabe hacer notar que la protección social produce un conjunto de

externalidades positivas para la sociedad como un todo, como son la buena salud de sus habitantes, su nivel sociocultural y su autovalía en términos económicos (ojala hasta su fallecimiento). Esto pone en el tapete la necesidad de establecer pactos fiscales que determinen niveles de protección, según las posibilidades económicas y los acuerdos políticos.

En efecto, desestimar el principio de solidaridad y los sistemas de aseguramiento obligatorio con alta mancomunidad de riesgos y promover el aseguramiento individual sin regular la selección adversa, han acarreado importantes costos fiscales y han profundizado la desigualdad en la región.

CAPÍTULO IV: PROGRAMAS ORIENTADOS A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

1. BECA ESCOLAR, BRASIL

Identificación del Programa	<i>Beca Escolar ("Beca Escola") - Brasil</i>
Ámbito	- Educación
Localización	
Tiempo de ejecución	- Se inicia el año 1995 a nivel de municipios y algunos estados del Brasil. El año 1998 pasa a ser implementado en algunos estados por el Ministerio de Educación y Deportes (MEC) y, a partir del año 2001 se implementa como programa nacional; Programa Nacional de Beca Escolar.
Responsable	- Ministerio de Educación y Deportes, Secretaría De programa, Caja Económica Federal.

1. Concepto de pobreza

El Programa Nacional Beca Escolar, en su concepción y diseño, se plantea en forma explícita como una estrategia concreta de superación de pobreza, inscribiéndose actualmente en un contexto mayor de esfuerzos a nivel país, orientados a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres; la estrategia nacional de superación de la pobreza.

Dicha estrategia se plantea siguiendo dos premisas básicas:

1. La pobreza es un fenómeno multidimensional, que incluye la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y humanos y

consecuencias subjetivas, tales como, fatalismo, imediatismo, ruptura del contrato social.

2. La pobreza tiende a reproducirse de forma inter-generacional, a través de factores que afectan las posibilidades de desarrollo de los individuos en cada etapa de sus ciclos de vida.

Su principal desafío: la desigualdad. Se identifican, además tres ejes centrales de acción, para avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad: a nivel regional y de la dimensión raza, abordando prioritariamente el analfabetismo (disparidades regionales y mayor analfabetismo en población negra), y la dimensión de género, abordándose prioritariamente el desempleo en las mujeres de raza negra.

Los principios orientadores de la estrategia para la superación de la pobreza en Brasil son⁶:

- Descentralización: participación y responsabilidad del nivel nacional, estadual y municipal).
- Focalización: Familias en situación de pobreza (ingreso familiar per capita de hasta ½ sueldo mínimo), 9,3 Millones y, Geográfica: Municipios de IDH bajo, Bolsones de pobreza de los municipios de IDH medio y alto.
- Unidad de actuación: la familia (miembro de referencia, la madre, Cadastro Único, Transferencia de recursos a través de la TARJETA CIUDADANA, Línea de base para evaluación de impacto).
- Convergencia programática: articulación de programas sociales.
- Protagonismo: control social, acompañamiento y evaluación.

¹⁶ Los niveles de pobreza al año 200° alcanza a un 32%, y la indigencia al año 2001 a 13,3%

- Compromiso con los resultados: Monitoreo e evaluación de resultados, Índice de Desarrollo Familiar.

La convergencia programática corresponde a un esfuerzo de articulación y búsqueda de complementariedad entre distintos programas en funcionamiento, de manera tal de incidir – en distintos momentos del ciclo de vida de las personas – en la generación de mayores oportunidades de desarrollo y condiciones de protección social. De este modo se plantea articular los Programas de Generación de Renta, Programas de Promoción Humana y Social y Programas de Transferencia de Renta, dentro de los cuales se encuentra el programa Bolsa Escolar.



En este contexto el **Programa Nacional Beca Escolar** se concibe como una estrategia que articula la educación con el combate a la pobreza, postulando que, si los niños trabajan, no asisten a la escuela, y que si sus familias disponen de los recursos necesarios los reintegrarán a ella. Aunque considera trasferencias monetarias, el programa no se define como una política compensatoria, declarándose como “un programa educacional creado para complementar las políticas estructurales de educación”⁵.

¹⁷ Israel Luiz Stal, Secretario del Programa Nacional de Beca Escolar, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

3. Antecedentes y Descripción del problema que aborda el Programa

a) Antecedentes:

El programa Nacional de Beca Escolar ("Bolsa Escola") es una beca renovable que proporciona recursos a familias de bajos ingresos con la condición de que sus hijos e hijas asistan a la escuela. Busca compensar a los alumnos los ingresos que obtendrían si estuvieran trabajando. Entregada en efectivo o en especie, la beca permite a los niños asistir a clases elementales durante medio día y participar luego en actividades de extensión, como música y artes y oficios, en el otro medio día.

La iniciativa surge a propósito de las discusiones y debate nacional acerca de la necesidad de combatir la pobreza y generar políticas de renta mínima vinculadas a la familia y a la educación¹⁸. El resultado de este debate se manifiesta en 1995, cuando se inician las primeras experiencias municipales, en Campinas y Ribeirão Preto, y en el Distrito Federal. Estos primeros programas recibieron denominaciones distintas en cada localidad, presentando, sin embargo, un elemento en común: la propuesta de articulación, de forma inédita e innovadora, de complementos a la renta familiar y el estímulo a la educación de los niños, como opción estratégica de combate a la pobreza.

Las experiencias municipales y algunas iniciativas estaduais se fusionaron en el Programa Federal de Garantía de Renta Mínima Asociado a Acciones Socio

¹⁸ Las primeras discusiones, en Brasil, sobre la instalación de un programa de garantía de renta mínima se remontan a la década de 1970, pero el debate nacional sobre la importancia y la legitimidad de programas de este tipo ganó visibilidad a inicios de los años 90, con un proyecto de ley que instituía el Programa de Garantía de Renta Mínima, para todos los brasileños adultos (más de 25 años), con una renta per cápita inferior a R 240,00 (US\$ 14), que fue propuesta por el senador Eduardo Suplicy (PT-SP).

Educativas, instituido por la Ley N° 9.533/97, y ejecutado en 1999 y 2000, bajo la responsabilidad del Ministerio da Educação y de Deportes (MEC), el cual adhirió a la misma estrategia presente en un centenar de programas que lo antecedieron en sus objetivos: complemento de la renta familiar y aumento de la escolaridad de los niños y adolescentes pobres.

Este programa operaba enviando recursos federales a los municipios para ser transferidos a las familias pobres con niños de 7 a 14 años estudiando en la escuela. Los municipios tenían la obligación de proporcionar una contrapartida de 50% de los recursos totales, además de implementar acciones de reforzamiento de las actividades pedagógicas. Al año 2000, atiende a cerca de 1,7 millones de beneficiarios. Sin embargo, tres factores impedían su implementación para todo el territorio brasilero: (i) dificultades financieras de municipios carentes que no disponen de recursos cumplir con el aporte exigido, (ii) baja capacidad del Programa para cubrir la demanda, (iii) la excesiva burocracia en la celebración de los convenios requeridos para su implementación.

Para superar estos problemas el año 2001, el Ministerio de Educación y Deportes de Brasil inició el **Programa Nacional Beca Escuela (Bolsa-Escola)**, vinculado al Programa Nacional de Renta Mínima que forma parte de la Red de Programas Federales de Protección Social de Brasil². Los programas que conforman esta Red se indican en el siguiente cuadro.

² La Red de Programas Federales de Protección Social es una iniciativa del Gobierno de Brasil.

PROGRAMAS FEDERALES DE PROTECCION SOCIAL

<i>Programas</i>	<i>Organismo Responsable</i>
Bolsa-Alimentação ³	Ministerio de Salud
Bolsa-Escola	Ministério da Educação
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI	Secretaria de Estado de Assistência Social, del Ministerio da Previsión y Asistencia Social
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Secretaria de Estado de Assistência Social, del Ministerio de Previsión y Assistência Social
Auxílio-Gás	Ministerio de Minas e Energía

Fuente: "Bolsa escola como alternativa de inclusão social", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

A nivel nacional las principales innovaciones incorporadas al Programa Beca Escolar son:

a) El aporte financiero para el pago de beneficios pasa a ser asumido íntegramente por el Gobierno central (la Unión), mediante la transferencia de recursos del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza;

¹⁹ El Programa Beca Alimentaria, creado por el Ministério de Salud, consiste en la promoción de condiciones de salud y nutrición de las madres que amamantan a sus hijos menores de seis meses (nutrizes) y niños de de 6 meses a 6 años y 11 meses de edad, en riesgo nutricional, niños huérfanos de madre, hijos de madres seropositivas para HIV-AIDS o madres con psicosis grave que contra-indiquen el amamantamiento, pertenentes a familias sin renta o que posean una renta per capita mensual de ½ salario mínimo, mediante la complementación de la renta familiar para mejorar alimentación y fomentar la realización de acciones básicas de salud con enfoque predominantemente preventivo, el valor de éste es de R \$ 15,00 (quince reales).

b) Se amplia el rango de edad (de 6 a 15 años), contemplándose beneficiar a 10,2 millones de niños y niñas y a 5,8 millones de familias.

c) El proceso de incorporación de los municipios fue acelerado (facilitado), como resultado de la simplificación de los trámites burocráticos.

A través de estos programas se transfieren recursos monetarios directamente a las familias pobres, que perciben un ingreso per cápita mensual menor o igual a medio salario mínimo (US\$36), a cambio del cumplimiento de una agenda de compromisos, los cuales están dirigidos a incrementar el nivel de capital humano y a contribuir a romper el círculo vicioso de la pobreza.

La agenda de compromisos en cada programa consiste en acciones específicas de atención al cuidado de la salud, nutrición, educación o capacitación; acciones todas dependientes de decisiones al alcance de la familia, y cuyo cumplimiento complementa las acciones del Estado en el logro de objetivos de desarrollo humano. En el caso del programa "Beca Escolar", es constituir un incentivo para asegurar que los niños y niñas de menores ingresos no falten a la escuela, con el objetivo de reducir el abandono escolar y mejorar su rendimiento.

b) El problema que aborda:

El Programa Nacional Beca Escolar, corresponde a una iniciativa del Estado brasilero que busca superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y reducir la presión sobre el mercado de trabajo, garantizando a los niños y adolescentes su derecho a la educación, mediante la entrega de un complemento a la renta de las familias pobres, condicionado a la matrícula y asistencia escolar de sus hijos.

La educación brasileña está estructurada en dos niveles: el básico (once años, de los que ocho son obligatorios) y el superior (media y superior). La educación infantil para niños de 0 a 6 años no es obligatoria y es impartida en guarderías para los alumnos de 0 a 3 años y en preescolar para los de 3 a 6. El nivel básico comprende el primer grado, destinado a niños y adolescentes de 7 a 14 años (conocido también como "educación fundamental") y el segundo grado, de 15 a 17 años (*educación media*).

Pese a los avances registrados en los últimos años, el analfabetismo, el ausentismo escolar y la repetición de curso permanecen como los mayores problemas de la educación brasileña. A pesar de disminuir cerca de un 6% en cada decenio, el índice de analfabetismo entre la población de más de 15 años era del 20,1% en 1991, aunque había disminuido hasta un 13,8% en 1998. En números absolutos, el país posee cerca de 15,0 millones de analfabetos⁴.

Aunque la escolarización entre los 7 y 14 años ha venido mejorando en los últimos años y se han alcanzado niveles muy altos (91,2%), cerca de 3,5 millones de niños permanecen todavía apartados de las aulas. La repetición y la evasión (abandono definitivo de la escuela) continúan siendo crónicas en el primer grado escolar, debido en gran medida a la situación económica de los alumnos, obligados muchas veces a trabajar para contribuir al sustento familiar. En 1997, la tasa media de repeticiones en toda la enseñanza fundamental (1.ª a 4.ª series del primer grado) alcanzó el 23,4% y la de abandono el 3,9%.

⁴ A pesar de esta cifra, es necesario destacar que en los años noventa el descenso del número de analfabetos entre los grupos de edad más jóvenes fue muy notable; por ejemplo, las tasas entre la población de hasta 29 años van decreciendo rápidamente: entre los 15 y los 19 años se producía una caída del 12,2% de 1991 al 4,8% de 1998; en la franja de 20 a 24 años, la caída en esos años fue del 12,1% al 6,2% y en la de 25 a 29 años, el porcentaje pasó del 12,7% al 7,7%. Los datos del Censo realizado en 2000 por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicarían una reducción aún mayor en las tasas de analfabetismo.

4. Descripción del Programa

El Programa Nacional Beca Escolar es una acción del Gobierno Federal, de alcance nacional, que pretende implementar "iniciativas que, directamente o en alianza con instituciones de la comunidad, incentiven y posibiliten la permanencia de los niños y niñas beneficiarios en la red escolar, por medio de acciones socioeducativas de apoyo a los trabajos escolares, de alimentación y de prácticas deportivas y culturales en el horario complementario a las clases".

a) Objetivos de la intervención

Objetivos

El objetivo central del programa es *"aumentar el acceso y permanencia en la enseñanza fundamental de niños y niñas pertenecientes a familias que viven con una renta per cápita mensual menor o igual a 90 reales"*. Para esto entrega un incentivo financiero a las familias pobres que se comprometen a mantener a sus niños en la escuela, con el fin de contribuir a reducir la deserción escolar y la repitencia.

Sus objetivos específicos son:

- Incentivar a escolarización, sensibilizando a las familias sobre la importancia de llevar a los niños a la escuela.
- Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en la escuela de segmentos sociales afectados por déficit educacionales.
- Integrar a las familias al proceso educacional de sus hijos y contribuir a la generación de una cultura escolar positiva en segmentos sociales tradicionalmente excluidos de la escuela.

- Apoyar el combate contra el trabajo infantil y a la opción de la calle como medio de subsistencia de las familias pobres, evitando el contacto de niños y adolescentes con situaciones de riesgo personal y social, particularmente relacionadas con drogas, prostitución, violencia y criminalidad.
- Mejorar las condiciones financieras y la calidad de vida de las familias que participan en el programa.
- Recuperar la dignidad de segmentos (camadas) excluidos de la población; estimulando el aumento de la autoestima y la esperanza de un futuro mejor para sus hijos.

b) Población objetivo

Dirigido a niño(a)s y adolescentes entre 6 y 15 años de edad y a sus familias. Para poder participar en este programa las familias deben reunir las siguientes condiciones:

- Un nivel de ingresos inferior al nivel de pobreza nacional.(Renta mínima per cápita dentro de la familia menor a los R\$90 (aproximadamente US\$ 24), los cuales corresponden a la mitad del salario mínimo mensual per cápita).
- Todos los hijos en edad escolar deben matricularse en una escuela.
- La familia se compromete a que estos niños no faltarán a clases más de 4 días por mes por razones injustificadas.
- La Familia deberá residir en el municipio.
- Para recibir los beneficios del programa:
 - El alumno deberá estar matriculado en la Enseñanza Fundamental.
 - El alumno deberá tener entre 6 y 15 años de edad;
 - El alumno deberá tener una asistencia mínima de 85% (revisada cada tres meses);

- Cada Familia podrá recibir ayuda para no máximo de tres hijos o dependientes;

Al año 2001 se estimaba un público beneficiario potencial de 3,3 millones de niños de 7 a 15 años que no frecuentan la escuela ⁶.

d) Localización y cobertura

- *Focalización:*

El Programa nacional está abierto a todos los municipios brasileros. El programa no exige contrapartida financiera del municipio, pero exige se desarrollen acciones complementarias orientadas a promover la permanencia de los niño(a)s en la escuela.

- *Cobertura:*

En su primer año de funcionamiento (2001) el programa nacional operó en cerca de 5.470 municipios brasileros (de un total de 5.561). De los 5,8 millones de familias contempladas para atender ese año, 4,7 millones ya se habían incorporado, entregándose beneficios financieros a más de 8,2 millones de niños. A septiembre del 2002 el programa había alcanzado la participación de 5.545 municipios, faltando a esa fecha sólo la incorporación de 16 municipios para cubrir la totalidad del país.

La meta del programa Beca Escuela es llegar a atender a 10,7 millones de niños y adolescentes entre 6 y 15 años de edad (número máximo de potenciales

²⁰ "Proyecto Hambre Cero – Propuesta de Política de Seguridad Alimentaria para Brasil", Luiz Inácio Lula da Silva, Instituto Ciudadanía, Octubre de 2001.

beneficiarios), pertenecientes a 5,9 millones de familias que viven actualmente con una renta de hasta medio salario mínimo mensual per cápita (renda mensual per capita de no máximo R\$ 90,00).

e) Productos y beneficios que otorga

El Programa Nacional de Beca Escolar garantiza la entrega, en todos los 5.561 municipios brasileros, de un beneficio mensual, en dinero, para las familias cuya renta sea de no más de R\$ 90,00 per capita y cuyos hijos, de 6 a 15 años, estén matriculados y asistiendo a la enseñanza fundamental. Cada niño(a) recibe mensualmente R\$ 15,00, limitada a un máximo de tres niños por familia, implicando esto un beneficio máximo de R\$ 45,00 (US\$ 12 aprox).

Como contrapartida, la familia beneficiaria debe garantizar que sus hijos asistirán a clases bajo pena de perder el beneficio, en caso que el alumno tenga más de un 15% de inasistencia en el mes. El beneficio es traspasado directamente a las madres quienes por medio de una tarjeta magnética cobran su cuota en cualquier agencia de la Caja Económica Federal (CEF).

f) Resultados esperados

Al promover la matrícula y la permanencia en la Enseñanza Fundamental, el programa espera, fundamentalmente:

- que las familias beneficiarias, así como sus hijos y/o estudiantes dependientes asuman que la asistencia es el factor esencial para el rendimiento escolar,
- aumentar la escolarización de la población (universalización escolar),
- incrementar niveles de permanencia de los niño(a)s de familias pobres en la escuela (disminuir deserción),

- reducir niveles de penitencia ,
- desestimular el trabajo infantil y el trabajo en la calle como medio de subsistencia de las familias pobres,
- mejorar condiciones financieras y calidad de vida de las familias más pobres y
- mejorar autoestima de los niños y sus familias.

g) Estrategia y metodología de trabajo

Los principales elementos de la estrategia de trabajo aplicada por el programa son:

- - Unidad de intervención : Familia
- - Aplicación Catastro Único ¹⁵
- - Miembro de Referencia: la Madre
- - Diagnóstico-evaluación de las en situación de pobreza
- - Relación familia por servicios sociales
- - Racionalización del proceso de obtención de la información
- - Transferencia de recursos a través de la TARJETA CIUDADANA
- - Línea de base para evaluación de impacto

²¹ Sistema creado en Junio del 2001 con la finalidad de catastrar a todas las familias que presentan una renta per capita de ½ salário mínimo, para possibilitar la inserción de esas familias en los Programas de Gobierno Federal. A través del Cadastramento Único, que es un banco de datos centralizado en la Caixa Econômica Federal, será possível contar con un panorama real de potenciales beneficiarios de las políticas sociales públicas y una mejor formulação e implantação de serviços sociais adequados às necessidades da nossa população em situação de pobreza. O Cadastramento Único dos Beneficiários de Programas do Governo Federal, terá a possibilidade de identificar seus beneficiários, e o responsável pela família, que preferencialmente será a mãe, terá acesso direto a seus recursos através de CARTÃO CIDADÃO, um cartão magnético que lhe permitirá retirar os recursos em uma agência da Caixa Econômica Federal ou em qualquer posto autorizado (revendedores lotéricos, etc.), seu pagamento será em dinheiro, e o beneficiário poderá sacá-lo de acordo com o calendário de pagamento.

Junto con lo anterior, la estrategia de trabajo contempla la existencia de mecanismos de control social, con participación de distintos sectores locales, además de los beneficiarios. Conforme a ello, todo el proceso de acompañamiento y supervisión del Programa es realizado por intermedio de un Consejo Municipal de Beca Escolar. Este debe ser instituido por ley municipal, siendo un instrumento de participación popular y de control del Programa. Debe tener una composición de al menos 50% de representantes de la sociedad civil no vinculados a la Administración Municipal y sus miembros deben conocer el funcionamiento del Programa y las realidades de las comunidades donde se encuentran las familias beneficiarias.

Las competencias de este Consejo son: i) Acompañar y evaluar la ejecución del Programa en el municipio; (ii) aprobar la relación de familias seleccionadas; (iii) aprobar el reporte de frecuencia escolar; (iv) apreciar y acompañar las acciones socioeducativas propuestas por el ejecutor del Programa; (v) estimular la participación comunitaria en el control de la ejecución del Programa en el ámbito municipal; (vi) ejecutar otras atribuciones establecidas en normas complementarias⁷.

h) Ciclo del Programa

Las etapas básicas del proceso de implementación del programa son:

- Divulgación
- Inscripción de familias
- Selección

²² VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

- Control de asistencia
- Pago del beneficio

i) Estructura de la gestión

Las instituciones participantes y responsabilidades de éstas en la implementación y operación del programa son:

- *Unión (Nivel nacional)*
 - El Ministerio de Educación - Secretaría del Programa: garante integral de los beneficios y encargado de la normativa y del control de la operación.
 - La Caja Económica Federal (CEF) — en calidad de agente operador que realiza el catastro nacional de beneficiarios, encargado de la organización y operación de la logística de cancelación de los beneficios.

- *Nivel Municipal*

Tienen la función de aplicar localmente el programa, siendo responsables de:

- instituir, por medio de una Ley municipal, un programa local de renta mínima vinculada a educación;
- desarrollar acciones socioeducativas
- crear un Consejo de Control Social que supervise la ejecución del programa
- identificar y catastrar a las familias que tengan derecho al beneficio
- acompañar y controlar la asistencia escolar
- crear condiciones para que los niño(a)s asistan a las escuelas; y
- avanzar en la calidad de los servicios educacionales prestados.

- Escuela
 - Catastro de las familias;
 - Controlar la asistencia de los alumnos

- Atribuciones del Consejo Municipal Programa “Beca Escolar”
 - Acompañar y evaluar la ejecución del programa;
 - Aprobar la relación de familias catastradas;
 - Acompañar, evaluar y fiscalizar la aplicación correcta de los recursos del programa
 - Estimular a participación comunitaria;

5. Evaluación

a) Acciones Emprendidas

Las evaluaciones realizadas a la operación de Beca-Escuela del Distrito Federal, indican que este tipo de programas lograrían importantes resultados tanto en el ámbito educacional, social, como en las condiciones generales de vida de las familias beneficiarias⁸. Entre los principales resultados, se señala:

- Mejoras en la calidad de vida de familias en condiciones de extrema pobreza, al destinar parte de la beca a mejoras en la vivienda, pagos de cuentas básicas, vestimenta y alimentación.
- Mejoramiento en el acceso y permanencia en la escuela de sectores sociales con déficit educacionales.

²³ PREALC, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe/ Partnership for Educational Revitalization in the Americas , Octubre 2002 - Año 4 / N°12, Formas y Reformas de la Educación. Serie Mejores Prácticas.

- Mejor aprovechamiento escolar de los becados, equiparándolos con los no becarios.

En el marco de la aplicación de la estrategia para la superación de la pobreza por parte del Gobierno Federal, está previsto el desarrollo y aplicación de metodologías de evaluación de proceso e impacto pertinente para cada uno de los programas de la red de protección social, entre ellos del programa Beca Escolar. Esto, con el objeto de informar sobre la focalización, eficiencia y efectividad de los programas e ir ajustando los programas de acuerdo a necesidades detectadas.

El impacto de estas acciones será disponer de elementos de juicio técnicos que permitan reorientar la dirección futura de los programas y en el mediano plazo, evaluar su impacto en las familias beneficiadas.

Respecto de la focalización de beneficiarios análisis realizados a los datos del catastro del programa indican que la gran mayoría de los beneficiarios pertenecen a los estratos sociales más vulnerables.

Un elemento crítico en el seguimiento del programa, es el monitoreo de la asistencia escolar.

El Programa, exige una frecuencia mínima de 85% como condición para recibir el beneficio. El objetivo es hacer que las familias beneficiarias, como sus hijos y/o dependientes estudiantes, asuman el principio de asistencia como factor esencial para su rendimiento escolar.

Para apoyar este proceso se cuenta con un sistema informatizado para el control de frecuencia escolar de niños beneficiarios. El sistema permite controlar y eventualmente suspender temporalmente el beneficio si los niños no cumplen con

la frecuencia mínima exigida por el programa. La informatización de los sistemas de monitoreo es fundamental para el Programa, pues le confiere más agilidad, precisión y confiabilidad en lo que se refiere al gerenciamiento de datos.

Se distribuye trimestralmente a todos municipios participantes en el programa de una lista de los beneficiarios, con un campo propio para que el ejecutor identifique el mes que el niño traspasó el límite de faltas permitido (15%). Los niños con asistencia inferior a 85% se les suspende el beneficio por un número de meses igual al número de meses en que se excede del límite. Este reporte es enviado por la Municipalidad a la Caja Económica Federal por medio electrónico, o por sus agencias o agentes operadores.

El primer control de frecuencia del Programa Federal fue realizado en el segundo trimestre de 2002. Los resultados no fueron muy satisfactorios: menos de 2.000, de más de 5.500 municipios participantes en el Programa enviaron el control de asistencia y cerca de 20% presentaban inconsistencias en los datos.

Un reporte del monitoreo del Programas de Bolsa Escola en el Estado de Goiás, revela que en la mayoría de de las escuelas evaluadas se produce una significativa reducción de la evasión y de la repitencia (Ministerio de Educación y Deportes, 2002). Los resultados concretos de desempeño de los alumnos sólo podrán ser observados en el largo plazo, en lo inmediato, es posible prever un significativo impacto en el acceso y en la permanencia de los alumnos beneficiarios en la enseñanza fundamental.

b) Impactos, efectos y resultados alcanzados

Las evaluaciones realizadas a la operación de Beca-Escuela del Distrito Federal, indican que este tipo de programas lograrían importantes resultados tanto en el

ámbito educacional, social, como en las condiciones generales de vida de las familias beneficiarias⁸. Entre los principales resultados, se señala:

- Mejoras en la calidad de vida de familias en condiciones de extrema pobreza, al destinar parte de la beca a mejoras en la vivienda, pagos de cuentas básicas, vestimenta y alimentación.
- Mejoramiento en el acceso y permanencia en la escuela de sectores sociales con déficit educacionales.
- Mejor aprovechamiento escolar de los becados, equiparándolos con los no becarios.
- Contribuyen a la generación de una cultura escolar positiva en sectores sociales tradicionalmente excluidos de la escuela, aumentando el gusto por la escuela y el estudio,
- Incrementan la participación de las familias, y especialmente de las madres, en el proceso educativo de sus hijos.
- Contribuyen al desarrollo de una conciencia ciudadana.
- Mejora la autoestima y aumenta la esperanza de un futuro mejor en los sectores más carentes de la población.
- Contribuye a evitar el trabajo infantil.

El programa de Brasilia ha sido evaluado por diversas instituciones brasileras e internacionales. Dentro de otras destaca las evaluaciones hechas por el Ministerio de Planeamiento, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial, Fundación Ford y Fundación Getúlio Vargas. La evaluación de UNESCO: "Avaliação do Programa Bolsa-Escola do Governo do Distrito Federal", se realiza el año 1996 en alianza con la UNICEF y la Fundación Grupo Esquel. En esta se aborda el aspecto educacional del programa, concluyendo que "Bolsa-Escola es un suceso absoluto desde el punto de vista del sistema educacional". El estudio de evaluación "Bolsa Escola:

²⁴ PREALC, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe/ Partnership for Educational Revitalization in the Americas , Octubre 2002 - Año 4 / N°12, Formas y Reformas de la Educación. Serie Mejores Prácticas.

Melhoria Educacional e Redução da Pobreza”, publicado el año 1998, aborda más ampliamente los resultados del programa, llegando a la conclusión que, con bajos costos relativos, el programa Beca Escolar consigue mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza extrema.

Otros estudios indican que el programa presenta 'resultados positivos considerables, reduce la pobreza entre las mujeres, aumenta su participación en el mundo del trabajo y mejora la educación de los niños" . Respecto de este último aspecto, estudios reconocidos por la UNESCO indica que 90,7% de niño(a)s beneficiarios de la Beca Escolar desean continuar estudiando, contra 89% de niño(a)s que no son beneficiarios de la Beca. El programa tendría también impactos positivos en la participación de los padres en la vida escolar de los hijos. El estudio de UNESCO, señala que la participación de padres en la vida escolar de los hijos es de 72% entre los becados, contra 64% de los no becados⁹.

Pese a los buenos resultados que arrojan los estudios de evaluación del programa Beca Escolar, los programas de transferencia de ingresos enfrentan actualmente críticas importantes respecto de su nivel de efectividad, ya que diversos índices mostrarían que los sectores sociales que se benefician de ellos no mejoran sustancialmente sus condiciones de vida.

Especialistas responsables en programas sociales afirman que se deben reformar los programas de redistribución directa de renta en Brasil, entre ellos Bolsa Escola. Es así que en el estudio titulado “La reforma de la política social en Brasil: un debate”, realizado por Francisco Ferreira, economista del Banco Mundial, propone la unificación de los programas sociales anteriormente mencionados para reducir la vulnerabilidad política y la desarticulación que existe en la

²⁵ La evaluación del programa en el caso de Recife muestra que este tipo de transferencia de renta reduce significativamente a pobreza.

actualidad. Ferreira hace hincapié en adaptar estos programas no sólo a la situación de las familias beneficiarias, de acuerdo con el número de niños en el hogar o la situación laboral de los padres, sino también a las respuestas y al comportamiento de los beneficiarios en lo referente a las inversiones para el desarrollo familiar y comunitario. Estas contrapartidas podrán ser evaluadas a través de la asistencia escolar de los niños y de la obtención del seguro médico familiar.

Por otra parte, Eliana Cardoso, de la Universidad de São Paulo, presentó el documento "El impacto de las transferencias de ingresos en el trabajo infantil y la asistencia escolar en Brasil", que refleja la necesidad de realizar reformas. Las cifras resultaron elocuentes en el caso de la Bolsa Escolar, indicando un incremento en la tasa de asistencia de niños provenientes de las familias beneficiarias, pero no una disminución del trabajo infantil¹⁰. Por lo que según Cardoso, estos programas no alcanzan a modificar totalmente las condiciones de vida de los beneficiarios. En este sentido, se señala además, que parece necesario que los programas de transferencia de ingresos sean complementados por otros programas que ataquen los mismos problemas. Por ejemplo, la efectividad de la Bolsa Escuela puede ser reforzada si se mejora los programas de enseñanza en las escuelas. (BID, 1 de agosto de 2003).

En esta línea y para garantizar más recursos y apoyos a las familias es que el Gobierno Federal ha lanzado recientemente el Programa "Bolsa Familia" que

²⁶ El programa encontraría dificultades para alcanzar el objetivo de reducir el trabajo infantil especialmente en las grandes ciudades, dado que en ellas los niños logran ingresos superiores por trabajar en la calle que los entregados por el Gobierno a través del programa (Marta Avancini, "El trabajo infantil rinde más que la Beca Escolar").

representa una evolución hacia la complementación de los programas de renta en Brasil¹⁰.

6. Financiamiento

El programa Nacional Beca Escolar se financia con recursos del Gobierno Federal. El año 2001 el Ministerio de Educación destinó R\$1,7 billones, (aproximadamente US\$ 452 millones) provenientes del Fondo de Combate a la Pobreza del gobierno brasileño.

²⁷ En el campo de la renta mínima, el Gobierno del Presidente Da Silva se ha propuesto atender cuatro frentes: (a) implementación de programas en los municipios, atendiendo al grupo entre 0 y 15 años de edad. La transferencia de renta a familias con ingresos per capita igual o inferior a medio salário mínimo será realizada como un complemento al valor pago por programas municipais; (b) entrega de becas de estudio para jóvenes entre 16 e 25 años, provenientes de familias de bajos recursos, para que completen su enseñanza media o superior, teniendo como contrapartida la realização de serviços comunitários (c) programa de garantia de renda e valorização profesional de trabajadores desempleados entre 22 e 50 años, encaminhando-os para actividades comunitárias y de capacitación ocupacional; a remuneração será garantida com o seguro-desemprego, en el caso de los trabajadores formales, y como un auxilio de ingresos, para los informales; (d) programa Nuevas Oportunidade, para desempleados de 51 a 66 años, ofreciéndoles un alternativa de ocupación.

2. CHILE SOLIDARIO, PROGRAMA PUENTE, CHILE.

Identificación del Programa	Sistema Chile Solidario
Ámbito	Es un Sistema que incorpora elementos de la protección social, combinando asistencia y promoción, para abordar la extrema pobreza en que viven hoy alrededor de 225.073 familias y 15.675 personas mayores de 65 años de hogares unipersonales.
Localización	Chile, en sus trece regiones.
Tiempo de ejecución	Se hizo pública su creación el 21 de mayo de 2002, y se puso en funcionamiento en junio del mismo año.
Responsable	Ministerio de Cooperación y Planificación Social
Web	www.chilesolidario.gov.cl

1. Concepto de pobreza

El marco conceptual del Sistema Chile Solidario define la pobreza como un fenómeno multifactorial en sus causas y multidimensional en sus soluciones. En ese sentido, la intervención es abordada considerando la integralidad del fenómeno, es decir, sus dimensiones psicosocial, económica, laboral, cultural, educacional, de salud y similares. No obstante, para identificar los hogares indigentes utiliza dos instrumentos, a saber: la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas que es el instrumento oficial de medición de pobreza en Chile (que cuantifica la carencia de ingresos de las personas para satisfacer sus necesidades básicas), en un cruce con la Ficha CAS, que establece un índice de precariedad de los hogares en función de variables fundamentalmente de vivienda, más algunas vinculadas al nivel educacional del jefe de hogar, patrimonio e ingreso.

2. Enfoque de intervención en pobreza

El enfoque global del Chile Solidario se remite a la teoría de la protección social entendiéndolo en similares términos al Informe Secretario General ONU 1997, sesión 39 CES, que la declara como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo, pobreza y exclusión social, así como programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables. En consecuencia, el Chile Solidario desarrolla un estrategia de intervención específica en pobreza, efectuando una coordinación de políticas y programas gubernamentales y privados (los que actúan de manera conjunta previa firma de un protocolo de cooperación con el Ministerio de Cooperación y Planificación Social, Mideplan).

Entre las características del sistema de protección social se cuenta el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en situación de indigencia, los que se encuentran vulnerados y por lo tanto deben ser puestos en ejercicio a través de la generación de condiciones adecuadas. En ello el Estado tiene un rol proactivo que jugar, pero también se necesita el desarrollo de una responsabilidad social mayor que articule actores del mundo público y privado, de la sociedad civil y el empresariado.

De esta forma, a través del Chile Solidario se operacionaliza un enfoque de derechos expresado en mínimos sociales garantizados que no son otra cosa que aquellos derechos universales y específicos que requieren de protección (en su ejercicio) ante situaciones de pobreza e indigencia, asegurando un nivel de vida digno.

Pero el ejercicio de derechos y el inicio de un proceso de desarrollo que eleve a los hogares y personas por sobre la línea de indigencia y pobreza de manera sustentable en el tiempo, requiere inicialmente aliviar las carencias más agudas, pero también implica de una labor intensiva de habilitación individual y colectiva que rendirá sus frutos a mediano y largo plazo. Por eso el Sistema Chile Solidario declara abordar cuatro dimensiones simultáneas que integran elementos asistenciales y promocionales, a saber: (i) Ingresos: vía Subsidios Monetarios e Inserción Laboral; (ii) Capital Humano: vía acceso preferente a educación, salud, capacitación, vivienda; (iii) Capital Social: vía integración a redes locales disponibles; (iv) Previsión ante riesgos (vulnerabilidad).

En el caso de los ingresos, se asume su importancia en la estrategia de protección debido a que en sociedades como la chilena, donde el Estado ha reducido su influencia e intervención en lo económico, la satisfacción de las necesidades y deseos se realiza preferentemente a través de los bienes y servicios que provee el mercado. Los ingresos que componen el presupuesto familiar son una pieza clave para el acceso a una alimentación adecuada, abrigo, protección del medio, transporte y comunicaciones, por ejemplo. Por lo tanto reducir el déficit de ingresos incrementando las transferencias públicas aparece como una estrategia de entrada que permite aliviar carencias y facilita el trabajo de las dimensiones de largo plazo. Es una medida de corte asistencial que busca despejar el escenario para abordar las dimensiones promocionales del Sistema Chile Solidario. Por eso, luego de esta entrada se asume que los ingresos adicionales deben ser crecientemente aportados por miembros del hogar que acceden a trabajos remunerados a partir de los programas de empleo del gobierno o a partir de estrategias de autoempleo o empleo dependiente.

En el caso del capital humano, se trata de apoyar los procesos de habilitación personal que permitan el desarrollo de las capacidades necesarias para acceder a empleos o microemprendimientos que les reporten ingresos adecuados. En ese

sentido, el apoyo psicosocial, la autovaloración positiva, la nivelación de estudios, el estado nutricional o la salud en general son aspectos que se trabajan con el propósito de incrementar capital humano y mejorar la eventual traducción de sus habilidades y motivaciones en recursos económicos y monetarios para el hogar. Desde el Programa Puente (uno de los componentes de Chile Solidario) se trabaja el enfoque de la intervención en crisis, que se refiere a una forma de intervención terapéutica, de corta duración y con objetivos puntuales referidos a la resolución preventiva de una desorganización psicológica, ocasionada por la influencia de estresores externos, psicológicamente significativos o de alto impacto, en personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad. De esto se infiere la necesidad atender de forma preferente aquellas circunstancias que de alguna manera han paralizado a la familia, inhibiendo o desmedrando su capacidad de funcionamiento.

En el caso del capital social, se trata de un enfoque comprensivo que permite analizar más integralmente los recursos y posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo. De hecho, la incorporación de la perspectiva del capital social en la estrategia de intervención con familias en extrema pobreza, orienta actuaciones específicas tendientes a mejorar la capacidad de la gente para participar en forma organizada y exitosa en la gestión de soluciones para sus problemas. Además, este concepto da luces sobre cómo acercar la oferta de bienes, servicios, recursos y oportunidades a quienes, por estar fuera de las redes institucionales o por participar sólo de redes horizontales y de corto alcance, no gozan de los beneficios de los que podrían hacer uso; y, además, sobre cómo instalar capacidades para la resolución autónoma de estos y otros problemas.

En el caso de la disminución de la vulnerabilidad y el riesgo, existen aprendizajes y estrategias orientadas al manejo de los recursos endógenos del hogar (prácticas de ahorro por ejemplo) pero también se previenen riesgos a partir de la

articulación de redes que proveen soluciones parciales o específicas dependiendo de la naturaleza de la amenaza. De esta forma, las redes dan cuenta del efecto sinérgico que se puede producir cuando se combinan integral y complementariamente distintos recursos.

A partir de estas cuatro dimensiones generales, el Sistema Chile Solidario establece un marco de principios para abordar la intervención, a saber:

- La intervención que se realice debe ser integral e intersectorial, dada la multicausalidad de la extrema pobreza y la diversidad de actores institucionales que dispone de oferta programática dirigida a los más pobres.
- Debe estar centrada en un sujeto de intervención que favorezca la integralidad. La familia como un grupo o colectivo social y no las personas individuales aisladas de su contexto próximo.
- Se requiere como condición básica la complementariedad de acciones e intervenciones. Diferentes intervenciones en los mismos beneficiarios.
- Debe maximizar el uso de la oferta programática pública disponible en el país, dirigida a los más pobres.
- Se reconoce la importancia de la pertinencia de las acciones que se emprendan, a la que colabora fuertemente el nivel local de la administración del Estado, por lo que el modelo de gestión de la estrategia de intervención debe radicarse en el nivel comunal o local.
- Debe plantearse resultados concretos y verificables en las personas y familias beneficiarias.

3. Breve descripción del problema que aborda el Sistema Chile Solidario

Pese a la reducción sostenida de los índices de pobreza registrado durante la década de los noventa en el país²⁸, la reducción de la extrema pobreza se desaceleró entre el año 1996 y 1998 y definitivamente se estancó en la medición del año 2000, aumentando inclusive el número absoluto de personas afectadas por esta situación. Lo anterior, a pesar que la pobreza no indigente siguió reduciéndose. Además, según la información aportada por los sistemas de información del gobierno, las características de la extrema pobreza cambiaron y las personas en esta situación son más vulnerables que antes. En consecuencia, el resultado de este análisis significó que agencias gubernamentales como Mideplan o Fosis sostuvieran que una prioridad insoslayable en materia de agenda social en pobreza era reorganizar las políticas sociales de tal modo que atendieran a este grupo social.

Se constató además que los esfuerzos de focalización de los programas y beneficios sociales en las personas y familias pobres como grupo han sido exitosos, pero hay dificultades en lo que puede llamarse focalización "intrapobreza", ya que existe un segmento de los extremadamente pobres que no acceden a los servicios y beneficios que están dirigidos a ellos.

Por último, los análisis de Mideplan y Fosis señalan que el país cuenta con una oferta pública de servicios y beneficios dirigidos a las personas en situación de pobreza, muy diversificada, y organizada a partir de la demanda. Por lo tanto, para que las personas accedan a los beneficios, tienen que solicitarlos a la entidad que corresponda. Sin embargo, este modelo de organización de la oferta pública deja fuera a las personas en situación de indigencia dada su desvinculación con las redes sociales existentes.

²⁸ Que pasó de una incidencia del 38,6 % en 1990 a 20,6% el año 2000

Tomando en cuenta los antecedentes anteriores, el Gobierno determinó que era “necesario identificar en el ámbito comunal, regional y nacional a las familias en situación de indigencia como sujetos prioritarios de la política social, de manera que se dirija hacia ellas una acción preferente del Estado a través de intervenciones selectivas, con fuerte énfasis en la intersectorialidad e integralidad”²⁹.

El sistema de Chile Solidario surge, entonces, a partir de la visualización de la extrema pobreza como una situación-problema multidimensional pero que puede ser superada a partir de la intervención en ciertas variables críticas que eleven el nivel de vida y las capacidades de las personas y hogares afectados. Más aun cuando se sabe que existe oferta pública, es decir, programas y subsidios disponibles para trabajar en esas dimensiones, faltando solo una estrategia adecuada de identificación, acercamiento y coordinación intersectorial a partir de la visión integral de un agente de intervención ad-hoc.

Consciente de las limitaciones que tienen estas familias para superar la extrema pobreza que las afecta, el diseño de este Sistema cubre las dimensiones señaladas anteriormente, es decir: (i) ingresos monetarios insuficientes; (ii) escasa presencia de capital humano; (iii) débil capital social; (iv) alta vulnerabilidad de las familias ante sucesos que las afectan como enfermedades, accidentes, cesantía y otros riesgos.

4. Hipótesis del Sistema

- Las familias en situación de indigencia pueden superar su situación de carencia en la medida que son apoyadas integralmente. Para ello a partir se

²⁹ Estrategia de Intervención Integral a favor de familias en extrema pobreza, MIDEPLAN, 2000.

requiere su participación voluntaria en un sistema de protección que les garantiza un mínimo social o de calidad de vida, les otorga un conjunto de beneficios monetarios y acceso preferente a los programas, servicios y beneficios de promoción social que fortalezcan sus capitales social y humano, lo que facilita la satisfacción de sus necesidades más críticas y la disminución del riesgo y la vulnerabilidad social activando redes de protección.

- Por las características de la extrema pobreza, el principal satisfactor puesto a disposición de las familias indigentes tiene que ver con la presencia de un operador que, a través de una intervención personalizada, conecte a las familias con redes y oportunidades que pueden contribuir a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas insatisfechas. Esto aumentará el grado de eficacia de las otras acciones emprendidas, ya que puede favorecer la integración de personas que, por definición, se encuentran excluidas de las redes en las que podrían encontrar oportunidades y satisfactores directos para sus diversos requerimientos.

5. Supuestos de Sistema

- Es necesario trabajar con un enfoque cualitativo en torno a la pobreza.
- La pobreza tiene causas y expresiones económicas y socioculturales.
- La pobreza implica aspectos materiales y aspectos subjetivos.
- La extrema pobreza es un fenómeno que se puede revertir.
- La extrema pobreza no impide la creación o desarrollo de capital social.
- Una forma de desarrollar capital social es generar o ampliar redes sociales.
- Las intervenciones pro superación de la indigencia requieren de apoyos iniciales centrados en el refuerzo de aspectos psicoemocionales.
- La manera más eficaz de tender a la superación de la extrema pobreza es trabajar en el ámbito de la familia.

- La viabilidad de una intervención social en el ámbito de la extrema pobreza depende de la existencia de operadores que trabajen directamente con las familias.
- Los procesos que hacen posible la superación de la extrema pobreza requieren de un período de trabajo permanente y sostenido.

6. Fin declarado

Terminar con la extrema pobreza en Chile al año 2006 con la implementación de un Sistema de Protección Social.

7. Impacto declarado

Atender a 225.073 familias y 15.675 personas mayores de 65 años de hogares unipersonales para que reciban todos los subsidios monetarios directos a los que tengan derecho y accedan a la red social de protección tanto asistencial como promocional.

Las familias seleccionadas en base a la información que proporciona la Ficha CAS II, serán contactadas de manera personalizada e incorporadas al Sistema de forma gradual:

- 56.055 familias en el año 2002.
- 60.318 familias en el año 2003.
- 15.675 familias unipersonales mayores de 65 años en el año 2003.
- 59.806 familias en el año 2004.
- 33.219 familias en el año 2005.

8. Meta declarada

Que al menos el 70% de las familias participantes logren prácticas de apoyo mutuo, se integren al medio local donde residen, accedan efectivamente a los beneficios sociales dirigidos a ellos, se integren a las redes locales existentes, y tengan un ingreso per cápita superior a la línea de la indigencia.

9. Objetivos de la intervención

General

Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

Específicos

Apoyar psicosocialmente a familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolos en sujetos autónomos capaces de agenciar estrategias más efectivas para la satisfacción de sus necesidades.

Acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales, comunitarios e institucionales, públicos y privados, disponibles en la red territorial.

Generar las condiciones mínimas requeridas para asegurar que los miembros más vulnerables de las familias apoyadas, tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida, en especial niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y personas de origen étnico.

10. Metodologías de trabajo y componentes

El Sistema Chile Solidario opera a partir de la denominada "estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza". Es un modelo compuesto por un conjunto de orientaciones referidas al diseño, implementación, operación y evaluación de una oferta integrada de apoyos, servicios y beneficios dirigidos a familias que se encuentran en situación de indigencia. El objetivo central de esta estrategia, es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias, recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz, en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

En ese marco el Sistema Chile Solidario trabaja tres componentes, uno de carácter temporal que sirve de puerta de entrada al Sistema, y dos permanentes, a saber:

- **Componente 1:** Consiste en el apoyo psicosocial personalizado e intensivo a la familia y sus miembros y además considera la entrega de un bono de protección a la familia. Este componente de entrada se activa previa aceptación de las familias a participar en el sistema, a través de la firma de un contrato familiar de mejoramiento de las condiciones de vida. Este contrato se formaliza en un compromiso entre el Estado y la familia, donde el Estado asume la responsabilidad de poner al servicio de los integrantes del grupo familiar un conjunto de apoyos y recursos, y por su parte, la familia se compromete a trabajar por superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, haciendo uso de las oportunidades que la red social local le ofrece.

El apoyo psicosocial consiste en un trabajo personalizado durante 24 meses a través del Programa Puente, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión

Social FOSIS, en coordinación con las redes territoriales. En esta fase las familias que se integran cuentan con un profesional o técnico que hace las veces de apoyo familiar, manteniendo un vínculo permanente con la familia a través de visitas periódicas en su domicilio.

El profesional de apoyo psicosocial realiza visitas periódicas a la familia de 45 minutos abordando una de las 7 dimensiones definidas. Cada una de estas dimensiones cuenta con mínimos necesarios de cumplir. Por cada dimensión a trabajar existe un mínimo que se pretende lograr, las cuales en conjunto suman 53 condiciones de calidad de vida. Este proceso es apoyado por un instrumento gráfico que facilita la comunicación y el trabajo con la familia. Las dimensiones son: Identificación; Salud; Educación; Dinámica Familiar; Trabajo; Ingresos; y Habitabilidad y Calidad de Vida. Cada una de ellas consiste en:

- ✓ **Identificación:** que los miembros de la familia cuenten con la acreditación necesaria para participar de distintos beneficios.
- ✓ **Salud:** que los integrantes de la familia cuenten con los distintos controles de salud al día y que estén informados en materia de salud y autocuidado.
- ✓ **Educación:** que los niños, jóvenes y adultos tengan asegurado el acceso a la educación y que sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar.
- ✓ **Dinámica familiar:** que se desarrollen prácticas cotidianas de conversación y de convivencia en el hogar.
- ✓ **Habitabilidad:** que tengan su situación habitacional clara y que su vivienda cuente con los requisitos básicos.
- ✓ **Trabajo:** que al menos un miembro adulto de la familia trabaje en forma regular y con ingresos estables.
- ✓ **Ingresos:** que quienes tengan derecho, obtengan el subsidio único familiar, la asignación familiar, la pensión asistencial. Que la familia

cuenta con ingresos superiores a la línea de la indigencia y que logren ordenar su presupuesto en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

A modo de ejemplo, los mínimos en salud son:

Mínimo 1: Familia inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud

Mínimo 2: Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día.

Mínimo 3: Que los niños/as menores de 6 años tengan sus vacunas al día.

Mínimo 4: Los niños/as menores de 6 años tengan sus controles de salud al día.

Mínimo 5: Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.

Mínimo 6: Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico.

Mínimo 7: Que los adultos mayores estén bajo control médico.

Mínimo 8: Que los miembros de la Familia que tengan alguna enfermedad crónica estén bajo control médico.

Mínimo 9: Que los miembros de la familia con discapacidad susceptibles de ser rehabilitados, estén participando de algún programa de rehabilitación.

Mínimo 10: Que los miembros de la Familia estén informados en materia de salud y autocuidado.

El segundo elementos del componente 1 consiste en un **Bono de Protección a la Familia**. Es un apoyo monetario decreciente por 24 meses, condicionado al cumplimiento por parte de las familias de las cláusulas de los contratos que ha suscrito con el Apoyo Familiar. Los primeros seis meses el bono tiene un valor de \$ 10.500 mensual (unos 16 dólares USA) durante los primeros 6 meses; luego se reduce a \$ 8.000 mensual durante el segundo semestre del primer años, para finalmente concluir con un valor equivalente a \$ 3.500 mensual por 6 meses, es decir, unos 5,3 dólares USA. Se optó por este procedimiento

decreciente para favorecer procesos de previsión, responsabilidad y esfuerzo por parte de la familia evitando la dependencia asistencial.

- **Componente 2:** Subsidios Monetarios Garantizados, cuando proceda.

Comprende procedimientos para el acceso rápido al conjunto de prestaciones monetarias tradicionales para aquellas familias integrantes del sistema -o alguno de sus miembros- que califiquen para ello. Estas prestaciones se asignan dentro de los 24 meses de apoyo intensivo, para garantizar cobertura total al finalizar este período y continuarán mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad para estas prestaciones. Esto incluye: subsidio único familiar (SUF) a menores de 18 años ; pensión asistencial (PASIS) de vejez y/o invalidez; subsidio al consumo de agua potable (SAP).

- **Componente 3:** Acceso Preferente a Programas de Promoción Social.

Esto incluye, entre otras áreas, programas de: capacitación e inserción laboral, nivelación de estudios y/o de competencias laborales, ayudas técnicas para personas con discapacidad, prevención y rehabilitación de drogas, atención de niños y niñas en situación de riesgo prevención y apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar acceso garantizado a prestaciones de Junaeb. Algunos ejemplos de acceso preferente de las familias son: (i) Incorporar a todos los niños y niñas de las familias integradas al sistema Chile Solidario a los programas de Salud del estudiante y de Alimentación Escolar, útiles escolares y campamentos escolares. (ii) Inscribir en los Establecimientos de Atención Primaria al 100% de las familias de extrema pobreza incluidas en el Sistema Chile Solidario. (iii) Garantizar la oportunidad de atención médica dentro de las 48 horas de producida la demanda, a niños menores de 1 año y adultos mayores de las familias Chile Solidario inscritas en los consultorios de atención primaria.(iv) Entregar una Bonificación de Aprendizaje (subsidio a la contratación) preferente a Jefes de Familia desocupados integrados al Sistema Chile Solidario, en el marco del

programa Pro empleo que ejecuta el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. (vi) Entrega de una Subvención Escolar Adicional (o especial) a los sostenedores de establecimientos educacionales que logren retener en el sistema escolar a los niños pertenecientes al Sistema Chile Solidario (209.000 aprox.). (vii) Garantizar la entrega del bono de Producción Agrícola Familiar a las familias rurales que correspondan a las integradas por el Sistema Chile Solidario.

11. Estructura de gestión

Instancias operativas:

a) Secretaría Ejecutiva Chile Solidario: integrada por profesionales de MIDEPLAN. Sus objetivos son: (i) Estructurar el Sistema Chile Solidario, y (ii) Vincular con el Sistema Chile Solidario a las instituciones públicas y privadas necesarias para la incorporación de las familias en situación de extrema pobreza a la red de protección social.

b) Comité Técnico : integrado por todas las instituciones que cuentan con oferta programática para estas familias. La coordina MIDEPLAN y sus objetivos son: (i) Entregar apoyo institucional en la implementación del Sistema Chile Solidario. (ii) Recomendar medidas para el perfeccionamiento de la Operación del Sistema Chile Solidario. (iii) Servir de nexo del Sistema con la oferta programática institucional de las instituciones miembros.

c) Secretaría Ejecutiva Regional, cuyas funciones son: (i) Estructurar la Secretaría Ejecutiva en la Región - a cargo del Secretario Regional de Planificación; (ii) Creación de Comité Ejecutivo Regional que preside el Intendente y participa SERPLAC y FOSIS; (iii) Creación de Comité Técnico Regional; (iv) Creación Comité Consultivo Regional que integra a la Sociedad Civil; (v) Implementación de Sistema de Información de beneficiarios a nivel regional; (vi) Elaboración de un

Sistema geo-referenciado; (vii) Coordinación con instituciones regionales; (viii) Supervisión en la selección de familias.

d) Comité Ejecutivo Regional, cuyas funciones son: (i) Analizar el contexto político regional en el que se instalará el Sistema Chile Solidario; (ii) Adoptar medidas que proporcionen viabilidad política en la región al Sistema Chile Solidario; (iii) Identificar los posibles nudos críticos del Sistema en la Región.

e) Comité Técnico Regional, cuyas funciones son: (i) Entregar apoyo institucional en la implementación del Sistema Chile Solidario en la región; (ii) Recomendar medidas para el perfeccionamiento de la operación del Sistema Chile Solidario; (iii) Servir de nexo del Sistema con la oferta programática de las instituciones miembros.

f) Comité Consultivo Regional de la Sociedad Civil: este comité, que sólo tiene expresión regional, se define como una instancia de apoyo y retroalimentación para el funcionamiento del sistema en las regiones.

Rol de los Municipios en el Componente 1 (de entrada)

La participación de las Municipalidades se considera indispensable para la instalación y operación del Programa Puente en las comunas. Cada Municipalidad es invitada formalmente, por escrito, a participar en el Programa Puente, invitación que también se responde por escrito en caso de aceptación o rechazo. Si la Municipalidad decide no participar, el Programa no se lleva a cabo en dicha comuna. Una vez que la Municipalidad acepta participar, se inicia la instalación de la Unidad de intervención Familiar. Estudiada la cobertura prevista para el período y la disponibilidad de Apoyos Familiares provistos por las redes locales, se determina el número de Apoyos Familiares adicionales que aportará el Programa. Estos Apoyos Familiares adicionales serán financiados por el Programa

PUENTE. El Programa reconoce que son las Municipalidades aquellas instituciones que a nivel local intermedian prácticamente la totalidad de los servicios y beneficios públicos dirigidos a los más pobres. De esta manera, se hace imposible desarrollar el programa si la Municipalidad respectiva no se compromete a participar activamente en la implementación de éste.

12. Financiamiento

Durante el 2002, Chile Solidario se implementó e inició su funcionamiento gracias a la reasignación de recursos que realizó el Gobierno, sin embargo, esos montos que permitieron la puesta en marcha no contemplan el pago de subsidios a las familias del sistema. Estas asignaciones sólo podrá realizarse una vez la Ley que crea el Sistema Chile Solidario sea aprobada. Actualmente se encuentra en tramitación todo el marco legal del Sistema: (i) Proyecto de ley que establece el Sistema Chile Solidario; (ii) Proyecto de ley para el financiamiento de Chile Solidario. (iii) Proyecto de ley que traslada funciones del Ministerio del Trabajo y Previsión Social al Ministerio de Planificación. (iv) Ley de Presupuesto.

13. Evaluación

Aunque ningún hogar ha completado todas las etapas del Sistema Chile Solidario aún, por lo que una evaluación de impacto sobre el Sistema Chile Solidario completo no se ha realizado. No obstante ello, estudios parciales muestran ya algunos resultados que estaría alcanzando esta intervención.

Según Claudia Serrano (2005), evaluaciones cualitativas han mostrado logros y limitaciones del Chile Solidario. Entre los logros más significativos está el hecho que los Apoyos Familiares han ayudado a personas en situación de extrema pobreza a acceder a servicios sociales y a desarrollar un deseo de mejorar sus condiciones de vida. Una de las más importantes limitaciones sería que el Chile Solidario pudo

haber generado sobre expectativas que resolvería los problemas de extrema pobreza y generación de ingresos entre los más desaventajados del país, lo que – dadas las dificultades de tal emprendimiento – podría traducirse en decepción.

Un estudio de Santibañez (2006), basado en datos del Programa Puentes, reporta que el 64% de los hogares que han completado la etapa de los Apoyos Familiares han alcanzado las 53 condiciones mínimas establecidas por el Programa y que sólo el 37,1% fue capaz de mantener ese logro poco tiempo después, cuando la ficha final con datos de los egresados del Programa fue recolectada. El criterio de éxito establecido por el Programa fue que el 70% de los participantes se graduaran habiendo alcanzado las 53 condiciones mínimas.

Una evaluación de impacto preliminar sobre los dos primeros años de la intervención encontró que los hogares participantes tienden a mejorar sus logros en educación y salud, incrementar su acceso a subsidios monetarios, programas de vivienda y empleo, pero no se halló evidencia que eso haya producido mejoras en la empleabilidad e ingresos del hogar en el corto plazo.

3. FAMILIAS EN ACCIÓN, COLOMBIA

Identificación del Programa	<i>Familias en Acción</i>
Ambito	- Educación
Localización	- Colombia
Tiempo de ejecución	- Año 2001. Diseñado inicialmente como una medida transitoria para tres años, sin embargo, al año 2004 éste sigue operando y se plantea posibilidad por parte del Gobierno del Presidente Uribe, de extenderlo al menos hasta el final de su periodo (año 2006).
Responsable	- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-Fondo de Inversión para la Paz (FIP). Colombia.
Web	- www.plancolombia.gov.co

1. Concepto de pobreza

Desde un punto de vista conceptual, Familias en Acción opera, fundamentalmente, con un concepto de pobreza asociado a la dimensión económica, es decir, a la falta o insuficiencia de ingresos de la familia para acceder a bienes y servicios básicos.

La transferencia de subsidios monetarios que realiza el Programa se realiza considerando principalmente, la diferencia de gastos educativos directos (promedio) de las familias entre los pobres y no pobres, para el caso del subsidio

escolar y, la diferencia entre el ingreso necesario para la compra de alimentos requeridos (en la determinación de la línea de la pobreza) y del ingreso actual de los pobres (promedio), para el caso del subsidio de salud.

De esta manera, corresponde a una acción que busca complementar los ingresos mínimos para la satisfacción de necesidades básicas en salud y educación.

2. Enfoque de intervención en pobreza

Familias en Acción es una iniciativa que se remite al enfoque de la vulnerabilidad¹, la protección social y el manejo social del riesgo, inscribiéndose como parte de una red de protección social mayor que se implementa actualmente en Colombia.

En este sentido, el programa busca incidir en las *condiciones de las familias* que tienen mayor probabilidad de ser afectados de forma negativa por tener una menor capacidad de respuesta ante cambios en el entorno (pérdida de empleo, por ejemplo). Para esto, el programa, a través de la entrega de un subsidio monetario, actúa directamente sobre los activos financieros (aumentándolos) y los activos humanos (asegurando asistencia a la escuela y a

³⁰ La noción de vulnerabilidad es entendida como "un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como el desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo o un hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se les presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar"

controles de crecimiento y desarrollo) de las familias, e indirectamente sobre los activos sociales de ésta.

De acuerdo con el enfoque de vulnerabilidad “los activos, conjuntamente con las estrategias, condicionan la *capacidad de respuesta* que tendrán los individuos, hogares o comunidades. La movilización de activos se convierte en estrategias adaptativas, defensivas u ofensivas, a cambios en el conjunto de oportunidades y, tienen como objetivo fortalecer la cantidad, calidad y diversidad de activos disponibles para acceder de forma distinta a las oportunidades que ofrece el entorno”. De este modo, Familias en Acción busca fortalecer la capacidad de respuesta de las familias más pobres, a través de la entrega de subsidios monetarios condicionados a controles de talla y peso así como a la asistencia escolar. Se busca así, proteger el capital humano evitando deterioros en los niveles de nutrición y salud y aumentando la escolaridad de los niños.

Desde el punto de vista de los sistemas de protección social basados en el enfoque de vulnerabilidad y manejo social del riesgo, corresponde a uno de los cinco tipos de instrumentos de protección social que es posible encontrar en la gestión pública-estatal: las Transferencias en Efectivo Condicionantes².

³¹ Este tipo de instrumentos permitiría condicionar en las familias pobres el cambio que realizan de la escolaridad al trabajo infantil, durante las crisis económicas. Pese a que estos programas no son redes de seguridad propiamente tal, pueden ofrecer beneficios importantes a los hogares en épocas de crisis, y pueden ampliarse o modificarse durante ellas.

3. Antecedentes y Descripción del problema que aborda el Programa

a) Antecedentes:

El programa **Familias en Acción** es una iniciativa implementada por el Gobierno Nacional de Colombia. A través de éste se otorgan transferencias a familias de bajos recursos, condicionadas a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años, y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años.

Corresponde a uno de los tres subprogramas que conforman la **Red de Apoyo Social de Colombia, RAS**, mecanismo implementado por el Gobierno de Colombia para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable, y generar un clima social más propicio para la búsqueda de la paz, el que forma parte, a su vez, de la Estrategia de Recuperación Económica y Social del llamado Plan Colombia³. Dicho Plan se propone atacar factores estructurales tales como la ausencia de alternativas económicas para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población, la escasa presencia del estado en ciertas zonas, la impunidad, el poco acceso a la justicia, y el narcotráfico, los cuales alimentan el conflicto y la violencia que hoy caracterizan a la sociedad colombiana. Se estructura sobre la base de cuatro componentes: i) Combate contra el narcotráfico, ii) Fortalecimiento institucional, iii) Negociación política del conflicto armado y, iv) Recuperación económica y social⁴.

³² El gobierno del presidente Pastrana impulsa a partir de 1998 la construcción de un gran Plan que, centrado en la negociación política del conflicto armado, permitiera establecer una alianza con el mundo contra el delito internacional del narcotráfico y, por los derechos humanos, el desarrollo económico y social, y el medio ambiente, con el fin de generar las condiciones propicias para lograr una paz sostenible en el país. Dicho plan fue denominado Plan Colombia desde octubre de 1998.

⁴ Departamento Nacional de Planeación Plan Colombia, Resultados 1999-2003. Resumen Ejecutivo. Recuperación Económica y Social.

La puesta en marcha de una Red de Apoyo Social – RAS – en el cual se inscribe el programa analizado, constituye uno de los principales objetivos del cuarto componente del Plan Colombia. Los objetivos específicos de la RAS, son:

- a) Mejorar temporalmente el ingreso de las familias más pobres y evitar el deterioro del capital humano;
- b) Crear incentivos para mejorar la asistencia escolar, la atención primaria en salud y la nutrición de los menores de 17 años;
- c) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes pobres y,
- d) Mejorar la infraestructura social de las zonas más pobres de las ciudades y en zonas de alto conflicto armado.

Para cumplir con estos objetivos, la Red de Apoyo Social implementa tres programas:

- a) Manos a la Obra (Empleo en Acción), encaminado a brindar ocupación transitoria en la población pobre;
- b) Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos (Jóvenes en Acción), dirigido a la población entre 18 y 25 años de estratos de bajos ingresos para mejorar sus posibilidades para acceder al mercado laboral y,
- c) Subsidios Condicionados (Familias en Acción), orientado a dar transferencias a familias de bajos recursos, condicionadas a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años, y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años;

Red de Apoyo Social –RAS-

Empleo en Acción	Familias en Acción	Jóvenes en Acción
<ul style="list-style-type: none">• Generación de empleo transitorio para mano de obra no calificada de los niveles 1 y 2 del Sisben• Se desarrolla a través de proyectos de infraestructura realizados en localidades y barrios de estratos 1 y 2 en zonas urbanas.	<ul style="list-style-type: none">• Subsidios a las familias del nivel 1 del Sisben de los municipios con menos de 100,000 habitantes• Se desarrolla mediante un apoyo monetario directo para nutrición y educación a los niños menores de 18 años que comprueben su asistencia escolar y controles médicos periódicos	<ul style="list-style-type: none">• Formación laboral para mejorar las posibilidades de inserción laboral y social a jóvenes desempleados entre los 18 y 25 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben• Se desarrolla mediante cursos de formación en un oficio semicalificado y práctica laboral dirigida

Fuente: FIP

A través de estos tres programas: Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción se pone en marcha la operación de una red protección social. De este modo, Familias en Acción se inscribe y desarrolla como una iniciativa gubernamental de protección social de la población más vulnerable del país. Con esta Red se pretenden evitar daños irreversibles producidos por la crisis económica, en el capital humano de más de 1,3 millones de personas en todo el país.

b) El problema que aborda:

Familias en Acción surge como iniciativa gubernamental para enfrentar los fuertes impactos sociales y económicos generados por la grave crisis económica que experimenta Colombia, fundamentalmente, entre los años 1998 y 1999, los que tendían su origen, principalmente, en un déficit fiscal creciente desde 1994 y en la caída de la inversión total⁵.

⁵ El déficit fiscal alcanzó un nivel máximo de 5.2% del PIB en 1999 y la inversión total como porcentaje del PIB, pasó de 25% en 1994 a 13.2% en 1999, concentrándose, particularmente, en la inversión privada que pasó de 14% del PIB en 1995 a cerca de 3% en 1999.

Como consecuencia de esta crisis, la tasa de desempleo alcanzó su más alto nivel histórico al pasar de menos del 10% entre 1990 y 1995 a un 20.4% en el primer semestre del año 2000. Este aumento en el desempleo afectó principalmente a la población de menores ingresos, lo que se tradujo en: un aumento en incrementos en la tasa de pobreza, intensificación (severidad) de la pobreza, reducción del ingreso y del consumo de las familias con efectos colaterales muy graves en términos de escolaridad, nutrición y salud preventiva en el segmento de población más pobre (incremento de la tasa de abandono escolar y reducción de la tasa de vacunación y de seguro de salud contributivo).

Para enfrentar esta situación y dado que no existían las condiciones necesarias y suficientes a nivel del país para enfrentar los impactos de esta crisis en los más pobres, el Gobierno Colombiano plantea como necesidad urgente poner en marcha una Red de Apoyo Social que permita proteger a los segmentos más pobres de la población y así no poner en riesgo los logros alcanzados en la reducción de la pobreza y la acumulación de capital humano, uno de cuyos programas es Familias en Acción. Este programa se plantea entonces como una estrategia dirigida a reducir y/o mitigar, específicamente, los impactos de la crisis económica en el deterioro del capital humano de los grupos más vulnerables.

3. Descripción del Programa

Es una iniciativa del Gobierno de Colombia, y uno de los programas de la Red de Apoyo Social que consiste en un apoyo monetario dirigido a las familias nivel 1 del SISBEN⁶, que busca mitigar el efecto de la crisis económica sobre los ingresos de

³³ El SISBEN es la herramienta oficial para focalizar a los beneficiarios de programas sociales mediante las siguientes variables: la calidad de la vivienda donde habitan y de los servicios públicos que reciben, el nivel y acceso a educación y seguridad social y el ingreso y composición de su familia.

las familias de bajos recursos a través de una transferencia directa condicionada al cumplimiento de metas en educación, salud y nutrición.

Contempló inicialmente una duración de tres años (2001-2003), estimándose que podría beneficiar a cerca de 300.000 familias, 373.000 niños menores de 7 años y 670.000 jóvenes entre 7 y 17 años.

a) Objetivos de la intervención

El objetivo general del programa es apoyar a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, entregando un subsidio de nutrición a los niños menores de siete años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 18 años, para que mantengan a sus hijos en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud.

- El **“Subsidio Alimenticio”** tiene como objetivo mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza.
- El **“Subsidio Escolar”** tiene como objetivo incentivar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad, y a facilitar la reincorporación de aquellos niños en este grupo de edad que abandonaron sus estudios, mediante la entrega de una beca educativa (subsidio monetario).

b) Población objetivo

Está dirigido a las familias con hijos menores de 18 años, inscritas en el nivel 1 del Sisben, y a niños entre 1 y 17 años, que no estén inscritos en otros programas de asistencia como Hogares Comunitarios, Hogares Infantiles y Jardines Comunitarios.

Para ser beneficiario del programa el miembro de la familia que vaya a recibir el subsidio deberá estar inscrito en el nivel 1 del Sisben, debe tener cédula de ciudadanía, vivir en un municipio elegible por el programa.

c) Localización y cobertura

- *Focalización:*

El programa se focaliza territorialmente en aquellos municipios definidos como elegibles. Los requisitos de elegibilidad de los Municipios son:

- ✓ Municipios que tengan entidad bancaria.
- ✓ Que el municipio no esté siendo beneficiado por otros programas, como por el FOREC, y los municipios beneficiarios del 80% de los recursos Manos a la Obra-Proyectos Comunitarios
- ✓ No ser capital de departamento.
- ✓ Municipios menores de 100.000 habitantes.
- ✓ Estar conformada la Unidad Coordinadora Regional del Departamento (UCR).

Del total de los 1.098 municipios que tiene el país (según datos de la Registraduría Nacional), alrededor de 650 son elegibles para este programa. Sin embargo, los municipios que estén dispuestos e interesados en participar deben cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por el programa.

El Municipio Beneficiario es aquel Municipio inicialmente Elegible que de acuerdo con la evaluación ex ante realizada por el programa está en condiciones de atender la demanda adicional generada por el mismo en salud y educación. El programa realiza una estrategia de selección y de negociación con los municipios previamente elegidos y dispuestos a participar. Los municipios interesados y que cumplan con los criterios anteriormente mencionados deben

manifestar su interés en participar, además, y proporcionar la información requerida. Posteriormente, son sometidos a una evaluación con el fin de seleccionar, de acuerdo con criterios técnicos, aquellos que podrían participar del programa de subsidios. Se requiere que los municipios dispongan de una oferta de servicios suficiente para satisfacer la demanda⁷. El programa mide la capacidad de oferta que tiene el municipio en salud y educación. Para ello ha diseñado unos formularios mediante los cuales el municipio debe reportar información básica que le permite al programa mediar la capacidad instalada y establecer si el Municipio cuenta con los recursos tanto humanos como físicos para atender la demanda adicional

Condiciones de los municipios para participar en el programa:

- ✓ Mantener actualizada la base SISBEN
- ✓ Garantizar la oferta de servicios de salud y educación para atender a los beneficiarios
- ✓ Participar en la promoción y logística del programa.

³⁴ La evaluación de la capacidad de oferta de servicio la realiza la Unidad Coordinadora Nacional (UCN). La selección de municipios se realiza por medio de una metodología que compara la capacidad de oferta de los municipios en servicios de salud y educación con la demanda adicional de estos servicios que se genera con la entrada en operación del programa.

Se utilizan indicadores de capacidad de oferta, tanto en salud como en educación, ubicando al municipio en uno de los siguientes estados:

- Verde: aquellos municipios que tengan oferta en los dos indicadores (salud y educación) y que por tanto tengan plena capacidad de oferta para atender a las familias beneficiarias, serán municipios seleccionados que podrán ingresar al programa sin la imposición de condiciones.

- Amarillo: son municipios que no cumplen plenamente con la oferta en salud y/o educación. Estos municipios podrán ingresar al programa en un periodo posterior de incorporaciones (pasados tres meses), si realizan el esfuerzo de adecuar su oferta de servicios. Si a los seis meses no pueden comprobar el mejoramiento de su oferta en salud y educación pasarán al estado rojo.

- *Cobertura:*

El programa de Familias en Acción (Subsidios Condicionados) llega a 28 departamentos y a cerca de 619 municipios con sus zonas urbanas y rurales, que representan el 56,8% de los municipios del país, y beneficia 1,2 millones de personas (365.000 familias) que representan cerca de la cuarta parte de la población más pobre del país.

Desde su creación, el programa Familias en Acción de la Consejería Presidencial para el Plan Colombia ha beneficiado a 337.337 hogares de 627 municipios del país y ejecutado una inversión de 248.000 millones de pesos. Los menores beneficiados con este programa suman 723.898.

La meta es continuar con el pago a 325 mil familias durante el cuatrienio (2002-2006) y de los subsidios para un millón de niños en municipios de menos de 100 mil habitantes.

d) Productos y beneficios que otorga

El programa entrega dos tipos de productos y/o beneficios: asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses, los que se pagan cada dos meses.

- **El subsidio nutricional** busca mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza. Para esto ofrece un subsidio equivalente a veinte dólares (US\$20) mensuales por familia (\$ 40.000 mensuales), que tenga niños menores de 7 años, condicionado a que los menores asistan a citas de control de crecimiento y desarrollo (higiene, nutrición y prevención de la violencia intrafamiliar), y a que las madres y sus familias asistan a las actividades de capacitación programadas.

- **El subsidio escolar (beca educativa)** se dirige a asegurar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad mediante la entrega de recursos monetarios de acuerdo con el número de niños y jóvenes de la familia que asistan al colegio. Su monto varía con el nivel escolar al que asista el menor. Para los matriculados en primaria (de segundo a quinto grado), el subsidio es por el equivalente a seis dólares (US\$6) mensuales (\$ 12.000 el año 2001), y para los matriculados en bachillerato el equivalente a doce dólares (US\$12) mensuales (\$24.000 año 2001). El subsidio se entrega condicionado a la asistencia a clase, y solamente durante los 10 meses del período escolar (va desde segundo hasta undécimo grado).

Los subsidios se entregan a la madre de familia a partir de la incorporación de la familia al programa. Se pagan a través de las entidades bancarias de cada municipio focalizado, cada 2 meses a las Madres Titulares que hayan cumplido con el compromiso de llevar a los menores a las citas de control y crecimiento, y si los menores estudiantes han cumplido con la asistencia escolar durante el ciclo.

Una familia beneficiaria deja de recibir el subsidio alimentario en los siguientes casos:

- (a) cuando alguno de los miembros de la familia menor de 7 años sea beneficiario de un hogar comunitario o jardín infantil del ICBF;
- (b) cuando algún miembro de la familia entre 7 y 17 años sea beneficiario de otro tipo de subsidio nacional o local;
- (c) cuando la madre y su familia deje de asistir a las jornadas de capacitación del programa; o
- (d) cuando la familia no cumpla la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños.

Por otra parte, una familia beneficiaria dejará de percibir el subsidio escolar cuando uno o más de sus miembros que asisten al colegio y por lo cual recibe el subsidio, tenga un 20% de faltas a la escuela en ese mes, (a) cuando no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos en un período de tres meses seguidos; o (b) cuando no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos en cuatro meses no seguidos en un período de 12 meses.

4. Resultados esperados

A corto plazo:

- a) Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria.
- b) Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 7 años en extrema pobreza, para incrementar el gasto familiar en alimentación.
- c) Aumentar la atención de la salud de los niños menores de siete años.
- d) Contribuir a la alimentación durante la etapa crítica de crecimiento y desarrollo de los niños más pequeños.

A largo plazo:

- a) Contribuir a mejorar las prácticas del cuidado de los niños en salud, nutrición, estimulación temprana y en la prevención de la violencia intrafamiliar.
- b) Contribuir al mejoramiento del estado de la salud infantil.
- c) Atraer a niños en edad escolar que hayan desertado a regresar a la escuela y promover el aumento de los años de escolaridad.

5. Estrategia y metodología de trabajo

El programa inicialmente es presentado a los Alcaldes de todos los Municipios elegibles. Si el Alcalde después de conocer los alcances y condiciones del mismo

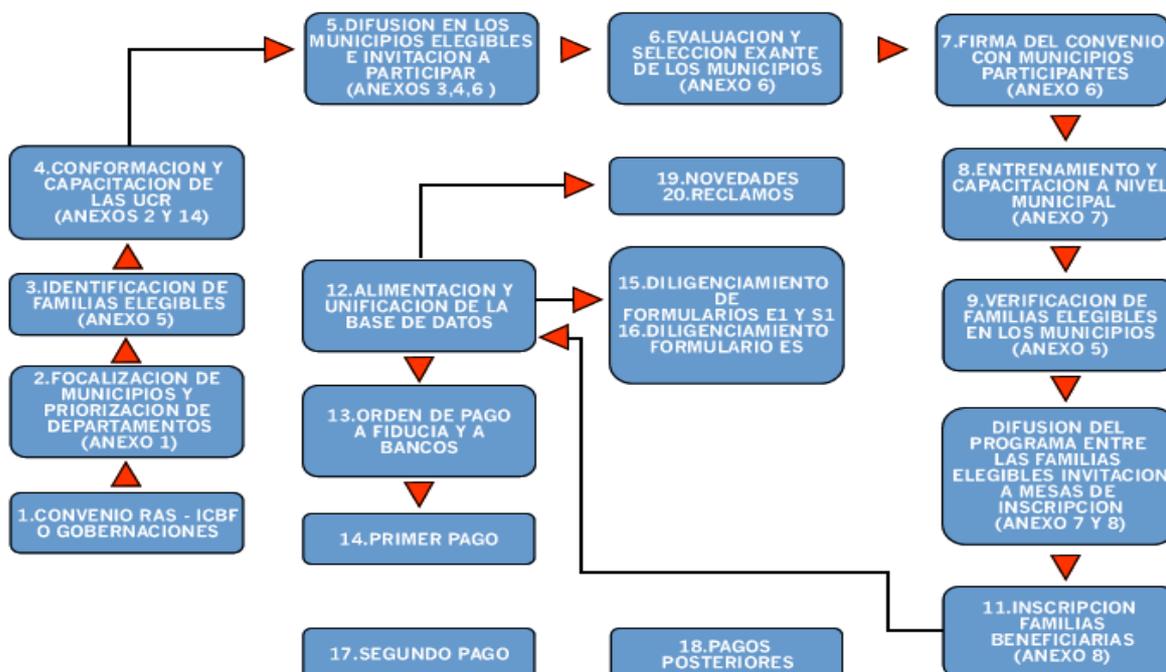
desea vincular a su municipio, debe enviar una comunicación a la Jefatura del Programa, manifestando su interés de vincularse.

Posteriormente por intermedio de la Unidad Coordinadora del Programa le serán dadas las instrucciones y definirán las fechas pertinentes para:

- El envío de la copia de respaldo del Sisben del Municipio.
- El levantamiento de información y diligenciamiento de formularios para la evaluación ex ante.
- La designación del Enlace Municipal.
- El programa efectúa la evaluación del municipio y determina si el mismo está en capacidad de atender la demanda adicional que le genera la entrada del programa.
- Difusión programa en el municipio.
- Inscripción de familias, evaluación y selección.

El Programa también dispone de un Enlace Municipal, que coordina la ejecución del Programa de Familias en Acción dentro del municipio, en el nivel de barrios y veredas, y está en cabeza de la alcaldía municipal. Adicionalmente, el EM coordina con el centro zonal del ICBF, y con las secretarías municipales de salud y educación para garantizar la oferta de servicios a las familias beneficiarias del Programa.

6. Ciclo del Programa



La Unidad Coordinadora Nacional (UCN) del Fondo de Inversión para la Paz genera la lista de familias elegibles por municipio, a partir de la versión más actualizada del nivel 1 del SISBEN. Posteriormente, esta lista se cruza con la información de los niños beneficiarios de los programas del ICBF y de esta manera se identifican las familias elegibles. El programa fijará, además, las fechas en las cuales se llevará a cabo la difusión, la inscripción de las familias nivel 1 del SISBEN beneficiarias y el posterior pago de los subsidios en cada municipio.

7. Estructura de la gestión

El programa se articula con la Red de Apoyo Social, que opera vinculada al Fondo de Inversiones para la Paz. Para su ejecución se cuenta con una estructura de los diferentes niveles territoriales (nivel nacional, departamental y municipal),

cada una de los cuales tiene responsabilidades en las diferentes fases de la implementación del mismo.

La estructura administrativa establecida para la ejecución del programa es la siguiente:

- Nivel nacional

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- Fondo de Inversión para la Paz- es el responsable de la puesta en marcha y ejecución del programa a través de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN).

La UCN es la responsable de (a) la preparación de los planes operativos anuales; (b) seguimiento y evaluación del proceso operativo en cada departamento y municipio beneficiario; (c) aprobación de presupuestos regionales y pagos a beneficiarios; y (d) contratación de empresas y consultores necesarios para el proceso operativo.

- Nivel regional/departamental

La Unidad Coordinadora Regional es la encargada de ejecutar el programa en el nivel departamental y municipal. Constituye el vínculo directo entre el nivel central y el nivel municipal. La UCR promociona el programa en los municipios elegibles y trabaja conjuntamente con los alcaldes para su puesta en marcha y funcionamiento .

Las funciones principales de la UCR son: coordinar: (a) la incorporación de los municipios al programa; (b) la operación en el nivel departamental; (c) los procesos de incorporación de beneficiarios, entrega y recolección de formularios

con la Unidad Coordinadora Zonal -UCZ- y el Enlace Municipal -EM-; y (d) realizar el seguimiento.

Las UCZ, son los centros zonales del ICBF, tendrán como funciones coordinar: (a) la incorporación de beneficiarios, recepción y entrega de formularios; (b) las reuniones del Consejo o Comité Municipal de Política Social⁸ (CMPS); y (c) los procesos de incorporación y capacitación de beneficiarios.

- Nivel municipal

La alcaldía municipal apoya la ejecución dentro del municipio a través de Enlaces Municipales (EM). El EM es un funcionario elegido y financiado por la Alcaldía Municipal, encargado de apoyar la ejecución del programa en el municipio. Apoyará a la UCZ en: (a) los procesos de incorporación de beneficiarios; (b) recolección y envío de formularios; y (c) seguimiento a la operación del programa y a la oferta de servicios de educación y salud.

Las funciones de la Alcaldía son:

- Cumplir con las condiciones de oferta en los sectores de salud y educación identificadas en el convenio.
- Nombrar su enlace municipal para delegar las funciones relacionadas con la operación del programa.

³⁵ Los CMPS, se crean mediante decreto 1137 de 1999, y tienen como función, encargarse en el nivel municipal de coordinar articuladamente la intervención municipal de salud y educación.

- Participar en el Consejo Municipal de Política Social¹⁰ para tratar temas relacionados con el buen funcionamiento de la oferta de servicios de educación y salud.
- Para desarrollar sus funciones, el EM se apoya en la estructura administrativa municipal. La ubicación del EM la decide el alcalde y, ésta debe contar con una oficina de atención a las familias beneficiarias. El municipio proporciona al EM el apoyo logístico y administrativo que éste requiera para cumplir con sus funciones.

Las principales funciones del EM son:

- Participar en los procesos de inscripción de beneficiarios y apoyar toda la logística requerida.
- Coordinar la convocatoria de madres titulares para la elección de las madres líderes y capacitar a las madres líderes en el diligenciamiento del Informe de Seguimiento Comunitario.
- Capacitar a las madres líderes entre el primer y segundo pago en cuestiones como los compromisos adquiridos con el Programa, el diligenciamiento y entrega de formularios, la obtención de los pagos, los diversos mecanismos para la remisión de quejas y la atención a las charlas educativas (Esta actividad deben hacerse durante la misma reunión de elección de madre líder).
- Capacitar y dar asesoría permanente a las instituciones educativas y de salud del municipio sobre sus funciones en el Programa y velar porque las mismas cumplan con las funciones requeridas.
- Actuar como intermediario en la recolección y envío de los formularios involucrados en los diferentes procesos.

³⁶ Los CMPS, se crean mediante decreto 1137 de 1999, y tienen como función, encargarse en el nivel municipal de coordinar articuladamente la intervención municipal de salud y educación.

- Atender y dar trámite a reclamos y quejas presentadas por las madres titulares.
- Promocionar el funcionamiento de las veedurías ciudadanas y/o otras instancias de participación ciudadana, para que éstas se involucren en el control social del Programa.
- Hacer seguimiento a las propuestas de solución relacionadas al Programa y planteadas en el CMPS.
- Diligenciar con la periodicidad establecida los informes de indicadores de seguimiento y monitoreo, diseñados por la Coordinación de Planeación y Seguimiento, y enviarlos a la UCR

Como condición previa para incorporarse al programa, los municipios deberán entregar el archivo actualizado del SISBEN y la información requerida en los formularios de Salud y de Educación referente a ARS, EPS e IPS, de los beneficiarios del régimen subsidiado y de los establecimientos escolares. De otra parte, el municipio deberá firmar un convenio con el FIP, mediante el cual garantice la oferta en salud y educación para el cumplimiento de los objetivos. Finalmente, el FIP firmará un convenio con el ICBF mediante el cual este instituto se compromete a suministrar recursos físicos y humanos para la operación del programa en sus diferentes regionales y centros zonales.

8. Evaluación

El programa Familias en Acción está inserta dentro de los mecanismos de seguimiento y evaluación del conjunto de la Red de Apoyo Social. Cuenta con un sistema integrado de monitoreo y evaluación que incluyen el seguimiento del desarrollo físico y financiero de los programas y proyectos, y la evaluación de su impacto mediante una serie de indicadores.

Las herramientas principales del sistema integrado son las siguientes: i) planes operativos anuales; ii) evaluación de impacto ambiental; iii) sistema de información geográfica; y iv) encuestas socioeconómicas, realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y firmas privadas contratadas para tal fin.

Las funciones de seguimiento y evaluación están a cargo del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, SINERGIA, del Departamento Nacional de Planeación. Además, están sujetos a la fiscalización de las instituciones públicas de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría. Contempla, además, la contratación de auditorías externas y la promoción de veedurías ciudadanas por parte de las poblaciones beneficiarias.

Una primera medición de la Evaluación de Impacto del Programa se llevó a cabo entre el 20 de junio y el 31 de octubre del 2002, la que cubrió 122 municipios y un total de 11.642 núcleos familiares⁹. En esta evaluación se estudian los cambios en las condiciones de vida de una muestra de 11.461 personas beneficiarias y no beneficiarias del programa, mediante información recogida en tres momentos distintos: 1ª medición Julio – Septiembre 2002 (datos actuales, impactos preliminares), 2ª medición Julio – Diciembre 2003 (próximos datos sobre impacto) y 3ª medición Julio – Diciembre 2004 (datos finales sobre impacto).

Se analizan dimensiones asociadas a educación, salud, nutrición, gasto privado, participación laboral, empleo, usos del tiempo, ingresos, pobreza, migración de la población y condiciones de la mujer. Además evalúa la operación del programa, la relación costo-efectividad y costo-beneficio del mismo, así como la eficacia en la selección de beneficiarios.

³⁷ Evaluación de Impacto del Programa FAMILIAS EN ACCIÓN – RED DE APOYO SOCIAL, Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – SINERGIA.

9. Impactos, efectos y resultados alcanzados

A dos años de iniciado el programa Familias en Acción, los resultados de la evaluación de impacto que entrega el DNP indican que la población beneficiaria cumple en una proporción elevada con las características socioeconómicas objetivo del mismo. Adicionalmente, los datos corroboran la necesidad de implantar el nuevo SISBEN para asegurar una eficaz focalización de los programas sociales en el futuro.

La evaluación de impacto de Familias en Acción aplicó diferentes métodos tradicionales para medir la pobreza sobre una muestra representativa de 11.461 hogares beneficiarios del programa.

Los resultados de este ejercicio fueron los siguientes:

- 91% de los beneficiarios de Familias en Acción está por debajo de la Línea de Pobreza (LP), calculada según consumo;
- 73% son pobres según el Índice de Condiciones de Vida (ICV);
- 70% son pobres por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Las familias beneficiarias tienen hijos menores de 17 años.

De acuerdo con la categoría de pobreza más inclusiva (Línea de Pobreza), 9% de los beneficiarios no serían realmente pobres y la efectividad del programa en el objetivo de llegar a los pobres sería del 91%.

De acuerdo a la clasificación de beneficiarios por niveles SISBEN¹⁰, el diseño del programa focalizó sus beneficios en familias registradas en el nivel 1 del SISBEN según encuestas realizadas entre 1994 y 1999.

La evaluación de impacto recalculó el índice para la muestra representativa estudiada y arrojó la siguiente distribución: **37%** de las familias beneficiadas por el programa pertenecen efectivamente al nivel 1 del SISBEN; **42%** corresponderían estrictamente al nivel 2; y el **21%** restante estaría clasificado en el nivel 3 o superior¹¹.

Principales impactos:

Según el estudio del Departamento Nacional de Planeación, realizado entre familias de varios municipios, los niños que están en los programas alimenticios registran:

- un menor grado de desnutrición que aquellos que no están cobijados. Un ejemplo es el aumento en el consumo de proteínas, tales como huevos, carne y pollo, entre los niños de cero a seis años, alimentos que son consumidos por lo menos una o dos veces a la semana. - la asistencia escolar de los jóvenes de entre 14 y 17 años, pasó del 50 por ciento al 64 por ciento en las ciudades y aumentó 5 por ciento en las zonas rurales.- las enfermedades diarreicas disminuyeron en un 10 por ciento en los niños cobijados con el programa, frente a los que no lo tienen,
- la cobertura en vacunación es un 19 por ciento superior.

³⁸ Reportes de Evaluación No. 8, Bogotá, Febrero 2004, Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.

³⁹ Estos resultados muestran, además, la necesidad de actualizar y mejorar el diseño del SISBEN, para mejorar focalización.

- De igual manera aumentó en un 37 por ciento el control de crecimiento y desarrollo en salud en los niños inscritos con edades de entre los cero y los 6 años.
- impacto del programa¹² en las madres y sus familias, las que producto de su incorporación a éste han generado caminos de acción y participación en la vida de sus comunidades y en la vida política y productiva de sus municipios.

Producto de lo anterior, la Consejería para el Plan Colombia promueve la creación de Encuentros de Capacitación de Madres Líderes, Encuentros de Cuidado, Comités Municipales de Madres Líderes y Espacios Infantiles, Juveniles y Familiares. Estos Encuentros han ayudado a que los grupos familiares se conozcan, intercambien ideas, se apoyen y conformen una red de esperanza que fortalezca a diario la vida de cada uno y de su comunidad.

Hasta la fecha las mujeres líderes de Familias en Acción se han congregado en más de cuatro mil encuentros de cuidado en todo el país y se calcula que han asistido unas 150 mil madres beneficiarias. La meta para el 2004 es adelantar a nivel nacional 12 mil encuentros de cuidado, a los cuales se calcula que asistirá el 85 por ciento de las madres beneficiarias.

Los Comités Municipales de Madres Líderes son otro espacio en el que ellas aprenden para después capacitar a otras mujeres de sus barrios. Estos espacios buscan soluciones a los problemas y llaman la atención del gobierno municipal respecto a los mismos.

40 Presidencia de la República Colombia, Bogotá. Sábado, 27 de Marzo de 2004.

10. Financiamiento

La Red de Apoyo Social, como estrategia integral del Plan Colombia y los programas que lo componen, se vincula directamente con el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por el decreto 149 de 2000. El FIP es un fondo-cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), sin personería jurídica, cuyo objeto es financiar los programas y proyectos que contribuyan a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz¹³.

Este Fondo se crea con el fin de facilitar la canalización de los diferentes aportes a los programas y proyectos propuestos. Es un sistema de manejo de cuentas, que busca agilizar y garantizar la transparencia en la ejecución de los recursos, brindando total seguridad a los aportantes. Está adscrito a la Presidencia de la República, y la administración de los recursos está a cargo de un Consejo Directivo, integrado por representantes de la sociedad civil, el sector privado nacional y altos funcionarios del gobierno.

Para su etapa inicial (tres años) el costo total del programa Familias en Acción se calculó en US\$ 336 millones. Su financiamiento contempló la contratación de un crédito por US\$230 millones con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID -; el resto de recursos corresponde a contrapartida nacional. Esto,

⁴¹ De acuerdo con lo establecido, el FIP es dirigido y administrado por un Consejo Directivo, integrado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), quien lo preside, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Alto Consejero Presidencial para Asuntos de Gobierno, el Director del DNP y tres miembros del sector privado designados por el Presidente de la República. Para la realización de las actividades a su cargo, el FIP contará con un Director Ejecutivo, el cual se apoyará en una estructura operativa, conformada por profesionales y personal de soporte, sin vínculo laboral con la Presidencia de la República. Las funciones de los órganos de administración y dirección del Fondo se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

como parte de las gestiones de financiamiento para la Red de Apoyo Social contemplada en el Plan Colombia.

4. PROGRAMAS OPORTUNIDADES, MÉXICO

Identificación	Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”
Definición	Es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Se enmarca en la estrategia de desarrollo social y humano Contigo, y contribuye al logro de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
Localización	México en sus 31 Estados
Tiempo de ejecución	Desde 1997
Responsable	Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales.
Web	http://www.oportunidades.gob.mx

1. Concepto de pobreza

Si bien la pobreza se relaciona con la carencia de ingresos suficientes para acceder a determinados niveles de bienestar, el programa declara trabajar con el concepto más amplio de “pobreza de capacidades” que se hace eco de las definiciones provenientes de la teoría de las capacidades y realizaciones de Amartya Sen.

Desde esa perspectiva, el Programa Oportunidades concibe la pobreza como un conjunto de privaciones que se articulan entre sí de manera compleja, y que finalmente se expresa en aquello que una persona puede ser o hacer en la sociedad. Ser pobre significa, entonces, que en ciertas condiciones sociales las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas. En este sentido, el fenómeno de la pobreza trasciende la esfera individual y familiar para convertirse en un fenómeno social, al excluir a quienes no tienen acceso a los medios o recursos necesarios para integrarse plenamente y participar en la sociedad. En esta dimensión, el entorno social juega un papel muy importante que exige la confluencia de esfuerzos para actuar sobre las restricciones que impiden a las personas acumular activos generadores de ingresos o que les impiden aprovecharlos.

La pobreza se asocia, bajo este enfoque, con las restricciones que enfrentan los individuos para acceder a servicios básicos, contar con los elementos mínimos indispensables como educación, salud y nutrición para poder integrarse a la vida social y productiva, disponer de los recursos para emprender actividades productivas por sus propios medios, y acceder a mecanismos de aseguramiento.

El programa trabaja con una desagregación del concepto de pobreza de capacidades en tres niveles. El nivel más profundo se denomina pobreza alimentaria. Se considera que las personas y los hogares viven en esta condición cuando aún si asignaran todo el ingreso que perciben para cubrir sus necesidades de alimentación, éste es insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa. El siguiente nivel se denomina pobreza de capacidades. Se considera que las personas y los hogares viven en condiciones de pobreza de capacidades cuando sus ingresos son insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación. Por último, se denomina pobreza de patrimonio la que enfrentan las personas y los hogares cuando sus ingresos no son suficientes para

satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.

2. Enfoque de intervención en pobreza

El Programa oportunidades tiene por eje pivotal el concepto de intersectorialidad y promoción que representa un cambio de visión en la política de superación de la pobreza que se inició a mediados de la década de 1990. El Programa representa un enfoque orientado a transitar desde acciones puramente asistencialistas hacia programas que al mismo tiempo que otorgan una transferencia de ingreso, fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades, ampliando las oportunidades de las familias en pobreza para salir adelante por su propio esfuerzo.

Esto implica una transformación de los subsidios generalizados y de acciones aisladas de salud, alimentación y educación, en un esfuerzo integral, coordinado, continuo y de largo alcance, dirigido a las familias en condiciones de pobreza de capacidades. Este esfuerzo se sustenta en el reconocimiento de que estas familias están inmersas en un círculo vicioso que implica niveles altos de morbilidad, fecundidad y mortalidad infantil; incapacidad para tomar riesgos; incapacidad para demandar servicios educativos; pocos recursos dispersos entre familias numerosas; y, la transmisión de estas condiciones de una generación a otra.

Las familias que enfrentan condiciones estructurales de pobreza no pueden beneficiarse plenamente de las acciones de la política social. Para romper con el círculo vicioso en que están inmersas es necesario complementar y darle integralidad a estas acciones: (i) concentrar esfuerzos adicionales en esta población con mecanismos de focalización transparentes y efectivos; (ii) promover la participación activa de los beneficiarios, fomentando su corresponsabilidad; y, (iii) enfrentar las condiciones que generan el círculo vicioso

de la pobreza, considerando particularmente la interacción entre alimentación, salud y educación.

Las familias en pobreza de capacidades requieren alcanzar un mínimo de educación para beneficiarse de las oportunidades de empleo que genera el crecimiento económico y los programas de capacitación laboral; requieren un mínimo de certeza en su consumo presente para poner en práctica acciones productivas; requieren mejorar su salud y contar con opciones de salud reproductiva para poder decidir el número de hijos que desean tener y aumentar su inversión en cada hijo; requieren de que se erradique la desnutrición para eliminar el daño que ésta provoca a su desarrollo físico y cognoscitivo.

3. Descripción del problema que aborda la experiencia

Existen profundas desigualdades en las condiciones de salud, educación y nutrición de las familias en pobreza de capacidades, en relación con los otros sectores de la sociedad que no se encuentran en esa situación. El acercamiento a las disparidades que representa la pobreza de capacidades hace visibles las dificultades que enfrentan los grupos sociales que la padecen, para sobrevivir cotidianamente y para enviar a sus hijos e hijas a la escuela. La vulnerabilidad de los hogares en pobreza de capacidades queda aún más expuesta ante la imposibilidad de atender y cuidar la salud de adultos, niños, niñas y ancianos, sin tener acceso a mecanismos de protección social ni financiera para superar las dificultades asociadas a estos problemas. La mayoría de estos hogares no cuentan con los servicios necesarios para mantener una vida saludable y libre de enfermedades. La precariedad de sus viviendas provoca condiciones de insalubridad y un mayor grado de exposición ante los elementos del clima, diezmando la salud de las personas.

a) Ámbito Educativo.

El abandono escolar en edades tempranas es uno de los principales factores que ocasionan los bajos niveles educativos entre la población que vive en condiciones de pobreza de capacidades. En los hogares más pobres, la inasistencia a la escuela se incrementa en la medida en que los niños crecen. La necesidad de contribuir al sustento económico, ya sea apoyando en las tareas del hogar o incorporándose a la fuerza de trabajo, y la carencia de recursos para sostener la educación de los hijos e hijas, son las causas principales de la deserción escolar. En ese sentido, la retención escolar de jóvenes y niñas resulta clave para el desarrollo de capacidades individuales y colectivas.

El acceso a la educación es uno de los factores estratégicos que contribuye a la superación de las desigualdades sociales al proveer a los individuos de los recursos esenciales para que desarrollen plenamente su autonomía y puedan adquirir un mayor número de herramientas, conocimientos y habilidades. Esto les permite participar en la vida social, política y económica del país e insertarse en mejores condiciones a la vida productiva y laboral, propiciando su salida del círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza.

b) Ámbito Salud.

La pobreza constituye una de las causas fundamentales de los rezagos en materia de salud que enfrenta la población mexicana. Las personas que viven en condiciones de pobreza de capacidades están más propensas a padecer enfermedades y tienen generalmente menores posibilidades de acceso a la atención médica, por las barreras que su misma condición de pobreza les impone. Entre los grupos más vulnerables, como los niños pequeños, las enfermedades prevenibles son aún causa de mortalidad, provocada

principalmente por la falta de atención y tratamiento adecuados. Para quienes viven en condiciones de pobreza de capacidades, el ciclo pobreza-enfermedad inicia desde la etapa de la gestación y se conjuga con niveles deficientes de nutrición de las mujeres y de sus hijos.

c) Ámbito Alimentación.

La población que vive en condiciones de pobreza enfrenta mayores niveles de desnutrición que el resto de la población, sobretodo entre los niños pequeños y las mujeres en edad reproductiva. Desde las edades tempranas, la presencia de desnutrición imprime rasgos irreversibles que se expresan en una merma sobre el desarrollo de los niños. La baja estatura y bajo peso de los niños, la disminución en la capacidad de respuesta del organismo ante las enfermedades, el deterioro en la capacidad para la actividad física y para el aprendizaje, son algunas de las consecuencias de la malnutrición. La buena nutrición es indispensable para el sano desarrollo y crecimiento de los niños. En la edad adulta, contribuye a la buena salud y a lograr el ejercicio pleno de las capacidades y potencialidades de las personas, mediante el funcionamiento armónico como individuo y dentro de la sociedad.

Todos estos ámbitos de privación y rezago tienen una expresión concreta y acumulativa en el hogar. El hogar es el núcleo social básico en el que las personas se desarrollan. La acumulación de desventajas, al interior de los hogares tiene efectos negativos sobre el desarrollo pleno de los individuos a lo largo de su vida, disminuyendo sus capacidades, limitando su libertad y desenvolvimiento personal. Los hogares que viven en situación de pobreza de capacidades están envueltos en un fenómeno que tiende a reproducir y transmitir de generación en generación, convirtiéndose en una compleja cadena que perpetúa la pobreza. Por eso la unidad de intervención del programa es el hogar.

4. Población Objetivo

Todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a los requerimientos de este sector de la población. Las acciones del Programa se iniciaron en el medio rural, no obstante está ampliando gradualmente su cobertura para apoyar a las familias del medio urbano.

La identificación de las familias beneficiarias se realiza con base a tres etapas: (i) Selección de zonas geográficas de atención, otorgando preferencia a aquellas con los más elevados niveles de marginación y concentración de pobreza, en donde la profundidad de la pobreza es mayor y cuentan con acceso a servicios de educación y salud. (ii) Identificación de las familias en condiciones de pobreza de capacidades dentro de las localidades seleccionadas se lleva a cabo mediante la recolección de información sobre sus características socioeconómicas. (iii) Participación de las familias, quienes una vez identificadas deciden si aceptan ser incorporadas para recibir los beneficios y se comprometen a cumplir con las corresponsabilidades del Programa.

5. Hipótesis de intervención

Las familias que enfrentan condiciones estructurales de pobreza no pueden beneficiarse plenamente de las acciones de la política social. Para romper con el círculo vicioso en que están inmersas es necesario complementar y darle integralidad a estas acciones al concentrar esfuerzos adicionales en esta población con mecanismos de focalización transparentes y efectivos; promover la participación activa de los beneficiarios, fomentando su corresponsabilidad.

6. Finalidad

Para el año 2025, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades vislumbra un país con menos desigualdades y mayor bienestar para toda su población, potenciando las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa.

7. Objetivos

a) General

Ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.

b) Específicos

- Coadyudar a que las personas de los sectores más marginados de la población aumenten su escolaridad, mejoren su alimentación y su salud, y puedan acceder a mejores ingresos y condiciones de vida por su propio esfuerzo y mediante un mejor aprovechamiento de sus capacidades.
- Contribuir sistemáticamente a la reducción gradual de la brecha existente en los niveles de escolaridad, morbilidad y desnutrición entre los estratos de ingreso más bajo y más alto de la población.
- Disminuir la deserción escolar en la secundaria y se eleve la tasa de transición de los jóvenes a la secundaria, a la educación media superior y a la educación

profesional y tecnológica, entre los estratos de menor ingreso, especialmente entre las mujeres, reduciendo al mínimo la diferencia por razones de género.

- Reducir la desnutrición infantil sustancialmente y cada vez esté menos asociada al nivel de ingresos.
- Contribuir a mejorar la productividad, el ingreso y el ahorro y a reducir la dispersión de la población.
- Disminuir considerablemente el trabajo infantil y las tasas de fecundidad se hayan estabilizado, llegando a ser similares entre los estratos de ingreso más bajo y más alto de la población.

Cabe agregar que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha sido concebido a partir de una conjugación de los objetivos y estrategias de los Programas Nacionales de Desarrollo Social, de Educación y de Salud, 2001-2006. En ese sentido, Oportunidades contribuye al logro de los cuatro objetivos trazados en el *Programa Nacional de Desarrollo Social* (i) Reducir la pobreza extrema. (ii) Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables. (iii) Apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza. (iv) Fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario. Desde la perspectiva del *Programa Nacional de Educación*, el Programa se enmarca en los objetivos de: (i) Avanzar hacia la equidad en educación. (ii) Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos. (iii) Impulsar la participación social (de las familias, de las comunidades y de los grupos sociales involucrados e interesados) en la educación. En el marco del *Programa Nacional de Salud*, Oportunidades contribuye a los siguientes objetivos: (i) Abatir las desigualdades en salud. (ii) Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos. (iii) Asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud.

8. Componentes del programa

Los componentes básicos de Oportunidades se articulan para potenciar sus beneficios a través de:

- **Componente 1:** Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y, la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. Las líneas de trabajo que se derivan de ello, consideran, entre otras cosas: (i) otorgamiento de becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares en los grados de mayor deserción escolar; (ii) fomento a la participación co-responsable de los estudiantes y padres de familia; (iii) promoción de acciones para mejorar el acceso a los servicios educativos con calidad.
- **Componente 2:** Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; y, mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. Las líneas de trabajo que se derivan de ello, consideran, entre otras cosas: (i) fomento a la salud preventiva mediante la acción co-responsable de las familias; (ii) brindar comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene; (iii) promover acciones para mejorar el acceso a los servicios de salud con calidad.

- **Componente 3:** Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia. Las líneas de trabajo que se derivan de ello, consideran, entre otras cosas: (i) brindar apoyos directos para mejorar la alimentación; y (ii) otorgar suplementos alimenticios a los grupos más vulnerables.
- **Componente 4:** Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades; un esquema permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país. Las líneas de trabajo que se derivan de ello, consideran, entre otras cosas entregar un capital inicial para que cuenten con opciones de desarrollo al iniciar su vida adulta.
- **Componente 5:** Autosuficiencia de las Familias. La acumulación de capacidades es una condición necesaria más no suficiente para lograr los objetivos del desarrollo social, ya que la condición de pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas, sino que obedece también a otros factores, como la falta de acceso a oportunidades productivas que representa una restricción para que las personas puedan traducir sus capacidades en ingresos y generar activos. Las líneas de trabajo que se derivan de ello, consideran, entre otras cosas: (i) acceso a proyectos productivos y mecanismos de crédito; (ii) fondos comunitarios y el acceso a instrumentos de ahorro; (iii) vinculación de los adultos con los programas de educación para la vida y el trabajo; (iv) articulación con esquemas de seguridad e impulsando la vinculación con programas de mejoramiento o acceso a la vivienda.

Existe una estrategia declarada vinculada a la operación del programa y que busca asegurar su calidad y eficacia.

9. Modelo de gestión

Oportunidades es un programa coordinado, intersectorial e interinstitucional, de operación permanente con participación de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Programa cuenta con una Coordinación Nacional dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, como órgano desconcentrado. El titular de la Coordinación es nombrado por el Presidente de la República y, para su dirección y seguimiento, cuenta con un Consejo formado por los titulares de las Secretarías involucradas en su operación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Consejo está apoyado por un Comité Técnico integrado por los subsecretarios de las mismas y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como por representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación Nacional.

Asimismo, se busca el compromiso y la corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales mediante la integración de Comités Técnicos Estatales, a través de los cuales se logra el establecimiento de mecanismos conjuntos de planeación para la atención de las familias, así como del crecimiento de la cobertura de servicios de salud y educación en los estados para atender la demanda de la población.



10. Evaluación

El programa oportunidades tiene un complejo sistema de evaluación y monitoreo que abarca diversas áreas y dimensiones de su que hacer, echando mano a una importante cantidad de indicadores, instalando procesos y procedimientos internos, externos y con participación de la comunidad que permiten perfección, mejorar su sistema de gestión como también incrementar sus resultados, efectos e impactos.

A nivel de resultados e impactos, el programa efectúa evaluaciones externas para identificar los impactos de la intervención y cuantificar la magnitud de los mismos a través de procedimientos y metodologías con enfoques cuantitativo y cualitativo. La evaluación de impacto ha sido encomendada a instituciones académicas y de investigación nacionales e internacionales. Mediante la colaboración conjunta de grupos interdisciplinarios de investigadores especialistas, las instituciones responsables de llevar a cabo la evaluación de Oportunidades y de otros programas de la misma índole han comprobado diversos impactos que se han sostenido a lo largo del tiempo, entre los que sobresalen:

- **Salud.**
 - (i) Reducción de la presencia de enfermedades en los niños menores de 5 años en 12%.

- (ii) Incremento de la asistencia de mujeres embarazadas a los centros de salud en 8%.
- (iii) Para el año 2002, se registró un incremento acumulado de 49% en el número de consultas de nutrición para niños menores de 5 años en las unidades de salud de las zonas rurales a donde asisten los beneficiarios del Programa.
- (iv) (En esas unidades de salud, se registró un aumento de 59% en las consultas otorgadas a la población.
- (v) Reducción en 19% en el número de días de enfermedad de los adultos.

- **Alimentación**

- (i) Incremento en 16% en el crecimiento de los niños de uno a tres años de edad.
- (ii) El 75% de las madres de familia afirma que la alimentación de su familia mejoró con los apoyos monetarios que reciben.
- (iii) Aumento en la adquisición de calorías provenientes de frutas, verduras y productos de origen animal asociado a las transferencias y las sesiones educativas para la salud.

- **Educación**

- (i) Incremento significativo en la inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de estas últimas, sobretodo a nivel de secundaria.
- (ii) Reducción en la deserción escolar en la transición de primaria a secundaria en un 24%.
- (iii) En las zonas rurales, el número de jóvenes que termina la secundaria aumentó en 23% entre el ciclo escolar 1997-1998 y el ciclo escolar 2001-2002.
- (iv) Incremento en 29% en la inscripción de las niñas a primero de secundaria y en 16% la de los niños.

(v) Aumento en 38% en la inscripción a primer grado de educación media superior; 40% para las mujeres y 36% para los hombres del medio rural.

- **Género y relaciones intrafamiliares**

- (i) El tener la titularidad de los beneficios del Programa les ha dado a las mujeres mayor participación y autonomía en la toma de decisiones, tanto en el ámbito de la familia como en el de la comunidad.
- (ii) Los hábitos de salud impartidos por el Programa han contribuido al cambio en el comportamiento familiar y comunitario.

- **Condiciones de vida de los hogares beneficiarios**

- (i) Incremento en 19.5% del valor medio del consumo de las familias.
- (ii) Los hogares utilizan una parte importante de los apoyos que reciben para incrementar el consumo de alimentos, pero también para invertir en el mejoramiento de sus viviendas y el equipamiento de su hogar.

- **Focalización**

- (i) La asignación de los recursos del Programa a nivel estatal corresponde cercanamente con la distribución de la pobreza y de las necesidades de salud y nutrición entre los estados.
- (ii) El método de focalización del Programa es el más efectivo para reducir la profundidad y severidad de la pobreza en comparación con otras alternativas posibles. (iii) Los beneficios de la focalización se incrementan en la medida que el Programa expande su cobertura hacia áreas urbanas.

5. PROGRAMA MANEJO DE CUENCAS, PERÚ

Identificación del Programa	Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHCS)
Ámbito	Económico-productivo
Localización	Perú Sector de la sierra Peruana
Tiempo de ejecución	Inicia su aplicación el año 1981 y tiene una duración de plazo indeterminado.
Responsable	Responsable: PRONAMACHCS, organismo con autonomía técnica y administrativa perteneciente al Ministerio de Agricultura del Perú.
Web	

1. Concepto de Pobreza

El Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHCS), es una intervención que se propone abordar en forma integrada factores ecológico-ambientales, culturales y económico-productivos que inciden en las condiciones de pobreza de las comunidades rurales de la sierra del Perú. Su fin último es mejorar los rendimientos y productividad de la agricultura de subsistencia de las comunidades que habitan la sierra peruana, para así incrementar sus ingresos y mejorar las condiciones de vida de éstas.

Dentro de las propuestas de lucha contra la pobreza rural que se implementan en el Perú, PRONAMACHCS se distingue por haber introducido un tema tradicionalmente ausente en muchas de las estrategias desarrolladas por el estado peruano en este ámbito, cual es el uso adecuado y conservación de los recursos naturales que constituyen la base de la actividad económica productiva de comunidades rurales pobres. La situación del recurso suelo y el recurso agua, son en este caso identificados como elementos centrales en la vida de estas comunidades campesinas y como factores claves a tener presente en la aplicación de estrategias de superación de pobreza¹.

En este sentido, el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas es una intervención que trabaja con un concepto amplio de pobreza que considera no sólo la dimensión económica (ingresos), sino que reconoce también la importancia de factores de orden social, cultural y ecológico-ambientales, los que son incorporados y articulados en función de la variable productiva, como son: el uso de técnicas de manejo sustentable de los recursos suelo y agua, la participación de las comunidades campesinas, la recuperación de prácticas agrícolas tradicionales y el reforzamiento de la identidad cultural.

La incorporación de la problemática de los recursos naturales en la lucha contra la pobreza rural en el Perú es algo novedoso, ya que muchos proyectos anteriormente funcionaban con la lógica de que los recursos naturales eran inagotables e indestructibles, al mismo tiempo que procesos de largo plazo, incluyendo la mayor presión demográfica y la pérdida de técnicas tradicionales,

⁴² El tener agua de riego permite a las familias campesinas reducir el riesgo de perder su cosecha por sequías, pasar a obtener dos cosechas anuales en vez de una y elevar su productividad por cosecha, así como les permite introducir nuevos cultivos más rentables. Es también un pre-requisito para la mayoría de técnicas de producción más modernas.

llevaban a una degradación severa de los suelos. Ambos, sin embargo, eran elementos parciales dentro del diseño de un programa integral de lucha contra la pobreza rural.

2. Enfoque de intervención en pobreza

PRONAMACHCS orienta sus acciones al manejo y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, suelo, agua y vegetación, en el marco de una concepción de desarrollo rural integrado a nivel de micro cuencas en zonas de mayor pobreza rural de la sierra del Perú.

Por una parte, la intervención se sustenta en la teoría de la sostenibilidad de los recursos naturales, como factor clave en la aplicación de estrategias de superación de la pobreza rural, en especial respecto de comunidades que viven de la agricultura de subsistencia². La aplicación de este enfoque resulta de la propia experiencia peruana y latinoamericana en proyectos de desarrollo rural y de los balances realizados respecto del deterioro de los recursos naturales en la sierra rural.

Tras la Reforma Agraria en Perú, la debilidad de la pequeña producción campesina para lograr mayores rendimientos e ingresos se fue haciendo patente. El análisis de los proyectos de desarrollo agropecuario concluyó en que el mejoramiento de técnicas productivas no funcionaba adecuadamente cuando se intentó introducir nuevos cultivos o procesos en forma aislada, sin considerar la integralidad de los distintos procesos productivos al interior de la unidad productiva y la comunidad, en particular aquellos mediante los cuales los recursos naturales son conservados. De esta manera, los proyectos orientados a cambiar a los campesinos hacia sistemas de monocultivo intensivos en insumos químicos modernos, comenzaron a ser reemplazados por otros orientadas a un enfoque

más adaptado a la ecología y a la organización productiva de los campesinos de la sierra, y concentrado más en cambio de procesos que en cambio de productos. El enfoque de PRONAMACHCS se ubica en esta corriente, buscando el rescate de técnicas tradicionales de conservación de suelos (terrazas, zanjas de infiltración lenta, corcovas y camellones) y la integración de lo forestal con lo agronómico mediante las técnicas de agroforestería.

Por otra parte, un aspecto distintivo de PRONAMACHCS es la importancia otorgada a la participación de los beneficiarios. El programa sigue un enfoque que contempla procesos de planificación y ejecución participativa en las comunidades beneficiarias, es decir, los productores campesinos participan en la determinación de la demanda por inversiones rurales y en la priorización de tales inversiones, conjuntamente con el equipo del programa. Esto tiene como base la influencia de enfoques teóricos como el de Sen, que plantea un desarrollo basado en la expansión de las capacidades, incluyendo la participación en las decisiones colectivas. Esto se traduce en un rol más activo de las comunidades de base y la necesidad de que éstas absorban la nueva tecnología y la adapten a su realidad.

Por último, y como elemento central en la lucha contra la pobreza el programa aborda la promoción de la actividad productiva de las comunidades pobres, planteando explícitamente que para eliminar la pobreza se requiere hacer de estas comunidades, agentes económicos más productivos. Dado que sólo parte de la política macro y sectorial aborda este aspecto, este programa representa un esfuerzo específico orientado a capacitarlos, permitirles acceso al crédito, dotarlos de caminos o canales de riego, promover su organización, hacer que conozcan mejores tecnologías. De este modo, se busca incidir en la productividad de la agricultura y en el mejoramiento de los ingresos.

Antecedentes y Descripción del problema que aborda el Programa

a) Antecedentes

Si bien PRONAMACHCS como proyecto fue recién creado en 1991, inició sus actividades diez años antes, como el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PNCSACH), ante una iniciativa del gobierno del Presidente Fernando Belaúnde de llevar a cabo acciones de conservación de suelos en las partes altas de las cuencas en la sierra del Perú. Entre 1981 y 1987 el objetivo del programa fue demostrar y difundir las prácticas de conservación de suelos (planificación, promoción, comunicación y extensión) con la intención de que fueran institucionalizadas.

Entre 1988 y 1991 el proyecto (que pasa a llamarse Programa de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos, PRONAMACS), incorpora tareas relacionadas a la gestión y manejo de cuencas con el objetivo de promover el desarrollo de la actividad agropecuaria. En noviembre de 1991, PRONAMACHCS pasa a convertirse en el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, conformando un organismo con autonomía técnica y administrativa dentro del Ministerio de Agricultura, dependiente directamente del Vice-Ministro de Agricultura². Dos años más tarde – en 1993 – el proyecto incorpora una concepción de desarrollo integral (suelos, agua y vegetación)

⁴³ El 31 de Julio de 1991 mediante Decreto Legislativo N° 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, se declara de interés y carácter nacional al "Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos-PRONAMACHCS". Luego, mediante Decreto Supremo N° 0048-91-AG/OGA.OAD. UT. del 11 de noviembre de 1991, Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, se cambia la denominación de "Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos - PRONAMACHCS" por la de: "Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos - PRONAMACHCS", a fin de adecuarse a la Ley de Regionalización.

incluyendo las tareas de gestión y manejo de cuencas. Actualmente cuenta con una importante experiencia acumulada, que le ha permitido generar y validar una propuesta técnica y una estrategia de intervención, que viene aplicando con éxito a lo largo de la sierra en la lucha contra la desertificación y la pobreza rural.

El Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHCS), es en la actualidad uno de los principales programas sociales de reducción de pobreza que se aplican en Perú. Se inserta así en una estrategia mayor definida por el Gobierno, cuyos principios orientadores son:

- Respeto a los derechos de las personas
- Asignación de recursos con criterio de equidad
- Descentralización económica y administrativa
- Reforzamiento de la institucionalidad democrática
- Acceso a la información y transparencia en la toma de decisiones y el gasto público.
- Participación de la sociedad civil

PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
(en millones de Dólares)

SECTOR	PLIEGO / PROGRAMAS	Ejecución 2002	Presupuesto 2003
MINAG	PROG. MANEJO CUENCAS HIDROGRAF. Y CONSERV. DE SUELOS (PRONAMACHCS)	38,0	57,3
MTC	PROGRAMA CAMINOS RURALES - PROVIAS RURAL	18,4	43,2
MTPE	PROGRAMA DE EMERGENCIA SOCIAL PRODUCTIVO - A TRABAJAR URBANO	35,4	46,7
MED	INSTITUTO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	12,4	15,6
MIMDES	FONCODES	100,6	117,9
MIMDES	PRONAA	136,3	145,5
TOTAL		341	426

b) El "problema" que aborda

Cerca de la mitad de la población peruana es considerada pobre de acuerdo a la medición por ingresos realizada en 1997³. Los niveles de pobreza sin embargo, no son homogéneos. Al desagregar el país por regiones, se observa que es la población que vive en zonas rurales es la que mayor índice de pobreza presenta.

Una de estas zonas corresponde a la Sierra del Perú. En esta región desde 1981 se ejecuta el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS, a través del cual se busca resolver problemas de deterioro de los recursos naturales; suelos de baja fertilidad o erosionados y superficiales, habitados y utilizados viviendo comunidades campesinas pobres, que deben enfrentar el desafío de subsistir utilizando intensivamente los recursos naturales en conflicto con su capacidad. Para esto, este programa se ha extendido en casi toda la Sierra con el fin de promover el trabajo comunitario en la restitución de las prácticas originales de tratamiento conservacionista de las tierras – tradicionales de la cultura de los Incas y Aymarás, y en la introducción de nuevas prácticas de conservación y producción.

3. Descripción del programa

El Programa Nacional Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos tiene como función la promoción de acciones para el manejo y uso

⁴⁴ 14 millones 609 mil personas en situación de pobreza 16% de peruanos que viven en la pobreza extrema (4.5 millones de personas) y un 54% que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Índice de Pobreza (menos de US\$ 2,00 /día) : 55,1 % [1991; ENNIV], 48,0 % [2000; ENNIV], 54,8 % [2001; ENAHO] /1 Índice de Extrema Pobreza (menos de US\$ 1,00 /día): 23,9 % [1991; ENNIV], 14,9 % [2000; ENNIV], 24,4 % [2001; ENAHO] /1

racional de los recursos naturales renovables: agua, suelo y vegetación, con miras a lograr una agricultura sostenible en el área rural.

a) Objetivos de la intervención

El objetivo central de PRONAMACHCS es promover acciones orientadas al manejo y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales: suelo, agua y vegetación, en el marco de una concepción de desarrollo rural integrado a nivel de microcuencas en zonas de mayor pobreza rural de la sierra. El logro de estos objetivos se busca a través de un incremento de la base productiva, mayor producción, y incremento del valor agregado de la producción. El proyecto incorpora además un componente de género, medio ambiente y fortalecimiento campesino.

c) Componentes:

- Evaluación de recursos agua y tierras.
- Inversiones rurales: conservación de suelos, obras de riego, desarrollo forestal, Manejo intensivo, Almacenes, Servicios de consultoría.
- Fortalecimiento de comunidades.
- Apoyo logístico y administración del proyecto: Agencias, Direcciones centrales y departamentales y Capacitación y asistencia técnica.

d) Lineamientos

Cinco son los principales lineamientos que orientan y definen los objetivos del programa: Lucha Contra la Pobreza; Manejo de los Recursos Naturales y Microcuencas; Producción, Productividad y Comercialización; Transferencia de Tecnología y Relaciones Interinstitucionales. Los objetivos específicos en cada uno de estos lineamientos son:

- Lucha Contra la Pobreza
 - ✓ Atender preferentemente a los campesinos en situación de pobreza y extrema pobreza de las zonas altoandinas, complementándose con la iniciativa privada y otros organismos del sector público.
 - ✓ Promover la participación activa de la familia en todas las actividades del programa poniendo especial énfasis en el enfoque de género y facilitar su participación activa.

- Manejo de los Recursos Naturales y Microcuencas
 - ✓ Ejecutar acciones concertadas en el ámbito de las microcuencas, para lograr efectos e impactos que consoliden y justifiquen el manejo sostenible de los recursos naturales orientados a la gestión de cuencas.
 - ✓ Fomentar que las familias campesinas organizadas al interior de una microcuenca, concerten acciones productivas y de manejo de los recursos naturales entre ellos y entre las familias organizadas de otras microcuencas; apoyando las acciones que las organizaciones de base adopten para la formación de otras de mayor rango a nivel de cuencas.
 - ✓ Fortalecer actividades de servicios agropecuarios en concordancia con el manejo sostenible de los recursos naturales en ámbitos de las microcuencas.
 - ✓ -Fomentar la participación activa y eficaz de todos los actores de la microcuenca en el diseño e implementación de acciones de protección y conservación de los recursos naturales de las zonas altoandinas, como un seguro para la protección de los recursos de las zonas medias y bajas, teniendo como objetivo el desarrollo integral de la cuenca.

- ✓ Fomentar el manejo sostenible de los recursos naturales en armonía con el equilibrio medioambiental.

- Producción, Productividad y Comercialización

- ✓ Fomentar las alianzas estratégicas de las organizaciones campesinas con los gobiernos locales, entidades del sector público e instituciones privadas para lograr consensos en el manejo de recursos naturales, la producción, transformación y comercialización.
- ✓ Promover la formación de cadenas productivas locales para el incremento de la producción y productividad agropecuaria poniendo énfasis en la organización y gestión de las mismas.
- ✓ Fomentar las mesas de negociaciones locales y regionales que permitan a las organizaciones campesinas insertarse en la dinámica del desarrollo económico y social.
- ✓ Apoyar el desarrollo de la organización y gestión campesina con criterios empresariales articulando la producción al mercado.

- Transferencia de Tecnología

- ✓ Rescatar y revalorar las tecnologías andinas así como adaptar y promover tecnologías modernas y apropiadas a las características agroecológicas de las zonas altoandinas, tendientes a mejorar la eficiencia productiva.
- ✓ Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones campesinas fomentando un nuevo rol en la gestión productiva y sostenible de sus tecnologías con valor agregado y en la sostenibilidad de los recursos naturales en armonía con el equilibrio medioambiental.
- ✓ Impulsar la aplicación de la biotecnología orientada a la producción de cultivos agroecológicos con demanda en el mercado.

- Presupuesto

El presupuesto y financiamiento de las obras y actividades serán orientadas de acuerdo a las prioridades productivas de los campesinos organizados y a las necesidades de gestión y manejo sustentable de los recursos naturales.

- Relaciones Interinstitucionales

- ✓ Articular las políticas del PRONAMACHCS con las políticas sectoriales de lucha contra la pobreza dentro del esquema general del Gobierno.
- ✓ Orientar las acciones y actividades del PRONAMACHCS hacia su interrelación con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, interesados en el manejo de Recursos naturales, la producción agropecuaria y el cambio climático.

d) Población Objetivo

La población objetivo del programa es aquella que vive en las áreas rurales más pobres de la sierra del Perú, definiendo como tal, a las comunidades ubicadas a más de 2 mil mts. de altura sobre el nivel del mar. La intervención se desarrolla siguiendo una focalización espacial y social: zonas altoandinas, microcuencas y organizaciones campesinas.

Se prioriza las zonas altoandinas y las pequeñas cuencas hidrográficas denominadas "Microcuencas", en cuyo espacio se seleccionan las comunidades campesinas, caseríos, anexos y otros, que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, aplicando criterios contenidos en los mapas de pobreza elaborados por el ex-Instituto Indigenista y por el Ministerio de la Presidencia.

e) Localización y Cobertura

A nivel agregado, PRONAMACHCS opera en 18 departamentos de los 24 que tiene el Perú, 150 provincias, 559 distritos, 496 microcuencas, 3.370 organizaciones campesinas y 180.743 familias.

La selección de estas zonas fue hecha a partir del mapa de pobreza de Foncodes⁷, de información sobre zonas de emergencia, de antecedentes recabados por las tres líneas de inversión que lleva a cabo el programa (conservación de suelos, desarrollo forestal e infraestructura rural) y de la calidad de las tierras de las comunidades. La pobreza rural es el criterio principal de selección de áreas de intervención.

f) Productos y beneficios que otorga

PRONAMACHCS a partir de sus tres líneas de inversión (conservación de suelos, desarrollo forestal e infraestructura rural) presta servicios y entrega beneficios tales como:

- Infraestructura de riego en pequeñas obras:
 - ✓ Construcción y mejoramiento de canales de riego y reservorios de agua.
 - ✓ Construcción de sistemas de agua para uso poblacional, pecuario y riego.
 - ✓ Construcción de estructuras especiales de riego.

- Conservación de suelos:
 - ✓ Construcción de andenes y terrazas.

- ✓ Construcción de zanjas forestales de infiltración y para pasturas.
- ✓ Construcción de diques para el control de cárcavas.
- Apoyo a la producción agropecuaria:
 - ✓ Instalación de cultivos para semilleros y para consumo.
 - ✓ Manejo de pastos nativos y cultivados.
 - ✓ Construcción de almacenes para semillas.
- Reforestación :
 - ✓ Instalación y mejoramiento de viveros comunales y permanentes.
 - ✓ Establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales.
 - ✓ Arborización urbana.

Adicionalmente, por el enfoque participativo del programa se incorporan actividades de fortalecimiento de la organización comunal.

g) Resultados esperados

Como resultados principales se espera:

- mejorar las condiciones de manejo sustentable de los recursos naturales en las cuencas de la sierra
- incrementar los niveles de productividad de la agricultura de subsistencia
- aumentar los ingresos de las comunidades campesinas
- mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales
- recuperación y preservar del medio ambiente

h) Estrategia y metodología de trabajo

La estrategia básica de PRONAMACHCS es el trabajo con la organización comunitaria y la adopción de "la cuenca" como unidad de planificación y de ejecución⁴ (focalización espacial y social). La "Microcuenca" constituye la unidad o espacio socioeconómico de planificación y ejecución; y la organización campesina la unidad operativa.

Otros elementos claves de la estrategia aplicada son:

- La participación como principal elemento de la estrategia:

La participación constituye uno de los elementos más importantes de la estrategia de intervención, lo cual se materializa a través de procesos de planificación participativa y en otras etapas del ciclo de los proyectos.

La participación de las organizaciones campesinas, se produce en las etapas siguientes:

- ✓ Elaboración de diagnósticos participativos, para lo cual se utilizan diversos métodos, tales como: "sondeo rural rápido", "percepción ambiental" y otras metodologías; que permiten la identificación y

⁴⁵ Por ejemplo, la Agencia provincial de Tarma tiene que atender ocho microcuencas. Las microcuencas para corresponder a esta categoría deben tener más de 10,000ha. Cada microcuenca tiene varios ríos o arroyos cada uno formado por una cuenca más pequeña o de menor orden tributarias de la microcuenca mayor. En estas pequeñas cuencas están los Caseríos o pequeñas poblaciones de aproximadamente 60 familias que conforman para esta finalidad los comités conservacionistas¹¹. En el Departamento de Cajamarca hay agencias en 12 provincias. Una de las provincias se llama también Cajamarca, la que ha sido subdividida en 21 microcuencas; tiene 162 comités conservacionistas correspondientes a 162 Caseríos y 6,500 familias.

priorización de las demandas de inversiones y de servicios de las organizaciones campesinas.

- ✓ Formulación y aprobación de planes comunales anuales por las propias organizaciones campesinas.
- ✓ Ejecución de obras y actividades por las propias organizaciones campesinas a través de: Comité de Obras, Comité Conservacionista, Comité de Fondos de Capitalización Comunal.
- ✓ Manejo y administración de los recursos financieros: a través de cuentas mancomunadas entre PRONAMACHCS y los Comités.

- Articulación e integración de acciones para lograr mayores impactos

Se busca la integración y articulación entre sí de las líneas de: conservación de suelos, reforestación, infraestructura rural y apoyo a la producción y transformación agraria, con el propósito de lograr mayores efectos e impactos en el manejo integral de los recursos naturales, como eje para el desarrollo integral y sostenible de las cuencas altoandinas.

- Fortalecimiento de las organizaciones campesinas

Se promueve la participación activa y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas beneficiarias, a través de:

- ✓ Comités Conservacionistas, que se constituyen a nivel de cada organización campesina, para la ejecución de las obras de conservación de suelos, apoyo a la producción agropecuaria y reforestación.
- ✓ Comités de Obras, para la identificación, priorización y ejecución de cada obra de infraestructura rural, quienes se encargan de administrar los recursos que se destinan a las obras.

- ✓ Comités de Fondos de Capitalización Comunal, encargados de administrar y operar los recursos representados por semillas y otros insumos.
 - ✓ Se privilegia la formación integral, de varones y mujeres elegidos por sus propias organizaciones, para que desempeñen el rol de promotores campesinos y campesinas.
 - ✓ Forma parte de la estrategia aplicar en forma amplia el enfoque de género y de equidad, que permiten una participación activa de varones y mujeres en todas las etapas del ciclo de los proyectos, con el propósito de facilitar el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo.
 - ✓ Se promueve el intercambio de experiencias entre los beneficiarios y la competencia permanente, mediante concursos entre las comunidades campesinas de cada Agencia y entre Agencias.
- Coordinación y concertación de acciones: en busca de alianzas estratégicas

PRONAMACHCS asume un rol promotor, de los diferentes aspectos que involucra el uso racional de los recursos renovables al interior de la cuenca. En este contexto, se impulsa la participación de las entidades públicas y privadas presentes en el ámbito de las microcuencas, buscando alianzas que permitan articular y complementar las acciones y recursos para el desarrollo.

A diferencia de otros programas de reducción de la pobreza rural en el Perú, PRONAMACHS desarrolla proyectos de varios años y mantiene una presencia continua en la comunidad en torno a un solo plan integral, además de asumir roles de corresponsabilidad en la ejecución, supervisión y monitoreo.

i) Modalidad de trabajo.

El programa contempla la administración mancomunada de los recursos para las obras y actividades.

Cada Comité de Obra mantiene una cuenta bancaria para la administración mancomunada de los fondos aportados por el PRONAMACHCS para las obras de infraestructura.

Así mismo, cada Comité Conservacionista mantiene una cuenta bancaria para la administración mancomunada de los fondos proporcionados por PRONAMACHCS, para la ejecución de obras de conservación de suelos, reforestación, construcción de almacenes de semillas, adquisición de insumos, iniciativas empresariales de mujeres y otras acciones que conforman la propuesta técnica.

PRONAMACHCS apoya a las organizaciones campesinas, en condición de subvención económica y/o como incentivo, entregando:

- ✓ Asistencia técnica y capacitación.
- ✓ Herramientas agrícolas para las actividades de conservación de suelos.
- ✓ Herramientas, materiales e insumos para actividades de reforestación.
- ✓ Insumos agrícolas para cultivos alimenticios y pastos en áreas acondicionadas con obras de conservación de suelos.
- ✓ Materiales de construcción y asistencia técnica para la construcción de obras de pequeña infraestructura de riego.
- ✓ Materiales para la construcción de almacenes.
- ✓ Otros bienes y servicios.

PRONAMACHCS no remunera la mano de obra comunal y los beneficiarios aportan:

- ✓ Mano de obra comunal
- ✓ Terrenos para las obras y actividades
- ✓ Otros materiales locales
- ✓ Su conocimiento y experiencia

4. Ciclo del Programa

Las principales fases de operación del programa son:

(a) Reunión de los miembros de PRONAMACHCS con autoridades de la organización campesina a quienes se les expone el proyecto en general (objetivos, componentes, y actividades), y toda la información correspondiente a los compromisos que deberán asumir, la metodología de intervención y el cronograma de trabajo.

(b) Al aceptar la comunidad campesina la participación en el proyecto, se prepara un plan de trabajo junto con los técnicos de PRONAMACHCS para la elaboración participativa del plan. Luego se realiza el diagnóstico participativo, centrado en la situación y uso de los recursos naturales, utilizando en particular técnicas para que los campesinos recuerden como era el espacio físico de la comunidad 20 o 30 años atrás, y lo que habían significado los cambios registrados (laderas deforestadas y erosionadas, etc).

(c) Se induce a los dirigentes comunales a proponer una situación deseada de los recursos naturales (agua y suelo fundamentalmente) de la comunidad, y se plantean las obras y actividades necesarias para llegar a ese objetivo.

(d) La comunidad debe realizar una priorización de las obras, en función de sus propias necesidades y de la lógica del plan propuesto, de donde se deducen aquellas a realizar en el primer año. Los técnicos de PRONAMACHCS dan forma al plan en términos de cronograma de actividades y requerimientos financieros.

(e) Una vez conocidas las obras y actividades a ejecutar, su cronograma y costo, los técnicos de PRONAMACHCS que participaron en la planificación participativa tramitan la aprobación formal ante la Oficina Departamental, que entonces deposita los fondos necesarios en una cuenta bancaria bajo el nombre del dirigente comunal y el técnico de PRONAMACHCS encargados del proyecto. Con estos fondos, manejados en forma mancomunada, se compran los materiales requeridos y se da inicio a las obras. En el caso de la forestación, PRONAMACHCS tiene viveros propios destinados a producir los plántones con este fin.

Solamente se realizan los trabajos acordados de manera participativa. Generalmente, el acuerdo incluye algunos apoyos de materiales, capacitación y orientación técnica del gobierno y el establecimiento de metas que las comunidades se comprometen a lograr con su trabajo en uno o dos días de cada semana.

Como parte de la estrategia de intervención se han seleccionado algunas microcuencas en las que hay una mayor atención en el estudio de todos los aspectos de organización, conservación y producción de manera que en estas microcuencas se desarrollen conocimientos y experiencias que puedan ser extendidas. Este se denomina Proyecto MIMA, de "manejo intensivo de microcuencas"⁵. Por otra parte, PRONAMACHCS mediante convenio con INRENA

⁴⁶ Entre otras cosas, se instalan *estaciones meteorológicas automáticas* a diferentes elevaciones de manera de poder representar los diferentes pisos altitudinales, que permiten el registro continuo de información meteorológica e hidrológica de

financia estudios básicos de las microcuencas para que este órgano pueda planificar y desarrollar propuestas técnicas sobre los trabajos a realizar con las organizaciones campesinas.

6. Estructura de la gestión

PRONAMACHCS es una organización de alcance nacional, cuya estructura orgánica considera el nivel central, departamental y provincial. Como organismo del gobierno peruano, la organización es parecida en sus distintos niveles, nacional, departamental, y provincial. En este último nivel, el equipo básico es de un jefe de la agencia, un especialista profesional en conservación de suelos, uno en forestales y otro en infraestructura rural. Al año 1999, hay 122 Agencias para atender 178 provincias en 18 Departamentos, 884 Distritos y 793 microcuencas.

La microcuenca es el área de intervención principal. Una Agencia provincial puede dar cobertura a una o mas provincias, cada una de las cuales abarcan un conjunto de microcuencas. Así como se prioriza el trabajo entre los diversos Departamentos del país, también se establecen prioridades de atención por provincias y microcuencas.

Como órgano dependiente del Ministerio del Interior, el PRONAMACHCS tiene las funciones siguientes:

- Proponer y concertar con las instituciones del Estado y de la sociedad civil la formulación e implementación de políticas y estrategias vinculadas

manera, por ejemplo, que en cualquier momento es posible con las variables que se registran estimar la *evapotranspiración potencial* con el método de Penman¹². Así, será posible conocer en forma continua en el tiempo cuál es la demanda de agua de las plantas y el déficit de agua que debe ser abastecido cuando la lluvia no es suficiente.

al manejo de los recursos naturales, infraestructura rural, producción y transformación agropecuaria y la gestión de cuencas para contribuir al desarrollo rural de la sierra en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental.

- Promover y coordinar con instituciones gubernamentales y concertar y/o celebrar acuerdos con empresas e instituciones no gubernamentales para desarrollar acciones articuladas y complementarias destinadas a fortalecer el manejo integral de cuencas hidrográficas y el desarrollo rural de la sierra, en armonía con el medio ambiente.
- Promover el fortalecimiento y consolidación de las cadenas productivas concertadas por el Ministerio de Agricultura para rentabilizar las obras de acondicionamiento territorial y asegurar la sostenibilidad de las acciones promovidas por la institución, propiciando la intervención privada.
- Promover el establecimiento de áreas piloto que permitan la generación de modelos de intervención, en sus aspectos metodológicos, tecnológicos y organizacionales, para mejorar permanentemente la intervención concertada y participativa de todos los actores sociales de la cuenca.
- Promover y formular planes, programas y proyectos en el marco del Sistema de Inversión Pública y coordinar la concertación de líneas de financiamiento interno y externo para su ejecución.
- Promover el desarrollo de capacidades técnicas, culturales, empresariales y de gestión en las familias, organizaciones locales y en otros actores sociales, como medio para alcanzar la gestión sostenida de las cuencas de la sierra.
- Promover estudios de evaluación de impacto económico, social y ambiental de las inversiones promovidas en el ámbito de la cuenca hidrográfica.

- Promover la participación de las organizaciones locales, posibilitando su acceso competitivo a los recursos de las instituciones promotoras del desarrollo.

7. Evaluación

a) Acciones emprendidas

PRONAMACHCS cuenta con una oficina de planificación que se encarga de la planificación anual y la evaluación y monitoreo interno de las actividades financiadas. El proyecto sin embargo es monitoreado también por misiones de supervisión de los financistas internacionales y por auditorías externas.

La unidad interna de evaluación y monitoreo de PRONAMACHCS se encarga de recolectar datos cualitativos sobre la planificación participativa, datos físicos y financieros sobre inversiones rurales y su impacto sobre la pobreza y el desarrollo, datos sobre el progreso en el fortalecimiento institucional de las comunidades y los datos sobre gestión y operación del PRONAMACHCS.

Los indicadores utilizados en el monitoreo se dividen de acuerdo a la metodología del marco lógico en: indicadores de progreso de actividades del proyecto, indicadores de resultados e indicadores de impacto.

b) Impactos, efectos y resultados alcanzados

- Resultados desde el ingreso de los beneficiarios y la reducción de la pobreza

Hasta el año 1999 no existen estudios de impacto referidos a los efectos de los programas sobre pobreza para zonas rurales, entre ellos de PRONAMACHCS, en

tanto las estadísticas señalan un ritmo lento de reducción de la pobreza por ingresos en el Perú en los últimos años.

La naturaleza de la acción de PRONAMACHCS, que se concentra en el manejo de recursos naturales con una visión de largo plazo, y con obras que en la mayoría de casos solo tiene efectos luego de varios años (en particular las obras de conservación de suelos), lleva a que sus efectos sobre la pobreza no sean inmediatos. Incluso posteriormente, la evaluación del impacto de PRONAMACHCS va a ser muy difícil debido a que la conservación de los recursos naturales y su productividad depende de factores diversos, tales como la presión poblacional sobre los recursos, lo que a su vez depende de factores diversos tales como la migración y sus causas, la fecundidad y mortalidad y el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos.

Los análisis disponibles indican que las obras de PRONAMACHCS que tienen un mayor impacto sobre los ingresos y efectos en plazos menores son las referidas a pequeños proyectos de irrigación. Sin embargo, sus impactos sobre el ingreso se ven limitados debido a la ausencia de proyectos complementarios, referidos a caminos y vías de comunicación, asistencia técnica, crédito e información para la comercialización.

La agroforestería sería uno de los componentes que favorece una mejora más rápida en los ingresos y la calidad de la dieta de las familias campesinas, al mejorar el microclima en las parcelas y permitir el cultivo de hortalizas.

- Resultados en desarrollo de capacidades de la sociedad civil rural

El desarrollo de mecanismos de planificación participativa para el diseño de planes de recuperación y conservación de recursos naturales, con apoyo de sus especialistas, permite a las comunidades ejercer un rol en este proyecto y,

mediante esta práctica concreta de toma de decisiones, tiende a fortalecer su práctica democrática y su organización.

Esta participación de las comunidades se da dentro de un rango de actividades más limitado que en otras iniciativas como FONCODES, que financia también infraestructura social, electrificación, caminos, proyectos productivos. Sin embargo, el hecho de que la labor de PRONAMACHCS sea más continúa y enmarcada dentro de estos planes, a diferencia de FONCODES, así como el mayor rol dado a la organización comunal, permite que los efectos sobre la institucionalidad comunal sean más importantes y sostenibles.

La forma de ejecución de algunos componentes de PRONAMACHCS limita las oportunidades de decisión a las comunidades y familias campesinas; por ejemplo, la asistencia técnica es provista directamente por los técnicos de PRONAMACHCS, mientras otros proyectos en el Perú, como el proyecto FEAS, han probado exitosamente transferir los fondos de capacitación a las comunidades o grupos campesinos para que ellos mismos seleccionen y contraten a sus proveedores privados de asistencia técnica.

Por otro lado, la planificación por cuencas y microcuencas no ha logrado fortalecer las capacidades y organización de instancias de coordinación intercomunal, debido a la debilidad con que se ha realizado y la poca constancia de los esfuerzos orientados a fortalecer la sociedad civil rural a este nivel.

- Resultados en modernización de institucionalidad pública

PRONAMACHCS, surgen en un contexto de grave crisis institucional, causada por la hiperinflación y el terrorismo. Los organismos del Estado, tales como los Ministerios de Educación y Salud, tenían una capacidad de ejecución de

proyectos muy reducida⁶. En este contexto, PRONAMACHCS es el primer programa de gran magnitud que emprende el sector agricultura en la década de 1990 y el establecimiento de sus oficinas descentralizadas viene a ser, en muchas partes del país, la única presencia del Ministerio de Agricultura. Desde ese punto de vista PRONAMACHCS, antes que ser una fuerza de modernización institucional en el sentido de introducir nuevas formas de operación y gestión del sector público, es un proyecto que re-establece la capacidad de acción nacional del Ministerio de Agricultura, dentro de los moldes tradicionales de una administración pública centralizada. En este marco, la participación de organismos internacionales como el Banco Mundial en el financiamiento de PRONAMACHCS lleva a que sus oficinas desconcentradas se mantengan enfocadas en sus objetivos y estrategias, limitando las influencias políticas más presentes en otros organismos estatales que llevan a continuos cambios de orientación.

Por otro lado, PRONAMACHCS -dentro del Ministerio de Agricultura- ha tenido también la virtud de establecer una nueva forma de relación con las comunidades campesinas, que nunca habían sido objeto de consultas y convocatorias por parte del estado peruano en una forma permanente. PRONAMACHCS es también el primero, entre los proyectos de gran magnitud – más de US\$ 20 millones – que utiliza técnicas de planificación participativa.

PRONAMACHCS también tiene un efecto en girar la atención de sector público hacia nuevos temas, como el de la conservación de recursos naturales y su relación en el medio de la sierra rural con el desarrollo y los ingresos de la

⁴⁷ El Ministerio de Agricultura por ejemplo, pasó por una reestructuración, que incluyó un proceso de reducción de personal muy significativo, y que significó dejar de lado una serie de funciones y organismos. Entre estos, se encontró el sistema de investigación y extensión agropecuaria, cuyos centros fueron transferidos al sector privado, cerrados o reducidos significativamente.

población, temas que habían sido tradicionalmente descuidados por el estado peruano⁷.

Entre las debilidades identificadas se señala que la coordinación del programa con otros organismos públicos y privados es sumamente débil, lo que da lugar a que se pierdan oportunidades de sinergias y limita la sostenibilidad de los proyectos. Un punto particularmente conflictivo ha sido la coordinación entre PRONAMACHCS y FONCODES. El tema del pago o no a la mano de obra calificada dio lugar en algunos momentos a roces y competencia entre ambas instituciones (resueltos posteriormente mediante un convenio). Se mantendría hasta ahora, sin embargo, una superposición de funciones en el sentido que, para las comunidades de las zonas cubiertas pro PRONAMACHCS, FONCODES puede financiar proyectos muy similares de pequeñas infraestructuras de riego y reforestación.

- Resultado en fortalecimiento de gobiernos locales en zonas de pobreza rural

En esta línea PRONAMACHCS, no desarrolla labores de coordinación de sus proyectos con los gobiernos locales. El cambio que PRONAMACHCS generaría sin proponérselo, es la conversión de las comunidades campesinas en organismos de gobierno local. Esta conversión es inicialmente de facto – la comunidad gestiona proyectos con PRONAMACHCS y va pasando con el tiempo a tener reconocimiento jurídico que se produce al ser reconocido como “centro poblado menor”.

⁴⁸ Sin embargo, la sostenibilidad del interés del Estado en este nuevo tema, de manejo de los recursos naturales, no está asegurada; en realidad hay una débil conexión entre la experiencia y filosofía de PRONAMACHCS y las iniciativas del estado peruano respecto a manejo de recursos naturales.

Respecto de las debilidades identificadas en estudios de evaluación del programa, destacan los siguientes aspectos:

- Los problemas principales del enfoque están dados por:
 - (ii) la escasa sostenibilidad de los proyectos, en particular aquellos de saneamiento que requieren una organización encargada de su administración y mantenimiento permanente. Aún cuando PRONAMACHCS ha tenido mejores resultados al respecto que otras iniciativas aplicadas en el sector rural, el mismo carácter del programa no permite evaluar la sostenibilidad del mismo hasta después de un periodo relativamente largo, y
 - (iii) los proyectos productivos, en los cuales resulta más difícil su apropiación por la comunidad por la carencia de los conocimientos y la inadecuación de las técnicas y formas organizativas propuestas

- El sistema de planificación participativa utilizado por PRONAMACHCS, implica una asesoría constante de parte del programa permite lo que favorece una mayor sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, PRONAMACHCS no ha logrado enganchar su propuesta con una estrategia de fortalecimiento comunal y de los gobiernos locales, que le dé sostenibilidad.

- No hay una relación con los gobiernos locales y un muy débil desarrollo de la organización intercomunal, lo que frena la posibilidad de que organismos de este nivel desarrollen interés y generen capacidades en la problemática de la conservación de los recursos naturales ligada al desarrollo rural.

- El programa no se ha relacionado con políticas y proyectos que abordan otros aspectos del desarrollo rural, como la conexión con los mercados de bienes, la generación y asimilación de nuevas técnicas productivas, el crédito, la infraestructura económica, la participación de las familias campesinas en

mercados de trabajo fuera de la localidad, la industrialización de la producción agropecuaria y la producción de bienes y servicios no agropecuarios.

8. Financiamiento

Presupuestariamente el programa constituye una Unidad Ejecutora perteneciente al Ministerio de Agricultura del Perú. Posee por tanto, su propia asignación presupuestaria cuyo manejo financiero es autónomo. El proyecto es financiado tanto por el gobierno, como por organismos internacionales (Banco Mundial).

REFERENCIAS

Aedo, Cristián y Larrañaga, Osvaldo, "Políticas Sociales I: un marco conceptual para el análisis", en Revista de Análisis Económico, Volumen 8, N°2, Noviembre de 1993 (Santiago, Chile: ILADES, 1993)

Arrow, Kenneth, "Observations on Social Capital", en Dasgupta, Partha y Ismael Serageldin, "Social Capital. A Multifaceted Perspective" (Washington DC: The World Bank, 2000); pp. 3 – 5.

Atria, Raúl, "Políticas Sociales: Concepto y Diseño. Un marco de referencia", Documento de Trabajo N°6, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile (Santiago: INAP, Marzo 2006).

Atria B. Raúl, "Capital Social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo", Documento de Trabajo CEPAL; Santiago, Chile, 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo), "Protección Social para la Equidad y el Crecimiento". (Washington DC: BID, 2000).

Banco Mundial, "Informe sobre Desarrollo Mundial 1993" (Washington D.C.: Banco Mundial, 1993)

Becker, Gary S., "Human Capital and Poverty Alleviation," HRO Working Papers N° 52 (Washington DC: The World Bank, Marzo 1995).

Behrman, Jere R.; Gaviria, A. y Székely, Miguel, Eds., "Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America" (Washington DC: IADB, 2003).

Bravo, David, "Capital Humano, Pobreza y Desigualdad en Chile", presentación en el Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo del Banco Mundial, 2002.

Bruno, Michael; Ravallion, Martin y Squire, Lyn, "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues", IMF Conference On "Income Distribution and Sustainable Growth", Agosto 1995.

Coleman, James, "Foundation of Social Theory" (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990).

Coleman, James, "Social capital in the creation of human capital", en American Journal of Sociology N°94, 1988.

Collier, Paul, "Social capital and poverty", Social Capital Initiative Working Paper N° 4 (Washington DC: The World Bank, 1998)

Contreras, Dante, "Links between poverty, inequality and welfare. Evidence from a rapid growth economy: Chile 1990 - 1996" Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Marzo 2000.

Contreras, Dante, "Pobreza y Desigualdad en Chile: 1987 - 1992. Discurso, Metodología y Evidencia Empírica," in Estudios Públicos N° 64, Primavera 1996 (Santiago, Chile: CEP, 1996); pp.57 - 94.

Contreras, Dante y Osvaldo Larrañaga, "Los Activos y Recursos de la Población Pobre en América Latina: El Caso de Chile", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Mayo 1998.

Coudouel, A.; K.Ezemanari; M. Grosh y L. Sherburne – Benz, "Protección Social", Documento de Trabajo (Washington DC: Banco Mundial, 2000).

De Gregorio, José, "Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza", presentación en el Diploma Internacional sobre Estrategias de reducción de la Pobreza en América Latina, Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile y GDLN Banco Mundial, impartido a través de videoconferencia, 2002.

De Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet, "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?," Working Paper, 1999.

Drago, Marcelo. 2006. "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos". Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile.

Durston, John, "Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe" (Santiago, Chile: CEPAL, 2002).

Durston, John, "Construyendo capital social comunitario", en Revista de la CEPAL N°69 (Santiago, Chile: CEPAL, Diciembre 1999); pp. 103 – 118.

Espinoza, Vicente, "Redes Sociales y Superación de la Pobreza", en Revista de Trabajo Social. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Agosto 1995.

Figueroa, Adolfo, "Exclusión Social", Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú, 1999.

Fleury, Sonia y Carlos Gerardo Molina, "Modelos de Protección Social", Mimeo (Washington DC: INDES-BID, 2000).

Fleury, Sonia, "Estados sin ciudadanos" (Buenos Aires, Argentina: Ed. Lugar, 1997).

Filgueira, F. "El Nuevo Modelo de Prestaciones Sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada". En Ciudadanía y Política Social, editado por Roberts, B., 71-116. (San José: Costa Rica, FLACSO/SSRC, 1998)..

Fiszbein, Ariel, "Pobreza, Exclusión y Acceso a los Servicios: el rol de las reformas institucionales", en Instituto del Banco Mundial, "Informe de la Reunión del Foro de América Latina y el Caribe sobre Pobreza, Desigualdad y Vulnerabilidad (Buenos Aires 19 - 20 Octubre 1998) Documento de Trabajo. (Washington DC: Banco Mundial, 1999).

Fukuyama, Francis, "Social Capital and Civil Society", IMF Working Paper (Washington DC: FMI, Abril 2000).

Fukuyama, Francis, "Trust" (New York: Free Press, 1995).

Gacitúa Marió, Estanislao, "Fomentando la Inclusión Social y la Gobernabilidad. El Rol de la Garantías Sociales en América Latina", Social Development Department, The World Bank, Washington DC, Presentación ppt 17 octubre 2007.

Gelbach, Jonah B. y Pritchett, Lant H., "Does More for the Poor Mean Less for the Poor? The Politics of Tagging", Policy Research Working Paper N° 1523 (Washington DC: The World Bank, Octubre 1995)

Grosh, Margaret, "Administering Targeted Social Programs in Latin America. From plenitude to practice", World Bank Regional and Sectoral Studies (Washington DC: World Bank, 1994).

Inter - American Development Bank (IADB), "Social Inclusion and Economic Development in Latin America" (Washington DC: IADB, 2004).

Jordan, Bill, "A Theory of Poverty & Social Exclusion" (Cambridge: Blackwell, 1996).

Kanbur, Ravi y Squire, Lyn, "The evolution of thinking about poverty: exploring the interaction" Working Paper (Washington DC: The World Bank, September 1999).

Larrañaga, Osvaldo, "Desarrollo del Capital Humano y Reducción de la Pobreza", presentación en el Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo del Banco Mundial, 2002.

Larrañaga, Osvaldo, "Crecimiento, Pobreza y Desigualdad. Chile 1987 - 1992", Mimeo, Marzo 1992.

Larrañaga, Osvaldo, "Crecimiento, Pobreza y Desigualdad. Chile 1987 - 1990", ILADES - Georgetown University, 1993.

Larrañaga, Osvaldo y Gonzalo Sanhueza, "Descomposición de la Pobreza en Chile con Base en la Función Lognormal Desplazada", Working Paper, ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, Mayo 1994.

Larrañaga, Osvaldo, "Educación y superación de la pobreza en América Latina," en José Vicente Zevallos, editor, "Estrategias para reducir la pobreza en América Latina", (Quito, Ecuador: PNUD, 1997).

Larrañaga, Osvaldo y Gonzalo Sanhueza, "Descomposición de la Pobreza en Chile con Base en la Función Lognormal Desplazada", Working Paper, ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, Mayo 1994.

Martinez de Pisón, José, "Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales" (Madrid: Tecnos, 1998).

May, Julian, "An Elusive Consensus: Definitions, measurement and analysis of poverty", en Alejandro Grinspun, Editor, "Choices for the Poor: Lessons from national poverty strategies" (Oslo, Norway: UNDP, 2001).

Mesa-Lago, Carmelo, "Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality" (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1978).

Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera K. y Petesch, Patti, "Voices of the Poor: Crying Out for Change" (New York: Oxford University Press, The World Bank, 2000).

North, Douglas, "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción", en Sebastián Saiegh y Mariano Tomáis, compiladores, "La Nueva

Economía Política: Racionalidad e Instituciones" (Buenos Aires: Eudeba, 1998); pp. 97 – 112.

Olavarría Gambi, Mauricio, "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas", Documento de Trabajo N° 11, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2007.

Olavarría Gambi, Mauricio, "Pobreza y Acceso a los Programas Sociales", en Gestión y Política Pública Volumen XV, N° 1, México DF, Primer Semestre 2006; pp. 3 – 48.

Olavarría Gambi, Mauricio, "Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales" (Santiago, Chile: Ed. Universitaria, 2005).

Olavarría Gambi, Mauricio, "Social Security in Perspective: a parallel between Chile and the United States," Georgetown Public Policy Review, Spring 2000 (Washington DC: Georgetown University, 2000); pages 165-182.

Olson, Mancur, "The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities" (New Haven: Yale University Press, 1982).

OPS (Organización Panamericana de la Salud), "Las Condiciones de Salud en las Américas", Publicación Científica N° 549 (Washington DC: OPS, 1994).

OPS, Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud; Sistema de Información Técnica en Salud (Washington DC: OPS, 2007).

Organización de las Naciones Unidas. 2004. "Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual". Nueva York.

Putnam, Robert, "Making Democracy Work. Civic tradition in modern Italy" (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993). Leer: Capítulos 4, 5 y 6; pp. 83 – 185.

Ravallion, Martin, "Poverty comparisons" (Switzerland: Harwood Academic Publishers, 1994).

Rosanvallon, P., "La crise de l'Etat – Providence" (París: Éditions du Seuil, 1981).

Ruiz-Tagle, Jaime, "Exclusión Social y Pobreza en Chile", Presentación en el Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina", Santiago, Universidad de Chile, Semestre Primavera 2002.

Santibáñez, Claudio, "Pobreza y Desigualdad en Chile: antecedentes para la construcción de un sistema de protección social"; Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Económicos y Sociales, Octubre 2006.

Sen, Amartya, "Development as Freedom" (New York: Anchor, 2000).

Sen, Amartya "Capacidad y bienestar", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, Compiladores, "La calidad de vida" (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), pp. 54 – 83.

Sen, Amartya, "The political economy of targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead, Eds., "Public spending and the poor. Theory and evidence" (Washington DC: The World Bank, 1995).

Serrano, Claudia, "Claves de la Política Social para la Pobreza", September 2005. Documento disponible en www.asesoriasparaeldesarrollo.cl.

Serrano, Claudia, "Claves de la Política Social para la Pobreza", Mimeo, Septiembre 2005.

Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar, "Las políticas y estrategias de desarrollo social de los años 90 y desafíos futuros", Mimeo, Abril 2005.

Serrano, Claudia, "Capital Social", Presentación en el Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, Santiago, Chile, 2002.

Stiglitz, Joseph, "Formal and informal institutions", en Dasgupta, Partha y Ismael Serageldin, "Social Capital. A Multifaceted Perspective" (Washington DC: The World Bank, 2000); pp. 59 – 68.

Sojo, Ana, "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", en Revista de la CEPAL N° 80. Santiago, (Chile: CEPAL, Agosto 2003).

Subbarao, K. y otros, "Safety Nets Programs and Poverty Reduction: Lessons from cross – country experience" (Washington DC: The world Bank, 1997).

Torche, Aristides, "Pobreza, Necesidades Básicas y Desigualdad: tres objetivos para una misma Política Social", Mimeo, 1999.

Tsakoglou, P. y Papadopoulos, F., "Identifying population groups at high risk of social exclusion: evidencie from ECHP", Institute of Study of Labor Discussion Paper N° 392 (Bonn: Institute of Study of Labor, 2001).

Van de Walle, Dominique, "Targeting Revisited", en The World Bank Research Observer, Vol. 13, N° 2, August 1998 (Washington DC: The World Bank, 1998).

Van de Walle, Dominique, "Public Spending and the Poor: what we know, what we need to know", Policy Research Working Paper 1476 (Washington DC: The World Bank, 1995).

World Bank, "Education Statistics 5.3", en www.worldbank.org, The World Bank Group, 2007.

Wormald, Guillermo y Ruiz - Tagle, Jaime, "Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Chile", Documento de Trabajo OIT (Santiago, Chile: OIT, 1999).

Bibliografía de Consulta

Contreras, Dante, "Links between poverty, inequality and welfare. Evidence from a rapid growth economy: Chile 1990 – 1996" Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Marzo 2000.

Contreras, Dante, "Pobreza y Desigualdad en Chile: 1987 – 1992. Discurso, Metodología y Evidencia Empírica," in Estudios Públicos N° 64, Primavera 1996 (Santiago, Chile: CEP, 1996); pp.57 – 94.

De los Ríos, D.; Barros, P.; Torche, F., Lecturas sobre la Exclusión Social (Santiago de Chile: OIT, 1996).

Galasso, Emanuela, "With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile," Development Research Group, World Bank, March 2006.

Mesa-Lago, Carmelo, "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", Serie Políticas Sociales N°36 (Santiago, Chile: CEPAL, 2000).

North, Douglas, "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" (New York: Cambridge University Press, 1990).

O'Connor, J., "La crisis fiscal del Estado" (Barcelona: Península, 1981).

Sen, Amartya, "Resources, values and development", Chapter 14: Poor, relatively speaking (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1984).

Sen, Amartya, "Poverty and famines. An essay on entitlements and deprivation" (Oxford: OIT-Clarendon Press, 1981).

Subbarao, Kalinidhi, "Namibia's Social Safety Net: issues and options for reform" Policy Research Working Paper 1996 (Washington DC: The World Bank, 1998).

The World Bank, "The Quality of Growth" (Washington DC: Oxford University Press, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Programa Beca Escolar, Brasil

PREAL, Octubre 2002 - Año 4 / N°12, Santiago – CHILE. “Apoyo financiero a los más pobres para facilitar las oportunidades educativas” FORMAS & REFORMAS DE LA EDUCACION. Serie Mejores Prácticas

VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. “Bolsa escola como alternativa de inclusão social”, Israel Luiz Stal, Secretário do Programa Nacional de Bolsa Escola.

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2004), Dados v.43 n.3 Rio de Janeiro 2000, “Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife”, Lena Lavinias, Maria Ligia de Oliveira Barbosa.

Programa Nacional de Renda Mínima — Bolsa Escola. Realizado a partir de consulta de BERNARDES, F. Avaliação da estratégia de melhoria da freqüência escolar do Programa Nacional de Bolsa Escola . Brasília, 2002 (trabalho aplicado do curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão

Governamental, ENAP) e CASTRO, M. H. G. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro, texto apresentado no Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil, realizado pelo IPEA, de 12 a 14 de agosto, no Rio de Janeiro, 1999.

Ivanete Amaral Silva, “Bolsa-Escola Programa Bolsa Familiar para a Educação”, BELÉM (PA)

Originalmente publicado em: Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania, Marta Ferreira Santos Farah e Hélio Batista Barboza (orgs.). Programa Gestão Pública e Cidadania Impresso no Brasil / *Printed in Brazil* 1ª edição – 2000

Bolsa-Escola em Brasília
http://www.lixoecidadania.org.br/Files/m_mcrianca/BOLSA%20escola%20em%20DF.doc.

Bolsa Família. A evolução dos programas de complementação de renda no Brasil, Governo Federal, 2003. www.fomezero.gov.br

Programas de Transferencias condicionadas en efectivo: Una herramienta eficaz para llegar a los grupos más pobres y vulnerables. *Andrea Vermehren* es Especialista en Protección Social en el Departamento de Desarrollo Humano en la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Diciembre 2003 No. 37

Cristovam Buarque, "La Bolsa Escola y el Ahorro Escuela", apuntes.

"Estrategias para la Superación de la Pobreza, Brasil", Presentación

Centro de Información y Documentación Empresarial Sobre Iberoamérica, CIDEIBER, "Brasil, Perfil demográfico y social: La educación"

Programa Familias en Acción, Colombia

Presentación, "Red de Apoyo Social", Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Presentación "Avances del Plan Colombia", Santafé de Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación, Enero 31, 2002.

Evaluación de Impacto del programa Familias en Acción – Red de apoyo Social". Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – SINERGIA, 2003.

Reportes de Evaluación No. 8 Bogotá, Febrero 2004, Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.

Familias en Acción en todo el país, Presidencia de la República Colombia, Bogotá. Sábado, 27 de Marzo de 2004.

"Plan Colombia, Red de Apoyo Social: Programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos", Bogotá, D.C., Junio 28 de 2000

Documento Conpes 3081 República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación, Plan Colombia, Resultados 1999-2003. Resumen Ejecutivo. Recuperación Económica y Social.

Red de Seguridad Social en Colombia, "Respondiendo a la Crisis Económica, al Aumento de la Pobreza y al Alto Desempleo".

Programa Oportunidades, México

Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006. SEDESOL, PND, Gobierno de México. 2003.

Resumen Ejecutivo: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Estudio realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública y al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Instituciones Responsables: SEDESOL, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 2002.

Programa Manejo de Cuencas, Perú

Mariana Ballén (2001), "Una evaluación de los programas de lucha contra la pobreza rural en el Perú, PRONAMACHCS y FONCODES", Pontificia Universidad Católica de Perú.

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) / Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), "Desafíos de las Políticas Sociales, Superación de la Pobreza e Integración Social en América Latina", Lima, mayo de 2002. www.foncodes.gob.pe, www.consorcio.org

Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, PERU 2002 (Presentación)

Manuel Paulet Iturri y Carlos Amat y León (1999), "Los Recursos Naturales y la Condición Socioeconómica de la Comunidad: Experiencias en la Sierra del Perú". Taller de Evaluación del Impacto de la Investigación Agrícola en la Mitigación de la Pobreza, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCAI) San José, Costa Rica, 14-16 de septiembre de 1999.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) – Universidad del Pacífico, Perú, en cooperación con el Ministerio de Agricultura del Perú ,

Instituto Nacional De Recursos Naturales (INRENA) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)