

CAPITULO II

LAS POLÍTICAS: ¿SUPERACIÓN DE LA POBREZA O DESARROLLO SOCIAL?

¿POLÍTICA SOCIAL O DESARROLLO SOCIAL?:

La aceptación de la pobreza como una realidad con múltiples dimensiones ha implicado un cambio en la formulación de políticas, que enfatiza la intersectorialidad y niega la separación entre políticas sociales, económicas y el proceso político como arena de la distribución del poder, por una parte, y entre políticas de desarrollo –que atañen a toda la sociedad- y políticas de “superación de la pobreza”, dirigidas específicamente a los pobres.

En paralelo con la evolución de los conceptos de pobreza desde mediados de los años noventa se ha ampliado el concepto y la práctica de la política social, una vez que las recetas del pasado han demostrado su insuficiencia. Se cuestiona fundamentalmente la formulación de políticas de superación de la pobreza como un conjunto aislado de programas dirigidos a los más pobres y vulnerables dejando actuar entretanto al mercado. Por contraposición, se postula la necesidad de inscribir estos programas en un conjunto más amplio dirigido al “desarrollo social” con la finalidad de abordar la exclusión y la inequidad en sus múltiples manifestaciones.

Las dicotomías que caracterizaron el discurso de la política social durante el período de predominio del “Consenso de Washington” –mercado vs. Estado, política social / política económica, focalización / universalismo- han sido superadas en algunos ámbitos frente a la constatación de que es la combinación equilibrada y comprehensiva de intervenciones lo que garantiza el éxito.

La combinación tradicional de políticas orientadas a la superación de la pobreza –primacía del crecimiento económico e intervenciones en salud, educación y redes de seguridad- siendo necesaria, se considera hoy insuficiente frente a los retos de la exclusión social y la inequidad¹⁴. En este contexto se señala como la clave para el

¹⁴ Conferencia “Nuevas Fronteras de la Política Social”. Arusha, Tanzania, diciembre 12-15 2005, organizada por Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), y los gobiernos de los países nórdicos, Consultar sitio web <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/> para mayor

desarrollo social la creación de un marco institucional inclusivo.

DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL

Como consecuencia de las constataciones sobre los pobres resultados obtenidos hasta ahora se propone redefinir el concepto de política social en el marco más amplio del desarrollo social.

“Los objetivos de desarrollo asociados a la cuestión social con demasiada frecuencia han quedado forzosamente fragmentados. Se han perdido de vista interacción, sistemas complejos y relaciones de causalidad. Es necesario repensar lo social primero poniendo distancia de la “segmentación institucional” de lo social derivada de la gestión de políticas públicas. Esa es la prerrogativa primera de una estrategia de desarrollo social. Ninguna gestión gubernamental, ninguna operación de mercado, puede comprenderse aislada de sus efectos sobre el bienestar humano.

Por lo tanto, una estrategia de desarrollo social supone interrogar políticas públicas o actos de mercado en relación con sus efectos en el empleo, en la generación de ingresos, en la formación de oportunidades, en la ampliación del conocimiento, en la promoción de la cultura, en el fortalecimiento de la democracia, en el mejoramiento de las libertades individuales, en la ampliación de las capacidades comunitarias. En suma, lo que se recomienda es identificar en todo acto social su capacidad de producción de bienestar y desarrollo social (Davis et al., 2004: 21.).

Se postula, en resumen que aún cuando toda política de desarrollo social debe contener iniciativas para la reducción de la pobreza, no toda política de reducción de pobreza se deriva de un programa de desarrollo social. Por esta razón, se propone ampliar el ámbito de las políticas con el fin de generar una relación entre políticas sociales y políticas económicas, por una parte, y entre prestaciones universales y selectivas por la otra.

En esta perspectiva, el desarrollo social se define como la transformación de las relaciones de poder desiguales, mediante el reemplazo de instituciones imbuidas de relaciones familiares y clientelares por instituciones impersonales basadas en la equidad y la rendición de cuentas, un tema que hace a la cultura una dimensión básica del desarrollo ¹⁵.

POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y RÉGIMENES DE BIENESTAR

En este trabajo se analizan las políticas sociales a partir del enfoque de regímenes de bienestar, que permite analizar los mecanismos y actores que intervienen en la producción de bienestar en una determinada sociedad, lo cual contribuye a identificar

información.

¹⁵ En relación a la importancia de lo cultural en el desarrollo se recomienda la lectura, para el caso de Venezuela de: González Fabre, Raul. 2006. “Desafíos socioculturales de la vida pública venezolana“.En: Centro Gumilla / UCAB. 2006. *Una mirada sobre Venezuela: reflexiones para construir una visión compartida*. Caracas.

ámbitos que deben ser reforzados en las políticas públicas con miras a una mayor equidad entendida como el bienestar de todos.

Esta aproximación resalta y organiza las raíces no solo económicas sino también político-institucionales del lento proceso de ciudadanía latinoamericano. Su planteamiento central es la identificación de tres esferas básicas en la producción del bienestar en una sociedad dada: el mercado, las familias y el Estado. Cada esfera se organiza en torno a una lógica que le es propia: los mercados en torno al intercambio mercantil, las familias alrededor del trabajo no remunerado basado en la división sexual del trabajo y los programas públicos alrededor de la “autorización colectiva” para asignar recursos (Martínez Franzoni, s/f).

Desde esta perspectiva, el peso relativo de cada una de estas tres instituciones en la producción del bienestar depende de cuatro tipos de procesos:

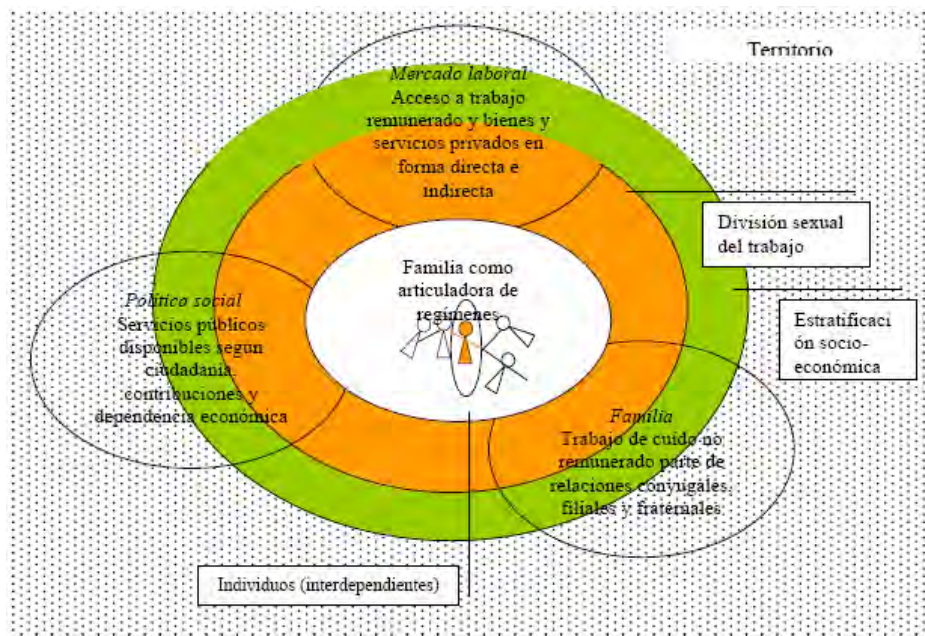
- Absorción de fuerza de trabajo y adecuada remuneración de ésta, o proceso de “mercantilización” del bienestar.
- Apoyo al bienestar de las personas mediante la producción de bienes y servicios públicos, “desmercantilizando” el bienestar y desvinculándolo del poder adquisitivo de las familias.
- Desclientelización de la asignación de recursos, es decir, el grado en que el acceso a la política pública deja de estar sujeta a relaciones clientelares y se hace efectivamente universal (Gough y Wood, 2004) o de relaciones clientelares entre individuos, actores colectivos e instituciones públicas (Martínez Franzoni, 2005).
- La defamilización del bienestar, cuando este deja de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo familiar no remunerado, es decir, el grado en que el bienestar deja de ser exclusiva responsabilidad de la familia y por lo tanto de las mujeres (Martínez Franzoni, 2005).

A la combinación propia de cada país y de cada momento de recursos asignados al intercambio mercantil, la división sexual del trabajo, y el gasto público se llama un *régimen* de bienestar y diversos investigadores, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, han organizado éstos en “tipos ideales”, según la configuración que asumen estos tres ámbitos.

Un régimen de bienestar es la forma específica que asume en cada sociedad la distribución y articulación de las "estructuras de oportunidades" que controlan sus órdenes institucionales básicos -la familia, el Estado, el mercado y la comunidad- para asegurar la provisión de protecciones y seguridades básicas (Katzman, 2005).

El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar. Si uno "fracasa", existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen problemas no resueltos. Cuando diseñamos políticas debemos preguntarnos: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado absorber realísimamente esas responsabilidades y si es así, es esa la opción más deseable? (Esping-Andersen, 2002:13; traducción propia; citado por Martínez Franzoni, 2005).

PRODUCCION DEL BIENESTAR Y RÉGIMENES DE BIENESTAR



FUENTE: MARTÍNEZ FRANZONI, S/F.

Desarrollado inicialmente por Esping-Andersen para explicar las diferencias entre diversos modelos de bienestar en los países desarrollados (Esping-Andersen, 1990; 2000; 2002) ha sido reformulado para adaptarlo a las realidades de países con menor desarrollo institucional¹⁶.

Según esta apreciación, en Europa, Estados Unidos o Canadá la aplicación de las políticas sociales responde a un contrato entre el Estado y la sociedad, que recoge un acuerdo sobre la manera en que históricamente cada país hace posible la vigencia de los derechos ciudadanos. En cambio, en la región las políticas sociales no tienen el rango de políticas de Estado, salvo casos excepcionales de presupuestos sectoriales "blindados", o bien no existe una autoridad social del mismo rango de la autoridad económica, en el

¹⁶ Ver al respecto: Wood y Newton, 2005; Gough y Wood, 2004; Wood & Gough, 2006, Martínez Franzoni, 2005; Martínez Franzoni s/f; Filgueira, 1998; Barrientos, 2004. Para la utilización de este concepto en Venezuela ver D'Elia, 2006.

más alto nivel de toma de decisiones (CEPAL 2006a).

Por estas razones se ha desarrollado investigación teórica y empírica con el fin de adaptar este modelo a las realidades de países que se caracterizan por grados de institucionalidad precaria. Los resultados de estas investigaciones en América Latina (Martínez Franzoni, s/f) indican que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales: la mayoría de la población no puede esperar enfrentar los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos, es decir, que a la luz de mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles o inexistentes, los arreglos familiares y comunitarios desempeñan un papel central. Sin embargo, hay variaciones en el grado en que tienen un lugar estos arreglos dado que la producción informal del bienestar depende de cómo se combina con los mercados laborales y los programas públicos.

La ventaja de esta perspectiva es que permite apreciar las relaciones entre las condiciones sociales y culturales, el desempeño de las instituciones, los resultados en bienestar y el peso de las condiciones históricas. De esta manera es posible relevar un rasgo consustancial a nuestras sociedades: el peso que en condiciones de inseguridad frente a los riesgos de la vida diaria, tienen las relaciones clientelares de diverso tipo. Formalizar los derechos a la seguridad mediante estrategias de desclientelización se convierte así en la piedra angular de la protección social frente a la inseguridad de los mercados (Gough y Wood, 2006).

El desarrollo social puede ser entendido en esta perspectiva como una estrategia que incrementa la autonomía mediante un sistema público *de derechos y obligaciones* que incluya tanto la provisión estatal de satisfactores como la regulación de los mercados.

“Con demasiada frecuencia nuestra atención se enfoca miopemente en el gobierno. ¿Debe achicarse, crecer o hacer las cosas diferentes? Esto empobrece el análisis de políticas porque cualquier especificación de las obligaciones gubernamentales tiene efectos de segundo orden en los mercados y las familias. Si, por ejemplo, decidimos no desarrollar servicios públicos para los adultos mayores, ¿será esto adecuadamente compensado por los mercados y las familias? (Esping-Andersen, 2002:13; traducción propia; citado por Martínez Franzoni, 2005).

Pero la mayor ventaja de esta concepción es el vínculo que establece entre el bienestar social y la necesidad de acuerdos entre todos los actores para acordar las reglas de distribución y el papel de cada esfera y cada agente en su consecución. Es en este contexto que se plantea la necesidad de “pactos sociales” como estrategia fundamental

para avanzar las metas sociales en países con altos niveles de desigualdad:

Es en este marco que cabría decidir colectivamente cuál es el modelo de distribución más apropiado a cada realidad. Por ejemplo, en relación a si el Estado actúa como regulador exigiendo del sector privado la protección a los trabajadores o si, mediante el cobro de impuestos más elevados a los agentes privados es el Estado quién asume esta protección.

LA RELACIÓN ENTRE APROXIMACIONES A LA POBREZA Y EL MARCO DE POLÍTICAS

Si la concepción se basa en una definición estrecha de la pobreza como un problema de ingresos insuficientes las políticas privilegiadas se dirigen básicamente a lograr un crecimiento vigoroso y “pro-pobre” y a privilegiar el mercado laboral como mecanismo central: empleos de “buena calidad”. Por el contrario, si se privilegia el concepto de “exclusión” considerando rasgos como falta de poder y autonomía y sentimientos de impotencia, se amplía considerablemente el ámbito de las políticas para incorporar a la inclusión en el mercado procesos de inclusión en lo político, social y cultural.

Por otra parte, al diseñar políticas es importante considerar que no existe “una pobreza”. Es más adecuado hablar de “pobrezas” (Serrano y Rackzinski, 2003; Serrano 2005;) pues no es afectada por los mismos condicionantes una familia cuya condición de pobreza es transitoria o que en el transcurso del tiempo se mueve dentro y fuera de la pobreza que aquellos que sufren de “pobreza crónica”¹⁷ o que se encuentran en “pobreza extrema”, los cuales, debido a que no suelen estar insertos en redes sociales son particularmente difíciles de alcanzar por las políticas y programas, aún aquellos focalizados especialmente en los pobres.

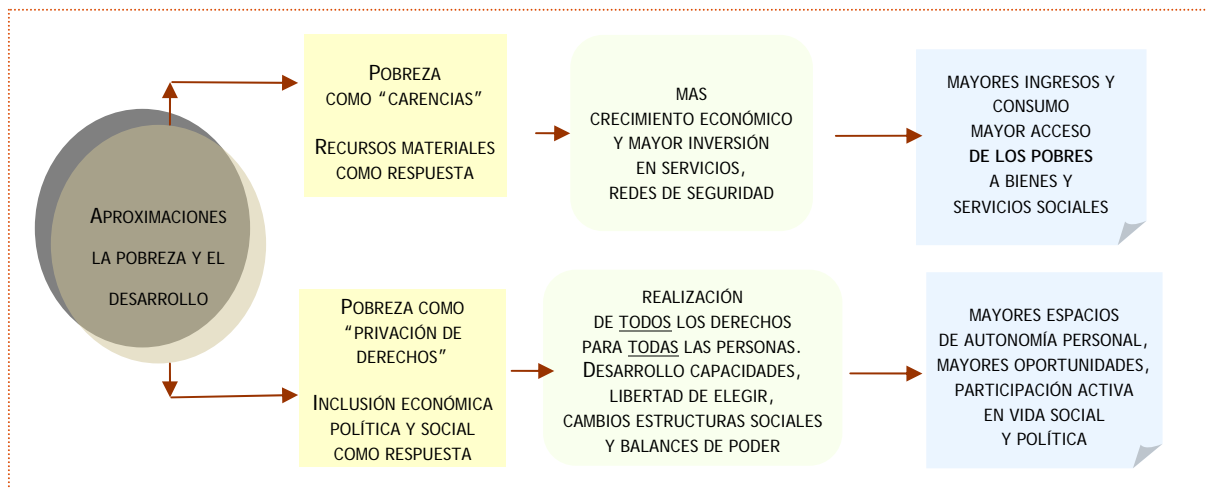
Estos comentarios apuntan a la complejidad que involucra el diseño de políticas de superación de la pobreza, las cuales deben tener tantos componentes y énfasis como determinantes de la pobreza se identifican en una realidad dada y como tipos de pobrezas y/o exclusiones existan.

Dos visiones se despliegan en la actualidad en relación a cómo abordar el desarrollo. Estos dos bloques, con sus correspondientes políticas e instrumentos pueden esquematizarse como un enfoque de base “productivista”, centrado en la generación

¹⁷ Para una discusión del impacto de las políticas de protección social sobre aquellos afectados por la pobreza crónica, ver: Barrientos, Hulme and Shepherd, 2005.

de recursos materiales, y un enfoque basado en derechos.

APROXIMACIONES A LA POBREZA Y EL DESARROLLO. VISION ESQUEMATICA



Una aproximación privilegia la definición de la pobreza como un conjunto de carencias, entre ellas el ingreso insuficiente, proponiendo para su solución fundamentalmente crecimiento económico e inversión en servicios sociales con el fin de contribuir a disminuir los déficit. Los aspectos psicosociales y culturales están ausentes o no se priorizan, lo que conduce a proponer que la dotación de capital humano que posibilite a los pobres participar con relativo éxito de las oportunidades que ofrece el mercado laboral, tendrán posibilidades de superar su condiciones socioeconómica (Serrano y Rackzinski, 2003).

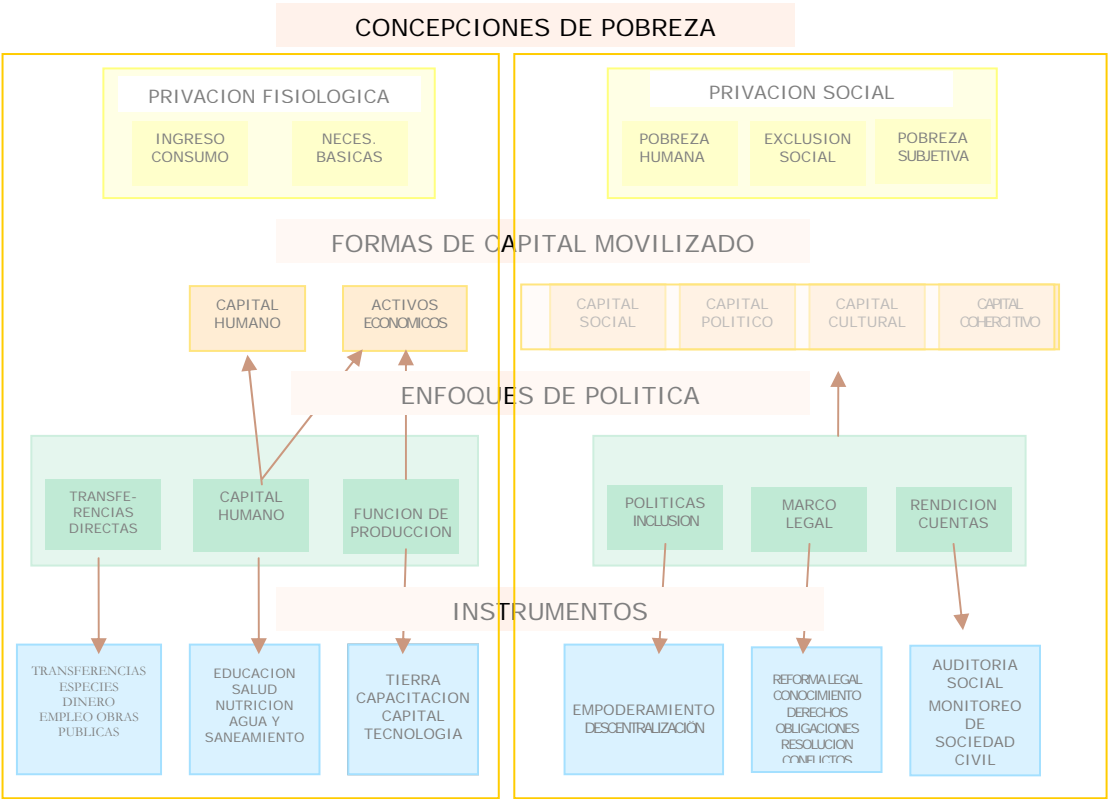
Otro, partiendo de que la pobreza puede ser mejor definida como “privación de derechos económicos y sociales pero también civiles y políticos”, plantea una visión de las políticas públicas basada en el desarrollo de las capacidades humanas, la libertad de elegir y el cumplimiento de los derechos, para lo cual se requieren cambios drásticos en las estructuras sociales y los balances de poder actuales y no solo cambios incrementales –mas crecimiento, mayor inversión-. Esta concepción ha sido fruto de la evolución hacia la consideración de la importancia de los derechos sociales, económicos y culturales con igual importancia que los derechos civiles y políticos.

Una sociedad que privilegia la libertad de elección sobre la justicia distributiva propone la construcción de pisos de oportunidades iguales, mientras que el énfasis en la justicia distributiva conduce a privilegiar la garantía de derechos para todos los ciudadanos. Las trayectorias de políticas son diferentes. En el primer caso, se trata de atenuar algunas desigualdades a través de la redistribución de recursos, sin cuestionar el orden social que

origina estas desigualdades. En el segundo caso, se asume que las causas estructurales de la desigualdad tienen que ver con la apropiación inequitativa de la riqueza y el poder proponiendo estrategias, que al incorporar un componente político, van más allá de de la redistribución sectorial de recursos (Lopez Arellano, s/f).

Pero en estas dos aproximaciones existen un conjunto de matices y énfasis que reflejan las diversas definiciones de la pobreza. Schaffer (2001) propone organizar los enfoques de política resaltando sus raíces en las aproximaciones a la pobreza como se esquematiza en el gráfico 4.

VISION PANORÁMICA DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA



FUENTE: SCHAFFER, 2001

Como resultado de los conceptos sobre pobreza basados en carencias y déficits, las políticas se dirigen a su superación mediante programas de transferencias, vivienda, redes de agua y alcantarillado, equipamiento comunitario, créditos bajo condiciones especiales, insumos agrícolas, almuerzos escolares, provisión de salud y educación. Se promueven, así mismo, políticas y programas de desarrollo del capital humano: salud y nutrición, educación y capacitación laboral, dirigidas a generar oportunidades a la población pobre, combinando programas universales y focalizados orientados a

poblaciones vulnerables. La principal crítica es su visión del hombre como factor de producción, en función del desarrollo económico y no como un fin en si mismo.

La ampliación del marco conceptual en relación a las causas de la pobreza en la última década ha conducido a complejizar las "formas de capital", agregándose al tradicional capital físico y humano otras cuya debilidad puede explicar la pobreza, lo cual ha dado origen a un conjunto de nuevas estrategias e instrumentos de política.

La temática del capital social alude a las relaciones de reciprocidad y confianza entre las personas y grupos, la densidad y características del tejido social, y la naturaleza de los lazos o vínculos que unen con otros.

En lo que sigue presentamos de forma suscita estos enfoques y los instrumentos de política asociados a ellos, advirtiendo, sin embargo, que en las estrategias nacionales no se identifica la adhesión a uno de estos enfoques de forma exclusiva. En la práctica suelen superponerse: el abordaje de las múltiples aristas de la pobreza requiere de un enfoque comprehensivo, que sin abandonar las dimensiones materiales, atienda con igual importancia sus raíces políticas y culturales.

ENFOQUES CON ENFASIS "PRODUCTIVO": LAS POLÍTICAS "PRO-POBRE"

Esta visión ha tenido considerable desarrollo desde la economía, pues su núcleo central es el papel del crecimiento en el empleo como el eslabón central a través del cual este proceso incide en la pobreza. Se resalta también el papel del crecimiento en la generación de recursos para asignar a la inversión pública, lo que incide en mayor disponibilidad de bienes y servicios públicos.

¿Qué es "crecimiento pro-pobre"?

Crecimiento pro pobre es aquel crecimiento que se acompaña de una disminución concomitante de la pobreza. Aunque desde un punto de vista general el crecimiento es condición necesaria para el incremento en los ingresos de la población, ha sido demostrado que existen variaciones considerables en el grado en que se incrementan los ingresos de los pobres, permitiendo en consecuencia que una fracción de ellos deje de ser pobre. Voipio (2006) lo define como "un ritmo y un patrón de crecimiento que realza la habilidad de participar en, contribuir a y beneficiarse de sus frutos"

La principal razón de esta diferencia es lo que sucede a la distribución del ingreso. Si los ingresos de los pobres se incrementan más rápidamente que la tasa del crecimiento, mejorará la distribución del ingreso al mismo tiempo y, en consecuencia, los niveles de pobreza.

En países con alto nivel de desigualdad inicial (como ocurre en América Latina) es necesario que se logre una "mezcla" de crecimiento con medidas de distribución si se quiere alcanzar en plazos más cortos impactos significativos en la pobreza. Así, Se calcula que con sólo una pequeña mejoría en la equidad (una reducción de uno o dos puntos en el Coeficiente de Gini) lograría reducir la pobreza en la misma escala que lograrían muchos años de crecimiento económico. Casi la totalidad de los países de América Latina podrían alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza para el 2015 si la desigualdad se redujera en menos de un 4%, con un crecimiento anual del PIB per cápita de no más del 3%.

Como principio general, quienes promueven el crecimiento pro-pobre afirman que para lograrlo se requiere que el patrón de crecimiento sea tal que se dirijan recursos de manera más que proporcional a:

- Los sectores en los que los pobres trabajan
- Áreas en las que viven
- Factores de producción que poseen
- Producción consumida por ellos.

En pocas palabras, se trata generación de empleo, estabilidad relativa de precios de bienes y servicios que son esenciales en el consumo de los más pobres. Cuatro tipos de política tienen incidencia directa en el logro de estos objetivos: políticas macroeconómicas, políticas sectoriales, políticas de reestructuración y políticas redistributivas.

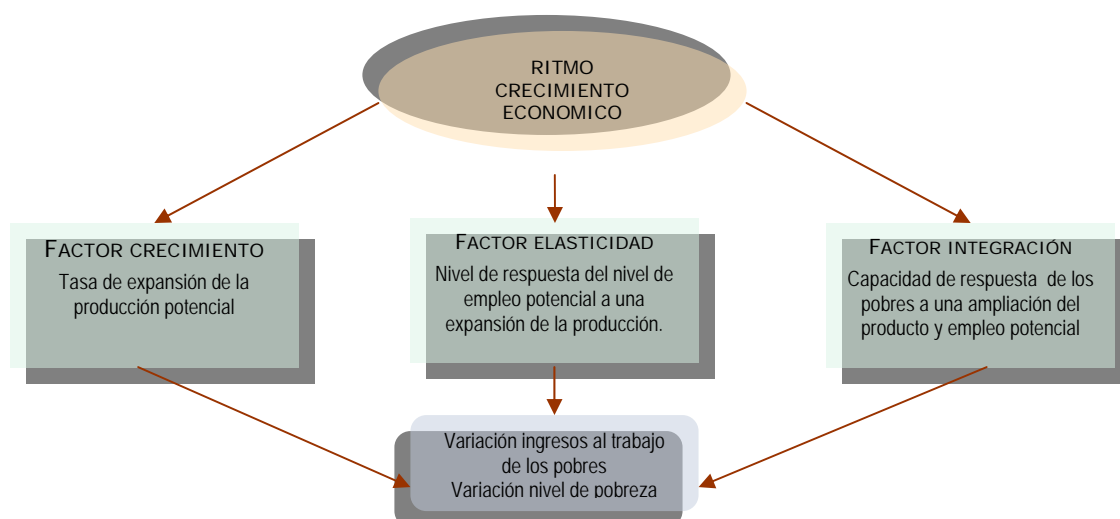
Pasha (2002), PNUD, IPEA y CEPAL (2003)

Crecimiento y pobreza: el vínculo a través del empleo

No hay duda de la fundamental importancia del crecimiento sostenido y elevado para la reducción de la pobreza. Pero, ha sido demostrado (Osmani, 2003; Pasha, 2002) que el crecimiento no basta: los patrones y fuentes de este crecimiento así como los mecanismos de distribución de sus beneficios determinan la velocidad en que inciden en la pobreza. Se reconoce en este contexto el papel de la generación de empleo como el eslabón entre ambos procesos. Tres conjuntos de factores que influyen los ingresos de los pobres de manera que la relación entre crecimiento y disminución del nivel de pobreza es mediada por el comportamiento de estos factores (Osmani, 2003).

- a) el factor "crecimiento", es decir la tasa a la cual el potencial de producción de una economía se expande.
- b) el factor "elasticidad": es decir, el grado en el cual un movimiento hacia arriba de la frontera de producción posible incrementa el potencial de empleo;
- c) el factor de "integración": el grado en que los más pobres logran integrarse en el proceso económico, de manera que cuando existe crecimiento y el empleo potencial se expande los pobres pueden aprovechar estas circunstancias elevándose la calidad y cantidad de empleo disponible para ellos.

EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO EN LA POBREZA



FUENTE: OSMANI, 2003

Sobre estos tres factores influyen políticas macroeconómicas, dirigidas a lograr un crecimiento vigoroso y sostenido, políticas sectoriales, dirigidas a lograr que el crecimiento se oriente a los sectores con mayor potencial de generación de empleo, políticas de mejoramiento del capital humano y políticas que se dirigen a poner recursos (activos productivos) a disposición de los más pobres.

Quienes han estudiado este vínculo en América Latina desde esta perspectiva (Berg y Auer, 2006; citado por Cravioto, 2006) proponen una serie de medidas para resolver la actual crisis del empleo: el reestablecimiento de la generación de empleos como prioridad de la política económica; el fomento al desarrollo de la industria (exportadora o para el mercado interno); tratados de integración regional; el respeto y fortalecimiento de derechos laborales existentes; la creación de redes de seguridad social de mayor amplitud; la canalización de la inversión extranjera directa para que sirva a la creación de empleos permanentes, y el establecimiento de foros de diálogo entre representantes patronales, obreros y del gobierno para el diseño de nuevas estrategias de desarrollo.

Intervenciones en la “función de producción”

Estas intervenciones enfocan los mecanismos a través de los cuales es posible incrementar los activos productivos que, puestos en movimiento, se reflejan en una mayor capacidad de producción y, por ende, en mayores ingresos (Shaffer, 2001).

Se basan en el supuesto de que la producción es una función de los factores de producción y la tecnología. Incrementar el producto implica entonces cambiar los insumos -tierra, trabajo, capital físico y capital financiero- con miras a incrementar el

volumen y/o el precio de la producción de los pobres. Se espera que la movilización de estos activos se refleje en: (a) elevaciones del volumen de producción; (b) mejor distribución y utilización de los factores de producción; (c) mejoras en la productividad de los factores; (d) reducciones en el precio de los insumos y; (e) incremento en el precio de lo producido.

INTERVENCIONES BASADAS EN MOVILIZACIÓN DE FACTORES DE PRODUCCION A FAVOR DE LOS POBRES

FACTOR	INTERVENCIONES TÍPICAS
TIERRA	REFORMA AGRARIA, SUBSIDIO A LOS INSUMOS, INTRODUCCION DE VARIEDADES MAS PRODUCTIVAS TITULOS DE TIERRA URBANA, DOTACIÓN DE SERVICIOS
TRABAJO	SERVICIOS PARA INCREMENTAR PARTICIPACIÓN LABORAL (GUARDERÍAS, ETC.) MEJOR INFORMACIÓN SOBRE MERCADO LABORAL APOYO A PYMES Y MICROEMPRESAS (CAPACITACIÓN) LEGISLACIÓN LABORAL (SALARIOS MÍNIMOS) ELIMINACIÓN DE BARRERAS A LA ENTRADA A MERCADOS
CAPITAL FISICO	SISTEMAS DE RIEGO ACCESO A MAQUINARIA MODERNA INFRAESTRUCTURA (VIALIDAD, ETC.) ASISTENCIA TECNICA EN APOYO A PYMES Y MICRO EMPRESAS
FACTOR	INTERVENCIONES TÍPICAS
CAPITAL FINANCIERO	ACCESO AL CRÉDITO A PYME Y MICROEMPRESAS
FUENTE: ADAPTADO DE SHAFFER, 2001	

El apoyo a microempresas como arma contra la pobreza

El reciente otorgamiento del Premio Nobel de la Paz 2006 a Muhammad Yunis indica el impacto que a nivel mundial ha tenido la estrategia de "prestar a los más pobres", que se inició con el Grameen Bank, en Bangladesh. Constituye un ejemplo mundial con tasas de devolución de los préstamos de 99%. ¿En qué consiste esta estrategia?. Algunas definiciones básicas delimitan su alcance:

- Microfinanciación: consiste en la administración de cantidades reducidas de dinero a través de préstamos, ahorro, seguros y otros productos y servicios financieros, y un sistema de funciones intermediarias que hace circular dinero en la economía. Lo "micro" se refiere a los montos dirigidos los clientes de bajos ingresos.
- Microcrédito: es una pequeña suma de dinero puesta a disposición de un cliente por un banco u otra institución. Un buen microcrédito adapta los términos, el precio, los criterios, la evaluación y la distribución a fin de ofrecer un mayor acceso a los clientes, mitigar el riesgo y ofrecer servicios a largo plazo.
- Microahorro: comprende servicios de depósito que permiten ahorrar pequeñas cantidades de dinero para uso futuro, permitiéndoles enfrentar contingencias o capitalizar con fines productivos.

A propósito del Año Internacional de Microcrédito en 2005, los estudios sobre el impacto de la microfinanciación demostraron que:

- La microfinanciación ayuda a los hogares pobres a satisfacer sus necesidades básicas y a protegerlos contra riesgos y fortalece las economías invirtiendo en la capacidad productiva de las comunidades.

- La microfinanciación ayuda a empoderar a los desposeídos económicamente al incrementar sus opciones y aumentar la confianza en sí mismos a través de la mayor participación económica
- Al apoyar la participación económica de la mujer, la microfinanciación empodera a las mujeres, promoviendo así la igualdad de género y mejorando el bienestar del hogar; y
- El nivel del impacto se correlaciona con el tiempo durante el cual los clientes han tenido acceso a los servicios financieros.

Naciones Unidas 2005. "Año Internacional del Microcrédito"

No obstante, existe un significativo record de fracasos en este campo, especialmente cuando son administrados por el Estado y, en consecuencia, sus "clientes" no se sienten involucrados y/o perciben que la devolución no será exigida.

Intervenciones en el "capital humano"

Se trata básicamente de actuar sobre el vínculo entre inversiones en educación, salud y nutrición y el ingreso primario de los pobres mediante su efecto en la productividad. Con base en esta aproximación se enfatiza la inversión en aquellos rubros que pueden impactar más directamente a los pobres tales como alfabetización, educación básica, atención primaria en salud, salud sexual y reproductiva, inmunizaciones, terapia de rehidratación oral, vigilancia nutricional, provisión de agua potable y saneamiento en áreas rurales y barrios pobres urbanos.

Es este el campo por excelencia de las políticas sectoriales de carácter universal, aunque en algunos programas, especialmente nutricionales, de salud y provisión de servicios básicos se suele recurrir a algún tipo de mecanismo de focalización (generalmente geográfica) de manera que redunden en beneficios para los más pobres.

Ha sido suficientemente demostrado el valor de la educación como eslabón entre el empleo y la pobreza pues es la movilidad ocupacional que se genera a través de mayores niveles de educación y capacitación la que garantiza el acceso a puestos de trabajo con mayores ingresos; los bajos niveles de educación formal se asocian a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Pero, también se reconoce la necesidad de incidir simultáneamente en la adecuación del sistema educativo a los retos actuales y en las condiciones de operación de los mercados laborales.

En relación a la salud, existe consenso en América Latina en relación a las características de un sistema de salud que garantice la universalidad y la atención a los riesgos específicos presentes en cada sociedad según su evolución demográfica y socioeconómica. En primer lugar, es preciso garantizar una cobertura universal que independice los niveles y calidad de la atención de los ingresos u otras características de

las personas. En segundo lugar, se reconoce la necesaria intersectorialidad de las políticas. En este sentido, educación y provisión de servicios básicos, así como trabajo y condiciones de vivienda son tan importantes como las prestaciones de salud.

RIESGO, VULNERABILIDAD Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La extendida sensación de inseguridad y miedo, producto de los acelerados cambios sociales que han contribuido a debilitar la confianza en el disfrute de un puesto de trabajo de por vida y protegido y generado cambios en las estructuras familiares, ha introducido las nociones de vulnerabilidad y riesgo como elementos centrales del debate en relación a la pobreza. Es esta preocupación la que históricamente da base a las políticas y programas de seguridad y protección social.

En la evolución reciente de las políticas de protección social se identifican dos corrientes: una, conocida como el enfoque de “Manejo Social del Riesgo” (MSR) se ha desarrollado a partir del trabajo del Banco Mundial desde su Unidad de Protección Social (www.worldbank.org/sp). La otra, que tiene sus raíces en los enfoques basados en los regímenes de bienestar como el entramado institucional que define los papeles respectivos de familias, Estado y mercado en la tarea de brindar seguridad, se aproxima al enfoque de derechos.

Según sus proponentes, el MSR se trata de una nueva definición y marco conceptual para la protección social basada en el manejo social de riesgos. El concepto reposiciona las áreas tradicionales de la protección social (políticas activas de empleo, seguros sociales y redes de protección social) en un marco que incluye tres tipos de estrategias en relación a los riesgos -prevención, mitigación y superación-, tres niveles de formalidad del manejo de riesgos -informal, de mercado y público- y muchos actores -individuos, hogares, comunidades, ONGs, gobiernos a varios niveles y organizaciones internacionales- (The World Bank, 2003).

Esta visión ampliada de la protección social enfatiza el doble rol de los instrumentos de manejo de riesgo –proteger el sustento básico y promover la propensión a arriesgarse-. Se enfoca específicamente en los pobres debido a que son los más vulnerables y normalmente no poseen instrumentos apropiados de manejo de riesgos, lo que los limita para involucrarse en actividades económicas más riesgosas pero más rentables que les permitirían superar gradualmente la situación de pobreza crónica” (The World Bank, 2003).

Entiende a los pobres como una población altamente vulnerable que no cuenta con sistemas de aseguramiento personal y familiar a través del mercado (empleo o seguros privados) ni en el ámbito informal, pues sus redes sociales tienden a ser débiles e ineficaces, así como tampoco en el ámbito de las políticas públicas, pues estas estarían llegando en forma deficiente e incompleta o mostrando incapacidad de ofrecer garantías mínimas de protección. Ve a los más pobres como sectores carenciados, limitados y sin mecanismos propios para administrar su seguridad y bienestar social (Serrano, 2005). Se entiende entonces a la protección social desde esta perspectiva como un arma para reducir la vulnerabilidad económica mediante medidas para proveer seguridad en los flujos de ingresos de los más pobres.

A través de la puesta en marcha de medidas preventivas, de mitigación o de enfrentamiento de riesgos se persigue evitar la instrumentación por parte de los hogares pobres de estrategias de enfrentamiento de las crisis improductivas o que pueden profundizar la situación, tales como retirar los niños de la escuela, posponer una operación, vender activos productivos. En su lugar se propone instrumentar mecanismos que permitan a los hogares anticipar y manejar estos sucesos mediante medidas apropiadas vinculadas al aseguramiento.

Este enfoque ha tenido gran influencia en la instrumentación de programas de protección en América Latina, Asia y África, bajo la forma de transferencias condicionadas. Este es el enfoque que está detrás de los programas de transferencia condicionada de ingresos que han tenido gran auge en América Latina, como el Programa Oportunidades de México, Bolsa Escola en Brasil y Chile Solidario en Chile.

Ha significado un avance con relación a los programas compensatorios instrumentados durante el período de apogeo del Consenso de Washington al considerar no solo programas a ser aplicados post-crisis para enfrentar pérdidas una vez ocurridas (de allí su denominación de "compensatorios") sino el diseño de una amplia gama de tipos de programas y medidas orientadas a prevenir y/o mitigar riesgos y vulnerabilidades.

Sin embargo, se discute como limitaciones de este marco conceptual, en primer lugar, que las medidas propuestas son más adecuadas para los pobres extremos sometidos a "shocks" transitorios que para los pobres crónicos, que están sujetos a riesgos menos agudos pero continuados. Devereux y Sabates-Wheeler (2006) afirman que a pesar de su aparente amplitud, el enfoque de MSR puede ser criticado en tres aspectos: (a)

refleja una conceptualización limitada de la vulnerabilidad, al concentrarse en riesgos próximos y descuidar los riesgos y vulnerabilidades estructurales vinculadas a la exclusión social o la marginalización política; (b) se enfoca fundamentalmente en restaurar las condiciones de viabilidad económica de aquellos sometidos a shocks, pero no presta suficiente atención a los que sufren de pobreza crónica; (c) no considera adecuadamente el importante papel de la seguridad informal.

Programas de alivio a la pobreza en el marco del enfoque de protección social¹⁸

Aún cuando desde la década de los ochenta los programas de asistencia social vía entrega de subsidios monetarios comenzaron a expandirse, en la década del 2000 estas iniciativas se consolidan como programas de superación de la pobreza masivos.

El programa pionero es Progresía en México, dirigido a población pobre de zonas rurales para aumentar la inversión en capital humano y operar como una red de seguridad, que data de 1997. Este programa se transforma en el año 2002 en “Oportunidades” ampliando su cobertura a las áreas urbanas. Desde el 2000 en adelante se inician Bolsa Alimentación (2000), Bolsa Escola (2001) y Bolsa Familia (2003) en Brasil¹⁹. Se han extendido a otros países latinoamericanos como Argentina, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Jamaica.

Estos programas benefician a grandes volúmenes de población, particularmente en los casos de Oportunidades (ex Progresía) de México y Bolsa Familia de Brasil –que luego se integra al Programa Hambre Cero-. Tienen dos objetivos básicos: (1) reducir los niveles actuales de pobreza y desigualdad mediante transferencias en dinero a las familias (efecto redistributivo); (2) reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el condicionamiento de las transferencias a inversiones en capital humano por parte de las familias (efecto estructural).

¹⁸ Esta sección se apoya básicamente en: Serrano (2005); Serrano y Rackzinski (2003); Britto (2005 y 2006).

¹⁹ El Programa Chile Solidario, iniciado en este período, tiene características que lo aproximan a una concepción de derechos y será presentado más adelante. De igual manera, el Programa Hambre Cero, constituye una evolución hacia un marco de derechos de los programas que lo precedieron (Bolsa Escola y Bolsa Familia).

PRINCIPALES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN AMERICA LATINA

PROGRAMA	AÑO INICIO	OBJETIVO	BENEFICIOS	CONDICIONES PARA RECIBIR LOS BENEFICIOS
BOLSA FAMILIA Y HAMBRE CERO BRASIL	2003	COMBATIR EL HAMBRE, LA POBREZA Y OTRAS FORMAS DE PRIVACIÓN DE LAS FAMILIAS; PROMOVER LA SEGURIDAD ALIMENTICIA Y NUTRICIONAL Y EL ACCESO A REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD, EDUCACIÓN, ASISTENCIA SOCIAL, CREANDO POSIBILIDADES DE EMANCIPACIÓN SOSTENIBLE DE LAS FAMILIAS Y DE DESARROLLO LOCAL DE LOS TERRITORIOS.	TRANSFERENCIA DE RENTA QUE COMBINA POLÍTICAS ESTRUCTURALES CON POLÍTICAS ASISTENCIALES DE EMERGENCIA	PARTICIPAR DEL ACOMPAÑAMIENTO DE SALUD O ESTADO NUTRICIONAL DE NIÑOS, MATRICULAR A TODOS LOS NIÑOS EN EDAD ESCOLAR Y PARTICIPAR DE LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN ALIMENTARIA
BOLSA ESCOLA, BRASIL	2001	AUMENTAR EL LOGRO EDUCATIVO DE NIÑOS POBRES EN EDAD ESCOLAR. REDUCIR LA POBREZA ACTUAL Y FUTURA.	BECA ESCOLAR A NIÑOS POBRES ENTRE 6-15 AÑOS QUE ASISTEN A LA ESCUELA.	AL MENOS 85% DE ASISTENCIA ESCOLAR EN PERÍODO DE 3 MESES.
PROGRESA OPORTUNIDADES MÉXICO	1997 2002	PROMOCIÓN DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO MEJORANDO EL NIVEL EDUCATIVO, DE SALUD Y ESTADO NUTRICIONAL DE LOS NIÑOS Y LAS MADRES	TRANSFERENCIA DE RENTA, APOYOS EDUCATIVOS, PAQUETE ALIMENTICIO	ASISTENCIA DE MÁS DEL 85% A CLASES Y PARTICIPAR CHARLAS EDUCATIVAS ACUDIR A LAS CITAS PROGRAMADAS EN LOS SERVICIOS DE SALUD.
FUENTE: SERRANO, 2005; BRITTO, 2005.				

Comparten las siguientes características: (a) son programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo; (b) tienen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano; (c) se encuentran focalizados en población pobre y extremadamente pobre; (d) utilizan sofisticados mecanismos de selección de beneficiarios/focalización, entre los que destacan fichas de selección mediante puntajes, selección territorial; (e) en general, la transferencia se entrega a mujeres; (f) ejecutados por entidades públicas, sin participación de intermediarios privados; (g) se basan en tecnología informática para la administración y entrega de los recursos; (h) dado que los receptores deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo con el programa denominado "contraprestación", en la concepción de sus promotores se diferencian de los programas anteriores en los cuales los beneficiarios eran receptores pasivos; (i) se trata de programas altamente centralizados, aún cuando en su ejecución, pero sin poder de decisión, participan gobiernos subnacionales.

Las cifras de cobertura son impactantes si se les compara con programas anteriores. El de mayor cobertura es Bolsa Familia con 8,7 millones de familias o 35 millones de personas (la quinta parte de la población), seguido por Oportunidades que alcanza a 5 millones de familias. En cuanto al uso de recursos, en general no alcanzan el 1% del PIB.

Las evaluaciones coinciden en que estas transferencias han tenido un efecto positivo en las tasas de matrícula tanto para niños como para niñas. También se encuentra un impacto en la reducción del trabajo infantil. En el área de consumo, los estudios detectan que los ingresos derivados de las transferencias se destinan fundamentalmente a mejorar la alimentación del hogar contribuyendo de esta forma a mejorar el patrón de consumo. También se destaca el impacto de estos programas en la renovación de la gerencia de programas sociales en América Latina mediante la utilización de modernos sistemas de información para la selección, registro y monitoreo de los participantes.

No obstante, la evidencia de impactos en los resultados finales en salud y educación no son conclusivas, debido a que no se mejora al mismo tiempo la calidad de los servicios (Blank, 2006). Su principal limitación es que se trata de programas orientados a la demanda que solo serán efectivos en la medida en que los sistemas en los cuales se supone se insertarán los participantes funcionen adecuadamente, lo cual implica un importante esfuerzo de coordinación de políticas y programas, aspecto que es todavía una asignatura pendiente en América Latina.

En primer lugar para lograr el impacto esperado es crucial la calidad de los servicios de salud y educación a cuyo uso se condicionan las transferencias. No obstante, en los programas el foco está puesto en la cobertura: acceso y retención a los servicios educacionales o de salud. No se incorporan componentes o estrategias dirigidas a abordar tópicos referidos a la oferta, especialmente cómo asegurar la calidad del servicio educativo. Pero no menos importante es la posibilidad de incorporación al mercado laboral de los participantes de estos programas. Serrano (2005) apunta que se ha simplificado o ignorado los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad, inequidad y pobreza, suponiendo que, al superar los déficits, los espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan. Si el modelo económico perpetúa las inequidades, limita la inversión productiva o restringe la generación de empleo los programas solo constituyen compensación de corto plazo a los ingresos de los pobres, pero no un camino sostenido hacia la superación de la

pobreza (Britto, 2005).

Aunque promisorios en la medida en que representan un avance respecto a la anterior generación de “programas compensatorios” y los tradicionales programas de asistencia social, estos programas solo pueden resultar eficaces y eficientes en la medida en que formen parte de estrategias económicas y sociales comprehensivas y adaptadas a cada contexto nacional (De la Brière y Rawlings, 2006). Lindert et al. (2006) afirman que a pesar de la amplia cobertura alcanzada por estos programas, el balance todavía es negativo si se consideran los beneficios a los no pobres distribuidos a través del sistema formal de seguridad social. Advierten que en ningún país de América Latina se ha logrado la integración de los programas en un sistema de protección social, lo que implica que persisten vacíos y duplicación de beneficios.

Se ha relevado también que a pesar de que en sus objetivos se recogen aspectos como la superación de la exclusión social, los programas no han puesto suficiente énfasis en la promoción social, empleo, generación de ingresos y desarrollo local, asumiendo que el mecanismo de poner acento en el acceso a los servicios sociales es suficiente como “trampolín” (Serrano, 2005).

EL DEBATE EN TORNO A LA CONDICIONALIDAD

Es esta una pregunta que no puede responderse de forma absoluta pues depende de las circunstancias específicas de cada país, las cuales determinarán en qué condiciones los beneficios superan los costos.

Los beneficios potenciales que se han identificado son:

- La condicionalidad puede inducir a las familias invertir en el capital humano de los niños.
- La idea de la corresponsabilidad implícita en el contrato suscrito entre el gobierno y los participantes puede contribuir al apoyo político de los programas.
- La mayor importancia otorgada a los servicios de salud y educación puede introducir presiones de demanda que resulten en su mejoramiento.

Los argumentos en contra de introducir condicionalidades incluyen los siguientes:

- En zonas o situaciones en las que los servicios no son accesibles o adecuados la condicionalidad puede excluir a los más necesitados.
- Los sistemas administrativos requeridos para monitorear la condicionalidad son complicados y de difícil aplicación en contextos con debilidad institucional.
- La condicionalidad restringe la capacidad de optar de las familias y está en contra de un enfoque de derechos o de capacidades que se basa en la autonomía de las personas para decidir respecto a sus condiciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Blank, 2006 y Serrano y Raczinski, 2003.

Las asignaciones no contributivas

En países en cuyos regímenes de bienestar la seguridad social tradicional, por estar basada en la inserción en el mercado laboral formal, no han alcanzado coberturas significativas –

Venezuela, entre otros países latinoamericanos-, reviste particular importancia la instrumentación de programas no contributivos. La población de la tercera edad, en virtud de los cambios demográficos y mejoras en los sistemas de salud, ha comenzado a convertirse en un grupo poblacional significativo que además constituye una carga para las familias “atrapadas entre dos generaciones”.

En América Latina los programas de pensiones no contributivas y asistenciales otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. En algunos países estos programas cubren además los riesgos de enfermedad y también constituyen un vehículo para el acceso a otras prestaciones del sistema de protección social, por ejemplo, asignaciones familiares (Bertranou et al., 2002).

Estos beneficios se caracterizan porque sus requisitos de acceso están desvinculados de la trayectoria laboral y el financiamiento proviene de ingresos generales del gobierno y no de contribuciones de los beneficiarios y son relevantes en el marco de las estrategias de superación de la pobreza tanto de las personas de la tercera de edad como de sus grupos familiares.

Su efectividad depende de las formas que adopta su instrumentación: (a) si el objetivo es la superación de la condición de pobreza, el monto de la asignación es un criterio importante; (b) por la misma razón, los criterios de selección de los prospectivos participantes es también relevante. El costo fiscal de los programas depende de estos dos parámetros.

El impacto en la pobreza y vulnerabilidad de la tercera edad se expresa, según Barrientos y Lloyd- Sherlock (2006) en dos aspectos:

1. Su impacto principal es en las condiciones de vida de la población mayor al proporcionarles ingresos para suplir sus necesidades básicas.
2. Dado que la mayoría de la población mayor en países de América Latina habita en hogares multigeneracionales las transferencias de ingresos a este grupo pueden resultar en un importante instrumento de prevención y/o mitigación de la pobreza de la población en general. En este caso, la asignación de los ingresos a la persona mayor promueve su estatus y poder de decisión en el hogar.

LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS

Coincidiendo con la aparición de nuevos problemas sociales vinculados a la exclusión a los cuales las aproximaciones prevalecientes en política social en el ámbito

latinoamericano no han podido dar respuesta, al enfoque de las políticas sociales basado en la focalización de los recursos y las acciones en los más pobres se contraponen una nueva visión conocida como “enfoque de derechos”, la cual retoma el universalismo como principio orientador de las políticas públicas y la integración social como un mecanismo de generación de “ciudadanía”.

“El enfoque de derechos se centra en la noción de ciudadanía promoviendo un sujeto reflexivo y activo gracias al reconocimiento de sus derechos civiles (libertad), políticos (participación), sociales (acceso), económicos (oportunidades) y culturales (autonomía)” (Guendel, 2004).

Distingue a una aproximación basada en derechos su capacidad para responder a las muchas facetas de la pobreza de manera que no se afecten los derechos en la búsqueda del crecimiento. Esta perspectiva permite abordar no solo el incremento de ingresos y consumo sino el acceso a mayores espacios de autonomía personal, mayores oportunidades de acceso a bienestar y una participación activa en la vida social y política (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2005). De esta manera se introduce la política y el poder en el debate sobre el desarrollo, alejándolo de la visión más restringida que enfatiza que se trata de un problema “técnico” y/o de escasez de recursos.

Bajo esta visión más compleja y sistémica de la pobreza las intervenciones sociales pueden tener propósitos o sentidos distintos que no se reducen al ámbito económico y material. Pueden paliar una o varias carencias, crear instancias de generación de ingresos, invertir en capital humano, fortalecer capital social y redes sociales, empoderar a los segmentos pobres.

Al mismo tiempo, esta visión abre una gama amplia y diversa de palancas posibles de movilizar o activar para impulsar procesos de superación de la pobreza y metodologías de trabajo participativos. El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales exige que esta preocupación se exprese en ámbitos tan diversos como las políticas económicas que orientan el crecimiento, la política fiscal, incluyendo las estructuras impositivas así como la magnitud y orientación del gasto público y la regulación de las relaciones entre capital y trabajo; la eficiencia en la gestión para optimizar los efectos que tienen los programas y las políticas en los grupos rezagados; las políticas orientadas a la protección de la familia, lo que incluye el cuidado de niños y ancianos, que ofrezcan además mayores posibilidades a las mujeres de incorporarse al mercado laboral.

Dos elementos interrelacionados son consustanciales a esta visión del proceso de

desarrollo: el empoderamiento de la población y su participación en la toma de las decisiones que afectan sus vidas en lugar de ser los receptores pasivos de los “beneficios” del desarrollo. La inclusión expresa precisamente este carácter de ciudadanos activos, conocedores de sus derechos y obligaciones y capaces de hacerlos valer mediante su participación en las decisiones.

Para CEPAL (2006a), un desarrollo orientado por el marco normativo de los derechos humanos se oriente a los siguientes componentes de la vida colectiva:

- el desarrollo productivo con el pleno ejercicio de las libertades individuales;
- un orden democrático que permita formas auténticamente representativas de arbitrar conflictos, aplicar políticas y distribuir poderes, y que promueva la participación de todos los actores;
- una estructura distributiva y de provisión de servicios que optimice, conforme al volumen de recursos producidos, la satisfacción de necesidades básicas y la protección de toda la población ante los riesgos que enfrenta;
- el fomento de un mundo laboral en el que se respete el derecho a un ingreso digno y que opere como mecanismo real de inclusión social, si bien esta debe contar con mecanismos en otras esferas de la vida social;
- y el pleno respeto de la diversidad cultural, plasmado en instituciones idóneas, que asegure el derecho de todos los individuos y grupos a no ser discriminados por factores culturales o de adscripción, y a gozar de libertad para estructurar la propia vida de acuerdo a sus valores en un marco de pleno respeto de los derechos de los demás.

¿Cómo instrumentar el enfoque de derechos?

La propuesta de integrar los derechos humanos a las políticas y prácticas de desarrollo enfatiza precisamente la necesidad de convertir los derechos vistos como aspiraciones de justicia en estándares que puedan ser reclamados legítimamente por la población, de manera *que se evite que los niveles y calidades de prestaciones dependa del arbitrio de los gobiernos*. Adicionalmente, se reconoce la necesidad de respaldar estos estándares en acuerdos sociales respecto a cuáles son esos derechos, a quién corresponde su realización y cuales son los niveles considerados aceptables.

No existe en la actualidad suficiente claridad acerca de cómo pasar de las declaraciones y los derechos consagrados en las constituciones de los países a la concreción práctica

de una perspectiva de derechos inscrita en las políticas de desarrollo. La multidimensionalidad de los derechos conlleva la necesidad de abarcar múltiples dimensiones de las políticas públicas de una manera coordinada y comprehensiva, superando las viejas divisiones y contraposiciones entre política económica y política social, universalismo y focalización, así como los debates acerca de si es posible instrumentar los derechos sin alcanzar antes condiciones materiales mínimas. Frente a esta complejidad las respuestas muchas veces se han circunscrito a un cambio de terminología para adaptarse a las nuevas “modas” resultando en lo que podríamos denominar “vino viejo en botijas nuevas”.

El principal nudo crítico del debate en relación a la “operacionalización” del enfoque de derechos se refiere a la indivisibilidad de los derechos, que conduciría a que sólo es aceptable la realización de **todos los derechos para todas las personas**. A esto se opone el planteamiento de la “realización progresiva de los derechos” según la disponibilidad de recursos financieros e institucionales de cada sociedad. Sin pretender resolver esta compleja cuestión se presentan de forma resumida algunas salidas que han sido propuestas para avanzar en la concreción de los derechos, bajo la premisa de que la realización de los derechos humanos debe conducir al establecimiento de normas y estándares *negociados* que pueden ser cumplidos de una manera sostenible de manera que sus incumbentes puedan reclamar acciones públicas efectivas (Schaffer, 2001).

En razón de que la vigencia de los DESC requiere recursos de diverso tipo (institucionales, financieros, capacidades públicas) solo pueden hacerse exigibles progresivamente, así como presentar variaciones significativas de una sociedad a otra según su disponibilidad de recursos. Por otra parte el nivel y grado de organización de las demandas sociales influye en la presión por el desarrollo de la capacidad de procesamiento de éstas.

En esta concepción se considera la “progresiva realización de los derechos” en función de los recursos institucionales y económicos disponibles como un proceso dinámico que requiere ajustes periódicos con el fin de proponer metas cada vez más ambiciosas en relación a los derechos. La aplicación que de este enfoque se ha realizado, por ejemplo, en Chile como parte de la transición hacia un enfoque de derechos ilustra esta afirmación.

El seguimiento de la evolución de la pobreza en esta perspectiva requiere de mediciones

a nivel de los logros de las personas, es decir, el grado en que alcanzan los umbrales mínimos garantizados y a nivel de los medios, es decir, el grado en que la sociedad está garantizando las oportunidades para alcanzar estos niveles de logro (los medios). En otras palabras, es necesario evaluar tanto el nivel de salud de la población como el nivel y calidad de los recursos públicos para la atención de la salud de la población.

“Los mínimos sociales - umbrales que los individuos requieren alcanzar para lograr un estándar de vida mínimo en una sociedad- permiten dimensionar y visualizar las brechas o distancias objetivas, que separan a miles de compatriotas, mediante un piso básico que asegure su desarrollo humano y social. Bajo ese piso, cualquier política, plan o programa, sería no sólo inadecuado, sino inaceptable. Por eso, las brechas que surgen al trabajar en base a mínimos sociales, constituyen un insumo básico para el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas tanto económicos como sociales”

Fuente: Larrañaga, 2005; Fundación para la Superación de la Pobreza²⁰, 2005

Pero, se advierte, la gradualidad no dispensa de la obligación de mantener el carácter universal de los derechos sociales. Frente a necesidades y derechos considerados universales, el Estado puede apoyar especialmente a quienes no están en condiciones de autofinanciarse y cuya voz es más débil en la deliberación pública. Por consiguiente, la selectividad o la focalización bien entendidas no contradicen el carácter universal de los derechos sociales, sino todo lo contrario: son un instrumento redistributivo que, considerando los recursos disponibles, apunta a la titularidad de un derecho social por parte de quienes se ven más privados de su ejercicio. Pero esto no puede justificar una política según la cual el Estado solo provee servicios o prestaciones a los pobres, dado que este corolario contradice abiertamente el carácter universal de los derechos sociales y deja a una amplia franja de las capas medias de la sociedad en una situación de desprotección o falta de financiamiento de prestaciones, entre otros de servicios de educación y salud.

INSTRUMENTANDO EL ENFOQUE DE DERECHOS:

LA EXPERIENCIA CHILENA EN TORNO A MÍNIMOS SOCIALES Y GARANTÍAS PÚBLICAS

La Fundación para la Superación de la Pobreza es una entidad pública privada no lucrativa establecida en 1995. Su misión es contribuir a superar la pobreza promoviendo la creación de una cultura de solidaridad al servicio del desarrollo humano sostenible de las personas que viven en condiciones de desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Con este fin la FSP realiza intervenciones directas y diseña propuestas de políticas públicas

Para FSP la pobreza es una situación de violación de los derechos de la población que relativiza su condición de ciudadanos al violar los principios de equidad y no discriminación que constituyen derechos básicos que deben ser garantizados a todos y todas.

²⁰ Institución sin fines de lucro chilena que se ocupa de realizar estudios y propuestas sobre la pobreza en el país y cuyas propuestas tienen gran resonancia en las políticas públicas (www.fundaciónpobreza.cl)

La Fundación para la Superación de la Pobreza ha propuesto para la discusión y acuerdo de la sociedad chilena un conjunto de garantías sociales explícitas equivalentes a umbrales de ciudadanía debajo de los cuales el desarrollo humano de las personas se ve fuertemente limitado. Estos umbrales asegurarían la adecuada satisfacción de necesidades básicas, el desarrollo de capacidades humanas elementales y también el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. (...) establecen condiciones de acceso, calidad, oportunidad y control en un conjunto acotado de dimensiones ligadas a los sectores de educación, salud, vivienda, empleo, ingresos, previsión y participación, que el sistema público/privado debe resguardar y toda la ciudadanía está en derecho de conocer y exigir.

Los mínimos sociales permiten dimensionar y visualizar las brechas o distancias objetivas, que separan a miles de compatriotas, mediante un piso básico que asegure su desarrollo humano y social. Bajo ese piso, cualquier política, plan o programa, sería no sólo inadecuado, sino inaceptable. Por eso, las brechas que surgen al trabajar en base a mínimos sociales, constituyen un insumo básico para el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas tanto económicos como sociales.

A partir de este enfoque, las personas que viven en situación de pobreza, se convierten progresivamente en titulares de derechos sociales y económicos. Así los mínimos sociales constituyen una forma de operacionalizarlos y hacerlos exigibles. En otras palabras, los mínimos sociales son umbrales de cobertura, calidad y gestión en materia de oportunidades y bienestar, que las instituciones públicas y privadas deben garantizar a través de planes y programas, que así entendidos, restituyen los derechos que han sido vulnerados.

La FSP ha hecho dos propuestas de mínimos sociales en 1999 y 2005, que han sido en lo esencial adoptados por los sucesivos gobiernos, agregando en esta segunda oportunidad, dados los progresos obtenidos nuevas áreas vinculadas a los aspectos de participación ciudadana y psicosociales.

Fuentes: Fundación para la Superación de la Pobreza, 2005; Larrañaga, 2005.

Un aspecto central de la viabilidad de la instrumentación de un enfoque de derechos es su basamento en un acuerdo negociado en función de las particulares características de cada sociedad que otorgue a la sociedad un horizonte de realización de los derechos al permitir establecer cuál es ese conjunto de prestaciones y derechos a que todo ciudadano puede aspirar, los plazos para su plena titularidad y los derechos y deberes que cada actor asume. Según CEPAL (2006a) este pacto o acuerdo tiene tres dimensiones.

- una dimensión ética, pues se rige por principios plasmados en los derechos humanos universales que deben ostentar un carácter vinculante, y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna.
- una dimensión procesal, vale decir, mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos, y que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas.
- una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se siente más desprotegida, como la salud, la seguridad social y la fuente de ingresos para cubrir necesidades básicas.

Los programas de protección social desde la óptica de los derechos

La concepción que predominó en los años ochenta y noventa y dio origen a los “programas compensatorios” definía la protección social como un modo de proveer asistencia de corto plazo a individuos y hogares para enfrentar los “shocks” mientras se ubican en nuevas actividades que, se supone, les permitirán superar su situación. Hoy, una visión más amplia asigna a la protección social papeles tanto en el corto como en el largo plazo, orientadas a transformar las condiciones de vida de las familias de manera que puedan aprovechar las oportunidades y no se vean obligados a sucumbir al clientelismo (Barrientos et al., 2005).

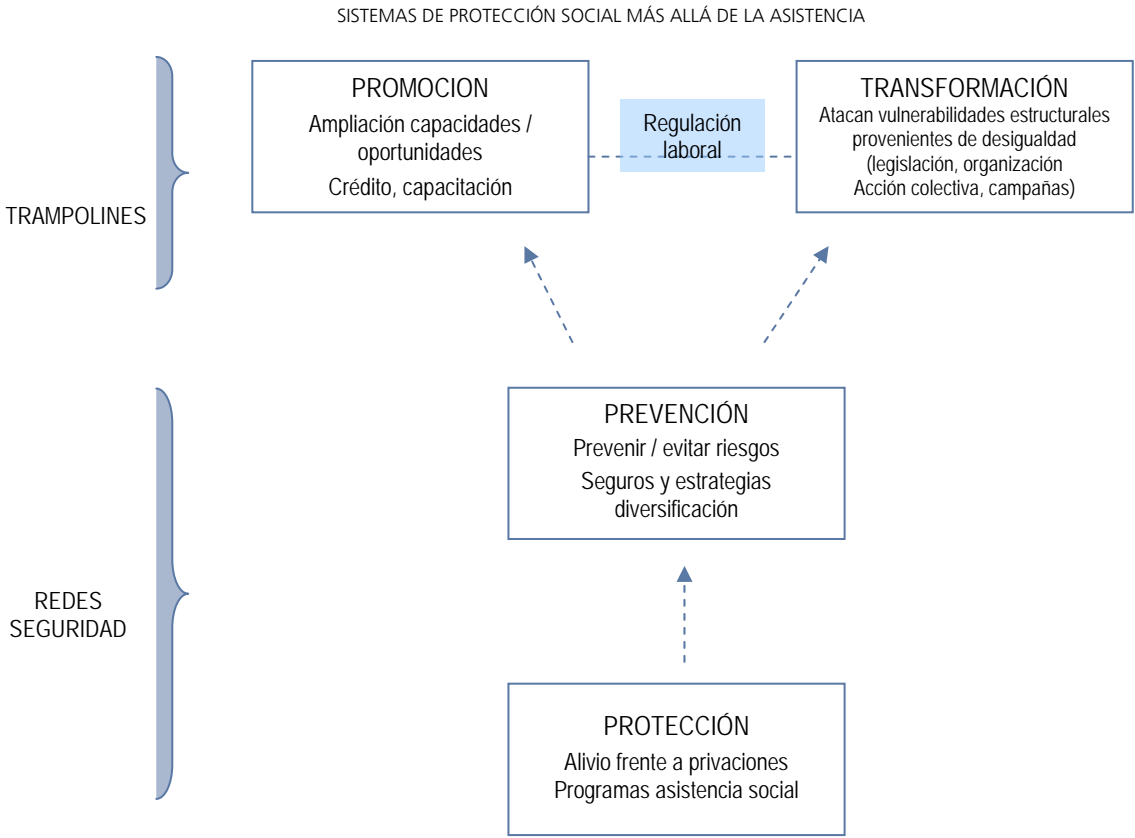
La adopción de un marco de política basado en derechos significa un vuelco considerable en la concepción de los sistemas de protección social: desde la asistencia hacia programas y políticas de promoción y transformación social. En primer lugar, las prestaciones se inscriben en el marco de acuerdos sociales que establecen los derechos y obligaciones de cada agente, los alcances de las prestaciones y los mecanismos de exigibilidad. En segundo lugar, la difusión de los derechos para que sean conocidos por todos y la organización de la población para demandarlos y controlar su cumplimiento es un aspecto crucial.

En esta misma línea Serrano (2005) distingue entre programas asistenciales y programas promocionales. Los programas de carácter promocional son en general descentralizados y relativamente flexibles en su proceso de implementación, participan agentes públicos y privados, los beneficiarios asumen cuotas de participación y responsabilidad por el tipo de soluciones que se estén proveyendo, suelen involucrar a los municipios o prefecturas, incorporan componentes promocionales, participativos y de desarrollo local. Los programas asistenciales, por su parte, entregan transferencias monetarias a los individuos y/o recursos materiales y algunos de ellos solicitan contraprestación de parte de los beneficiarios.

Estos dos tipos de programas se inscriben en el marco de políticas puramente de protección y de bienestar social. Mientras las primeras se dirigen a apoyar a las familias e individuos que enfrentan vulnerabilidades mediante programas de emergencia y prestaciones asistenciales no contributivas, las políticas de bienestar se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales y servicios tanto universales como selectivos que se distribuyen en condiciones de equidad. Se concibe a los pobres no solo como individuos carentes o vulnerables, sino como personas con capacidades, experiencia, ideas y conceptos que aportar a dinámicas de desarrollo

Una visión más amplia de la protección social puede esquematizarse, tal como se

expone en el gráfico siguiente, distinguiendo entre medidas de protección, promoción y transformativas. Las medidas de **protección** comprende tanto la asistencia social para las familias en condiciones de pobreza crónica como programas que les permitan superar contingencias que pueden deteriorar su nivel de vida. Se clasifican aquí programas de empleo de emergencia o pensiones asistenciales. Los programas **preventivos** se dirigen a evitar las situaciones de emergencia mediante programas de aseguramiento o estrategias de diversificación de las actividades económicas. Pueden calificarse como programas “trampolines”, en la medida en que permiten a las familias “dar el salto” hacia condiciones de vida sustancialmente mejores las medidas de **promoción** y las políticas **“transformativas”** (Devereux y Sabater-Wheeler, 2006). Las primeras comprenden aquellos programas que se dirigen a reforzar los ingresos y las capacidades de las familias, permitiéndoles incrementar sus activos a largo plazo. Finalmente, bajo el término de protección social transformativa se incluyen tanto la promoción de la organización para la participación como la legislación que se dirige a superar las inequidades.



FUENTE: DEVEREUX Y SABATER-WHEELER, 2006

El siguiente recuadro presenta los objetivos y características de diseño de dos programas de transferencias que se aproximan a esta visión en América Latina ²¹.

CHILE SOLIDARIO: UN NUEVO PARADIGMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Este programa se dirige a erradicar la extrema pobreza que ha persistido en aproximadamente 250.000 hogares a pesar de 20 años de crecimiento económico sostenido y vigoroso y un fuerte énfasis en la reducción de la pobreza desde los años 90.

Parte de la constatación de que los programas anteriores resultaron ineficaces debido a su segmentación sectorial. El diseño de políticas fue poco efectivo debido a una comprensión insuficiente de: (i) las múltiples causas de la pobreza; (ii) el rol de los hogares en la protección social. Entre otras limitaciones se enfocaron en los individuos sin considerar la estructura del hogar.

Desde el año 2002 Chile Solidario entrega apoyo comprehensivo a hogares en situación de extrema pobreza, incluyendo los medios para fortalecer la agencia de las familias. Su objetivo central es "articular el conjunto de transferencias, subsidios, fondos y programas como un sistema, tanto desde el punto de vista institucional como programático y de gestión.

El programa ha definido que la inserción social depende de la satisfacción de siete pilares básicos que, a su vez, se operacionalizan en 53 mínimos. Los pilares son: educación, salud, habitabilidad, trabajo, ingreso, dinámica familiar e identificación. La estrategia de intervención asume que: una familia está habilitada y en condiciones de superar su condición de extrema pobreza cuando alcanza las 53 condiciones mínimas de calidad de vida.

El sistema se estructura en los siguientes componentes:

- Componente de Apoyo Psicosocial: acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico durante un período de 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. Su gestión es coordinada por el programa "Puente" del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
- El Programa Puente, definido como "la puerta de entrada a Chile Solidario, es una intervención psicosocial, de carácter temporal, cuyo objetivo es apoyar personalizadamente durante 24 meses a las familias más pobres del país en la superación de su situación de extrema pobreza. El resultado comprometido es que, al terminar la intervención, al menos el 70% de las familias participantes sean familias que (i) tengan prácticas de apoyo mutuo, (ii) se integren al medio local donde residen, (iii) accedan efectivamente a los beneficios sociales dirigidos a ellos, (iv) se integren a las redes locales existentes, y (v) tengan un ingreso per cápita superior a la línea de la extrema pobreza.
- Bono de Protección a la Familia: es un beneficio asociado al cumplimiento de los términos del contrato familiar que se firma con cada familia y es entregado a la mujer jefa de familia o a la pareja del Jefe de familia, en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación.
- Subsidios monetarios garantizados: acceso preferencial a prestaciones monetarias tradicionales. Las transferencias en dinero que entrega el programa para apoyar matriculación de los niños, pensiones de vejez y acceso a servicios básicos son permanentes, mientras que otras asignaciones se limitan a plazos de entre 2 y 5 años dependiendo de la apreciación de los trabajadores sociales
- Acceso preferente a programas de promoción social tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, etc.

Chile Solidario es novedoso en los siguientes aspectos:

- Se define como un "sistema" de protección social que aspira a cubrir no solo los más pobres sino todas las familias que enfrentan riesgos sociales
- Los beneficiarios son seleccionados por consejos locales sobre la base de información de un cuestionario sobre condiciones de vivienda, educación, empleo y activos del hogar.
- Rompe las líneas de segmentación sectorial instrumentando un enfoque integrado, apoyado por un sistema gerencial y presupuestario que apoya esta gestión intersectorial.

²¹ Junto con Oportunidades de México, el cual tiene rasgos más tradicionales.

- Se apoya en un avanzado sistema de información que incluye evaluaciones de impacto oportunas de este y otros programas.

FUENTES: Santibáñez, (2005). Citado por Britto, 2006; Negrín, 2005

HAMBRE CERO y BOLSA FAMILIA: AMBICIOSO ESFUERZO DE INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS

El Programa Hambre Cero es una estrategia del gobierno federal brasileño para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, alcanzando las personas con dificultades de acceso a los alimentos. Esta estrategia consiste en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, y contribuye para la erradicación de la extrema pobreza y para la conquista de la ciudadanía de la población más vulnerable.

Su objetivo central es erradicar el hambre en Brasil, promoviendo la inclusión social de la población con dificultad de acceso a los alimentos.

El programa Hambre Cero es el ambiente movilizador y el eje conductor de programas y acciones en cinco grandes áreas: seguridad alimentaria y nutricional, ingresos de la ciudadanía, programas estructurantes, acciones emergenciales, y educación ciudadana. Comprende cuatro ejes articuladores:

- Ampliación del acceso a los alimentos (sub eje: Programas de transferencia de ingreso – Programa Bolsa Familia)
- Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
- Promoción de procesos de generación de ingresos
- Articulación y movilización

Hambre Cero es una política pública, un abanico que comprende sesenta programas públicos, con la participación de la sociedad civil. Va desde la reforma agraria, la capacitación laboral, el cooperativismo, la agricultura familiar, hasta un complejo de programas distintos que crean las condiciones para que la gente pueda salir de la miseria.

El Programa Bolsa Familia es una de las principales acciones del Hambre Cero, concebido como una política pública intersectorial que articula los diversos agentes públicos y sociales para el imperativo ético de la erradicación del hambre y la promoción de la inclusión social en Brasil.

A partir de enero 2004, este programa unificó varios beneficios sociales del gobierno federal en un solo programa: Unificó beneficios sociales del Gobierno Federal : (a) Bolsa Escola; (b) Bolsa Alimentação (c) Auxílio-Gás; (d) Cartão Alimentação

Se trata de un programa de transferencia de dinero condicionada dirigido a aliviar la pobreza inmediata, promover la inclusión social mediante el acceso a salud y educación y el acceso a programas complementarios.

El programa se basa en tres principios centrales: (a) una dimensión de corto plazo que se centra en aliviar de manera inmediata la pobreza a través de transferencias en dinero asignadas de manera expedita. (b) una dimensión de mediano plazo que enfatiza la ayuda a las familias a través de su acceso a los servicios mediante una función de integración; (c) una dimensión de largo plazo dirigida a fortalecer el capital humano de los niños para que puedan integrarse exitosamente al mercado laboral en el futuro.

El programa Bolsa Familia; (a) está focalizado en la familia más que en los individuos; (b) unifica los criterios de selección y condicionalidades de acceso a diversos beneficios; (c) implica la integración de esfuerzos de diversos niveles de gobierno y sectores; (d) se basa en un registro único, que contiene un instrumento de recolección de datos con el objetivo de identificar a todas las familias en situación de pobreza en el país.

Los programas complementarios se conciben como los medios para lograr que las familias alcancen la autosuficiencia. Se trata de: (i) programas de generación de empleo e ingresos; (ii) programas de calificación profesional; (iii) microcrédito; (iv) alfabetización; (v) identificación civil.

Fuente: Presidencia de la República Federativa de Brasil (http://www.presidencia.gov.br/lespanhol/principales_programas/).

Programas de Renta Básica

A diferencia de las pensiones, u otros programas de ingreso mínimo garantizado,

generalmente condicionados a la prueba de ingresos, la propuesta de instituir una renta básica consiste en otorgar un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad sin tomar en consideración sus ingresos o su proveniencia. Por esta razón se le califica también como “renta de ciudadanía”.

Esta política, propuesta desde los años setenta en el contexto europeo y en los años noventa en el contexto latinoamericano (Lo Vuolo, 1995) ha tomado nuevo impulso como una pieza central en la perspectiva de superar la pobreza extrema desde un enfoque de derechos. Se trata, entonces, de un derecho social de nuevo tipo, similar al derecho al sufragio, a la educación o a la salud universal. La red mundial ingreso básico (BIEN, por sus siglas en inglés) difunde este concepto mediante la celebración de congresos anuales y la publicación de un boletín²².

En la actualidad se encuentra en proceso de instrumentación en Africa del Sur y está en operación desde los años setenta en el estado norteamericano de Alaska. En el caso de Sudáfrica tiene como objetivo estimular el desarrollo de la igualdad económica y promover la estabilidad de la familia y la comunidad, posibilitando a todas las personas que tengan atendidas sus necesidades vitales y asegurada una mayor dignidad. En ese país se propone una cobertura universal, desde el nacimiento hasta la muerte, sin que sea necesaria ninguna comprobación de ingresos (Suplice, 2006).

El Fondo Permanente de Alaska

Desde fines de los años setenta cada ciudadano de Alaska ha recibido un dividendo anual proveniente de la capitalización de los ingresos depositados en un fondo permanente que se alimenta de una proporción (25%) de los ingresos del petróleo propiedad del sector público.

El Fondo fue creado con la finalidad de ahorrar una parte del ingreso petrolero, un recurso no renovable, para las futuras generaciones. Se estableció que estos recursos solo podían ser invertidos en activos financieros y que solo las ganancias podían ser distribuidas. La suma a distribuir cada año se calcula como la mitad del promedio de las ganancias de los últimos cinco años.

El dividendo, una suma igual para todos que ha oscilado entre US\$ 300 y US\$ 1.000 en los últimos años, se paga a todos los residentes que manifiesten su intención de permanecer en Alaska independiente de cualquier otra condición incluyendo la edad, pues los padres reciben los dividendos correspondientes a sus hijos menores.

El dividendo se distribuye a 600.000 personas, alrededor del 95% de la población total, significando aproximadamente del 6% de los ingresos totales de los hogares.

Fuente: Goldsmith, 2004

Según han manifestado sus autoridades, incluyendo el presidente de la república, es la intención del gobierno brasilero transformar el Programa Bolsa Familia en un programa

²² Los trabajos y boletines pueden ser consultados en: www.basicincome.org.

de renta básica universal, eliminando los condicionamientos actuales para la percepción de la asignación (Suplice, 2006). Los problemas presupuestarios, así como la oposición de quienes consideran que este tipo de políticas minaría la disposición a trabajar, son hasta ahora el principal obstáculo a su instrumentación en América Latina.

LA COMPLEJIDAD DE LA POBREZA EXIGE POLÍTICAS IGUALMENTE COMPLEJAS

A través de este recorrido por los enfoques y “herramientas” disponibles para abordar la pobreza la intención principal es clarificar varios aspectos. Por una parte, de la manera como se conceptualiza la pobreza se deriva la combinación de estrategias y políticas dirigidas a su superación. En la medida en que este abordaje reconoce tanto la multidimensionalidad de la pobreza y el hecho de que no existe una pobreza como la diversidad de planos de la realidad en la cual se encuentran sus raíces se diversifican los planos a partir de los cuales es necesario diseñar estrategias y el tipo de políticas requeridas.

En segundo lugar, es necesario destacar que se trata de una tarea que exige coordinación entre áreas muy diversas para evitar que políticas en una determinada área sean anuladas por las que se instrumentan en otras áreas. Es indispensable en este sentido que se disponga de una concepción integral tanto de los objetivos como de la estrategia de desarrollo dirigida a la construcción de una sociedad equitativa. No caben hoy las separaciones del pasado en relación a políticas económicas y sociales, programas de enfrentamiento de la pobreza definidos de manera aislada y dirigidos exclusivamente a “los pobres” y diferenciaciones entre universalismo y focalización.

Finalmente, como se señaló al inicio de este documento, erradicar la pobreza es una tarea de largo plazo que requiere la construcción de un proyecto de país inclusivo así como su inscripción en un pacto social en el cual cada agente identifique qué sacrifica en el presente para lograr objetivos compartidos para el largo plazo.