Presentación

Carolina Isaza

A partir de este número de la revista *Ópera* tengo el placer de entrar como editora, pues Margarita Batlle no nos acompaña en este cargo desde este semestre por nuevos compromisos académicos. Agradecemos el trabajo que realizó para actualizar la revista y mejorar su calidad académica. Espero continuar con ese buen trabajo y con los procesos de indexación de la publicación. Sobre ese tema, me alegra decir que *Ópera* ha vuelto a estar indexada en Redalyc desde principios de este año.

En este número 18 participamos las dos como coeditoras y tuvimos como coordinador temático a Carlo Tassara, de la Universidad de Roma Sapienza, quien hizo un magnífico trabajo reuniendo artículos de expertos internacionales y colaboró en todo momento con la edición, por lo cual le agradecemos. Esta revista es un número monográfico sobre el tema: "Lucha contra la pobreza y protección social en América Latina: de los programas a las políticas públicas".

Este tema no podría ser más relevante, en el contexto internacional de discusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que van a continuar el trabajo alcanzado en materia social por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las discusiones sobre las políticas sociales y, en particular, la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, han sido relevantes en el marco de estos objetivos internacionales desde el año 2000. América Latina en particular ha implementado diversas políticas encaminadas a reducir la pobreza, las cuales son analizadas desde diversos ángulos por los autores de este número.

Varios de los autores tienen un conocimiento de estos temas, no solo desde la academia, sino desde la práctica, lo cual complementa de manera interesante las discusiones y aporta una gran riqueza de datos empíricos. Otros hacen análisis críticos a partir de enfoques teóricos diversos y aportan un sano escepticismo frente a los resultados arrojados por los gobiernos.

Algunos de los autores, como Simone Cecchini, Paolo Raciti, Paloma Vivaldi y Giovannina Giuliano, plantean un panorama general de las políticas sociales en América Latina; otros abordan casos concretos. El caso de Colombia es trabajado en tres artículos por Carlos Soto, Carlo Tassara y Sara Prandi, y Valeria Ayola Betancourt. Otros trabajan los casos de Brasil (Antonio Ibarra), México (Gerardo Franco Parrillat y Fabiola Canela Gamboa) y Chile (Francisco Socías y

DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.01

Luis Hernán Vargas Faulbaum). Finalmente, Francesco Chiodi compara los casos de Chile y España en cuanto a políticas de renta mínima.

La combinación entre artículos que parten de perspectivas críticas, otros que analizan los resultados de políticas específicas, y otros más que describen el transcurso histórico de las políticas sociales en general, resulta en un número muy completo para tener un panorama de la situación de estas en América Latina y las discusiones académicas y políticas que las rodean actualmente.

Sin duda, esta colección de artículos sobre el tema contribuirá al debate académico, e incluso social, sobre las vías para aproximarse a las políticas sociales en la región. A continuación, Carlo Tassara comenta más en detalle los contenidos de este número.

Construcción de las políticas públicas de protección social en América Latina

Carlo Tassara*

Según Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), en los últimos años la mayoría de los países de la región "rompieron con la idea de una política social residual, incrementaron la inversión social e introdujeron innovaciones en las políticas de protección social" (Cecchini *et al*., 2015, p. 21).

Lo que se encuentra implícito en esta afirmación es lo que se evidencia en el título del presente número monográfico de la revista *Ópera*: "Lucha contra la pobreza y protección social en América Latina: de los programas a las políticas públicas". En otras palabras, la lucha contra la pobreza que hacia mediados de los años noventa se caracterizaba por la implementación de programas *ad hoc*, financiados con recursos de cooperación internacional o préstamos otorgados por los bancos de desarrollo, hoy día –al menos en la mayoría de los países– se inscribe en políticas públicas asentadas en la aprobación de leyes nacionales y financiadas mayoritaria o totalmente con recursos del presupuesto nacional.

Estas nuevas políticas se fundamentan en algunos elementos comunes. El primero es la realización de programas orientados a "transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables" (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 5) y a crear condiciones propicias para que estas cuenten con los recursos necesarios para la educación, la nutrición y la salud de los hijos y, por esta vía, contribuir a consolidar la integración social y el acceso a una mejor calidad de vida (Tassara *et al*., 2015, p. 20).

Otro elemento novedoso es la introducción y la progresiva ampliación de esquemas no contributivos de pensiones, que otorgan la pensión a personas que no han aportado nunca o han realizado aportes parciales a algún sistema previsional. Este complemento ha desempeñado un papel central en el caso

[1] PhD en Teoría e investigación social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma Sapienza; docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia. Editor invitado de este número monográfico. Página web https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara. tassara@cisp-ngo.org.
DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.02

de los campesinos y otros trabajadores con historias laborales irregulares y con bajos ingresos, que no les permiten contar con una adecuada capacidad contributiva para ahorrar lo suficiente para la vejez.

La ampliación del acceso a los servicios de salud y educación constituye otro factor común a muchos países de América Latina. Al respecto, vale la pena registrar que la reciente fase expansiva permitió aumentar, entre 2002 y 2013, los afiliados a los sistemas de salud del 54,4 al 66,4 % de la población total de la región (CEPAL, 2015, p. 36).

El cuarto elemento está representado por la formalización de los trabajadores, con un aumento de la proporción de asalariados con contrato formal del 53,4 % en 2002 al 57,2 % en 2013 (CEPAL, 2015, p. 35). Lo anterior es un indicador relevante para la calidad del empleo, ya que un contrato formal viabiliza el acceso a derechos y prestaciones como la cotización en sistemas de pensiones y de salud, el goce de licencias, la delimitación de la jornada de trabajo y el pago de horas extras y vacaciones.

Además, como señalan Cecchini y Vargas (2014, p. 132), "es indudable que la protección social basada en un enfoque de derechos y con una lógica más universalista ha adquirido preeminencia en el discurso político y como horizonte ético y normativo en la gran mayoría de los países". Tanto es así, que en 16 de los 19 países de América Latina existe un reconocimiento constitucional de los derechos sociales y en 15 de ellos los documentos oficiales sobre protección social adoptan un enfoque de derechos. Sin embargo, parece que todavía falta para pasar del discurso a los hechos, porque en tan solo 5 países existen garantías explícitas y medidas concretas para asegurar el cumplimiento de estos derechos (p. 117).

Como es sabido, el enfoque de derechos sostiene que los pobres son titulares de derechos económicos y sociales establecidos por los tratados internacionales que obligan al Estado en esta materia. Este enfoque "procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas". Por ende, el Estado debe satisfacer "obligaciones jurídicas, [que] requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento" (Abramovich y Pautassi, 2009, p. 307).

Se presenta, entonces, un cambio de fondo respecto a las políticas de ajuste estructural inspiradas por el Consenso de Washington, que siguieron la crisis de la deuda de 1982 y generaron un aumento de la pobreza en la región. Al respecto, no sobra recordar que este empobrecimiento fue enfrentado con los Fondos de Inversión Social, que tuvieron su auge entre los años ochenta y principios de los noventa, y se fundamentaron en el enfoque del manejo social del riesgo con el propósito de "Asistir a personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza" (Holzmann y Jørgensen, 2000, p. 3).

Asimismo, pese a los avances y los resultados logrados en los últimos años, aún existen problemas y desafíos que es necesario abordar exitosamente para consolidar una

visión integral de la protección social y unas políticas públicas capaces de cerrar las brechas económicas y sociales que todavía existen en América Latina. A continuación se mencionan brevemente tan solo tres de ellos.

Quizás el más crucial de todos sea el desafío de enfrentar los problemas de segmentación social y de desigualdad. Al respecto, Clarisa Hardy (2014, p. 13) plantea que "América Latina no está transitando de una región de ingresos medios a una de clases medias, sino a sociedades marcadas por inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan los ciudadanos". Igualmente, la CEPAL (2012, pp. 30-31) insiste sobre "la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad" y recuerda que "esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración".

Otro gran desafío está representado por el fortalecimiento de las políticas de inclusión laboral y productiva dedicadas a los grupos sociales desaventajados que, al contrario, son el talón de Aquiles de la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza y no han tenido mucho éxito en integrar a sus usuarios en el mercado del trabajo formal de manera sostenible.

El tercer reto concierne a la sostenibilidad futura de la notable inversión social realizada en los últimos años frente a la coyuntura negativa que, después de más de una década de bonanza, registra la exportación de materias primas en América Latina. Al respecto, la respuesta más apropiada sería la construcción de pactos sociales y fiscales que involucren a los principales actores políticos, económicos y sociales, y viabilicen un aporte más consistente de la fiscalidad general en la financiación de las políticas sociales y de los sistemas de protección social.

Sin la pretensión de agotar el debate, los artículos que se publican en este número monográfico de la revista *Ópera* representan una contribución para profundizar el análisis sobre algunos de los temas antes mencionados.

Abre este número una contribución de Simone Cecchini, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, sobre "Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI". Su aporte aclara las implicaciones de un tema central en la agenda latinoamericana: la paulatina –aunque parcial– transición entre el enfoque de manejo social de riesgo y el enfoque de derechos en el diseño y la implementación de las políticas sociales. Como sostiene el autor, se trata de un "cambio copernicano en las políticas y programas de protección social, que pasan a ser parte de una política de Estado, y no solamente de gobierno, y que atienden a ciudadanos titulares de derechos, y no solamente a personas con necesidades o riesgos". Al mismo tiempo, el texto analiza cómo ha evolucionado la cobertura de los sistemas de protección social, desde el punto vista cuantitativo y cualitativo, e identifica oportunamente los retos que quedan por abordar para avanzar hacia la construcción de sistemas universales de protección social.

Siguen cuatro artículos dedicados a la situación de Colombia, el país donde se edi-

ta esta revista. El primero, "Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia", fue escrito por Carlos Soto, docente e investigador de la Universidad Externado de Colombia. El texto analiza las políticas y estrategias para aumentar la cobertura del sistema de protección social, con énfasis en los programas orientados a fomentar el ahorro de los trabajadores de menos recursos y, por ende, su capacidad de cotizar para sus prestaciones sociales, así como en los programas que subsidian a los adultos mayores que no obtuvieron derecho a pensión. El autor concluye su artículo evidenciando los nexos que existen entre las políticas sociales y el modelo de crecimiento y desarrollo del país.

El siguiente, "Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsociAL en Colombia", fue elaborado por Carlo Tassara y Sara Prandi de la Universidad de Roma *Sapienza*. Este artículo explica por qué la dimensión internacional se está consolidando cada vez más como un espacio relevante para la promoción del diálogo y de la coordinación sobre temas de políticas públicas, e indaga –con base en un estudio empírico– los resultados logrados por el programa mencionado en Colombia.

El texto "La asistencia social vista por los beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza: apropiación y construcción de representaciones alrededor del programa Familias en Acción", de Valeria Ayola Betancourt, de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París, explora la construcción de representaciones y las dinámicas de apropiación del mencionado programa de lucha contra la pobreza por parte de sus beneficiarios. Sus argumentaciones –que se sustentan en un trabajo de campo realizado en el departamento de Bolívar (Colombia)– evidencian los riesgos de una concepción de la asistencia social "como un favor que emana desde el Gobierno hacia los pobres", y de la pobreza como un estigma, que a su vez es transmitida a los beneficiarios del programa.

El quinto artículo fue redactado por Paolo Raciti, Paloma Vivaldi Vera y Giovannina Assunta Giuliano, del Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL) de Roma, enfoca el tema "Políticas de lucha contra la pobreza e inclusión laboral. Análisis de experiencias latinoamericanas en la evaluación de las competencias transversales". El artículo evidencia el valor agregado de las iniciativas de inclusión laboral en este contexto, explica la importancia de las competencias transversales para aumentar las oportunidades de trabajo para la población vulnerable y presenta la metodología utilizada para la construcción de un sistema de evaluación de estas competencias experimentado en Colombia.

Sigue "Lucha contra la pobreza y régimen de protección social: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente de Brasil?", escrito por Antonio Ibarra, consultor del Ministerio de Desarrollo Social de mismo país. Este artículo presenta una de las experiencias más exitosas de América Latina y analiza la evolución del sistema de protección social en su esfuerzo por combatir la pobreza y afirmar la ciudadanía social en un contexto de elevada desigualdad. En este contexto, el autor identifica tres pilares sustantivos del sistema, así: una política de promoción y asistencia social basada en pro-

gramas no contributivos; la cobertura de las necesidades básicas de la población en salud y educación; y planes de seguro social contributivo diferenciados por el sector público y el sector privado.

El artículo "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos" fue escrito por Gerardo Franco Parrillat y Fabiola Canela Gamboa, del RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Este documento escudriña las políticas sociales implementadas en México a partir del 2000 e identifica los elementos de continuidad y de ruptura en los programas de protección social, generación de ingresos y formación orientados a la población vulnerable. Sus conclusiones intentan sistematizar las principales fortalezas y debilidades de la experiencia mexicana.

El octavo aporte es de Luis Hernán Vargas Faulbaum, consultor de la CEPAL, y Francisco Socías Hernández, del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Con el texto "El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar (IEF) de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros", los autores examinan cómo ha evolucionado el IEF entre 2012 hasta el presente según cuatro criterios: principio de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas. Al respecto, los autores concluyen que para alinear el IEF con el enfoque de derechos sería necesario introducir algunos reajustes en el programa, sobre todo en la integración de las transferencias monetarias con la vinculación a programas de acceso a servicios básicos de salud y educación.

Los artículos de este número culminan con "Enfoques conceptuales y programáticos de las políticas contra la pobreza en España y Chile: una mirada comparativa", de Francesco Maria Chiodi, coordinador del Área Políticas Sociales del Programa EUROSOCIAL II. El autor plantea un estudio comparativo entre los dos países mencionados y llega a la conclusión de que, a pesar de los matices y las diferencias que todavía existen, se está dando cierto nivel de convergencia entre Europa y América Latina en los enfoques sobresalientes en las políticas de lucha contra la pobreza. Según el autor, esta situación representa además un elemento favorable para ampliar el aprendizaje entre pares y fortalecer el diálogo sobre políticas públicas entre las dos regiones.

REFERENCIAS

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp. 279-340). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rosse, C. (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Vargas Faulbaum, L. H. (2014). Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina. En *Revista de Economía Crítica*, 18, (pp. 113-135). Madrid: Asociación Cultural Economía Crítica.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia*

reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2012). *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Hardy, C. (2014). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington: Banco Mundial.

Tassara, C. (ed.). Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.

Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo xxi

Simone Cecchini*

Resumen

Desde comienzos del siglo xxi, las políticas de protección social en América Latina han tenido un importante desarrollo, que ha resultado en la ampliación de la inversión pública social y la cobertura poblacional de las prestaciones. Muchas de las reformas de las políticas y la formulación de nuevos programas se relacionan de manera creciente con una visión que promueve la realización de los derechos económicos y sociales de todos los ciudadanos y las ciudadanas, y que avanza la agenda de la igualdad que se está instalando en la región. En este artículo se argumenta a favor de la adopción de un enfoque de derechos en la protección social, tanto por su valor ético y normativo como por su valor instrumental, especialmente en relación con la superación de la pobreza y el mejoramiento del bienestar de toda la población. Se hace en particular un llamado a seguir construyendo el Estado de bienestar, no obstante el complejo escenario económico actual.

Palabras clave: política social, protección social, enfoque de derechos, inversión social, desarrollo, América Latina.

RIGHTS-BASED SOCIAL PROTECTION FOR 21ST CENTURY LATIN AMERICA

Abstract

Since the beginning of the 21st Century, the significant progress of social protection policies in Latin America has resulted in higher social public investment and broader population coverage. Many of the policy reforms and the formulation of new program-

* Magíster en economía internacional. Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), Santiago de Chile (Chile). simone.cecchini@cepal.org

Recibido: 1 de febrero de 2016 / Modificado: 20 de abril de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Checchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo xxi. opera, 18, pp. 11-33. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.03

mes relate in a growing manner to a vision promoting the realization of the economic and social rights of all citizens, which fosters the equality agenda in the region. This article argues in favour of the adoption of the rights-based approach to social protection, both for its ethical and normative value as well as for its instrumental value, especially with respect to overcoming poverty and improving the population's welfare. In particular, it calls for the continuation of efforts to build the welfare state, notwithstanding the current complex economic scenario.

Key words: Social policy, social protection, rights-based focus, social investment, development, Latin America.

INTRODUCCIÓN

Después de una década caracterizada por el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad, América Latina se enfrenta actualmente a un escenario complejo, de bajo crecimiento y escasa o nula reducción de la pobreza. La CEPAL (2015a) ha estimado un retroceso de -0,4 % del PIB regional en 2015, año en que dos grandes economías, Brasil y Venezuela, se encuentran en fuerte recesión. Para 2016, se prevé una contracción de -0,6 %, debido a un entorno global difícil en el cual se mantiene el bajo crecimiento de los países desarrollados, una importante desaceleración en las economías emergentes, en particular China; una creciente volatilidad en los mercados financieros y bajos precios de las materias primas, de las cuales dependen muchas de las economías de la región. A su vez, entre 2012 y 2014, la incidencia de la pobreza se ha mantenido estable en un 28 % de la población, y la indigencia ha aumentado de 11,3 a 12,0 % (CEPAL, 2015b). A los problemas de carácter económico y social, se suma además un momento de grandes dificultades para las coaliciones políticas progresistas que en muchos casos lideraron los avances a lo largo de la última década, siendo el caso de Brasil ilustrativo.

Estas dificultades ponen a las políticas públicas en los países de la región –y en particular la política social– en una encrucijada. La disminución de los recursos fiscales lleva típicamente a ajustes y pugnas entre las múltiples demandas de financiamiento y los escasos recursos a disposición de los países. Frecuentemente, estos ajustes se orientan de manera casi automática a recortar la inversión social más que otros tipos de gastos, dejando así en segundo plano la importancia de seguir fortaleciendo el Estado de bienestar.

El Estado tiene un rol decisivo en la provisión de bienestar y, según señala Segura-Ubiergo (2012, p. 16), su objetivo debe ser "asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos –protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad– y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación". Por supuesto, el Estado no es el único actor, dado que el mercado, las familias y las comunidades también producen y reproducen riqueza, seguridad y oportunidades (Esping-Andersen, 1990 y 1999). Sin embargo, el Estado de bienestar desempeña algunas funciones muy claras: i) desmercantiliza el acceso de la población al bienestar

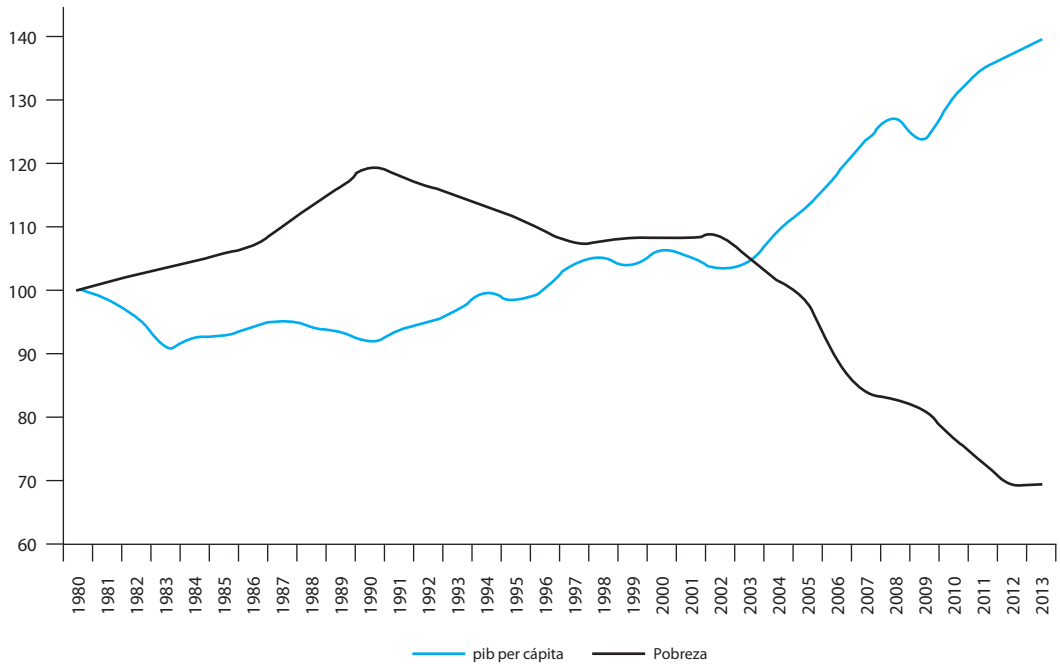
mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en el mercado; ii) desfamiliariza el acceso al bienestar al otorgar beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia; iii) regula y afecta ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando así el orden "espontáneo" en estas esferas; y iv) redistribuye recursos, pues al recaudarlos y distribuirlos en la forma de bienes, servicios y transferencias, no ajusta las prestaciones en forma exacta al aporte individual, sino que opera en diversas modalidades de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad (Esping-Andersen, 1990, 1999 y 2002).

En América Latina, la experiencia de la crisis de la deuda de los años ochenta enseña que los fuertes ajustes a la inversión pública social llevan a graves consecuencias en términos de bienestar. La pobreza aumentó de 40,5 % en 1980 a 48,4 % en 1990, y solamente 25 años más tarde la región volvió a los mismos niveles de pobreza precrisis; a su vez, el PIB per cápita disminuyó significativamente y regresó al nivel de 1980 14 años después (CEPAL, 2010) (figura 1). Este desfase temporal indica que si bien la crisis económica fue muy fuerte, el impacto social fue aún peor, debido a los excesivos recortes a la inversión social, las privatizaciones de los seguros de salud y las pensiones, y la implementación de insuficientes y desarticulados programas sociales de emergencia.

En este artículo se argumenta que invertir en lo social significa no solo paliar los efectos de las crisis en las condiciones de vida de las personas, sino promover el bienestar y el desarrollo económico. La inversión social aumenta el bienestar: educar significa tener ciudadanos informados, con mejores capacidades para emprender y mejores condiciones de acceso a empleos productivos y de calidad, y de participación en diversos ámbitos de la vida política y social. Un sistema de salud eficaz permite una vida más larga y de mejor calidad, al tiempo que las prestaciones por desempleo y el salario mínimo reducen la pobreza (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2011; Boyer, 2015). Por el contrario, la falta de inversión social acarrea costos y pérdidas de ingresos, como se ha evidenciado en los estudios sobre el costo del hambre (Martínez y Fernández, 2007 y 2009). Es así como, "el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica" (CEPAL, 2015c, p. 9). Los recursos bien invertidos en lo social –además de contribuir a realizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población– fortalecen las capacidades humanas a lo largo de todo el ciclo de vida y acarrean importantes ganancias en términos de productividad.

Para el desarrollo de América Latina en el siglo XXI, en particular, cobra aún mayor relevancia que en el pasado invertir en capacidades humanas, ya que las economías se basan siempre más en generar activos intangibles –ideas, destrezas y redes– que en los estímulos a la inversión en maquinarias y activos físicos orientados a la producción de bienes tangibles (Evans, 2008).

FIGURA 1. AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA Y POBREZA, 1980-2013 (1980 = 100)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de cepalstat.

En la región, además de seguir reforzando los niveles de inversión social, es necesario implementar políticas sociales con enfoque de derechos. Los elementos centrales del enfoque de derechos en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas –la igualdad y no discriminación, integralidad, institucionalidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014)– no solo tienen un valor ético, sino que son fundamentales para que la inversión social obtenga los resultados deseados en términos de bienestar. Si bien en la región queda mucho por avanzar, el enfoque de derechos es clave para sustentar la necesaria articulación entre el Estado y la sociedad civil y así fomentar políticas sociales más efectivas.

Para esto, se requiere de una acción decidida del Estado, porque el logro de impactos mediante la inversión en capacidades humanas –educación y capacitación, salud, nutrición, entre otras– depende de la calidad de las políticas públicas. Pero también, para obtener los resultados deseados es necesario contar con el compromiso activo de la población, porque la pasividad frente a la prestación de servicios sociales por parte de los individuos, las familias y las comunidades podría llevar a resultados subóptimos o hasta contraproducentes (Evans, 2008).

Este artículo se centra en un ámbito clave de la política social –la protección social[1]–, y argumenta a favor de la adopción de un enfoque de derechos en ella, tanto por su valor ético y normativo como por su valor instrumental –especialmente en relación con la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades–. Para estos fines, se destacan los avances en la ampliación de la cobertura de la protección social a lo largo de la última década y las grandes brechas que aún quedan por cerrar, y se propone que la región avance hacia políticas de protección social de corte universal con enfoque de derechos, destacando qué significa esto en concreto para la política pública y cuáles son sus alcances y desafíos. Finalmente, se concluye analizando algunos de los desafíos más importantes que se deben enfrentar para lograr avanzar hacia una política de protección social con enfoque de derechos y para construir un Estado de bienestar.

COBERTURA DE PROTECCIÓN SOCIAL: PROGRESOS Y BRECHAS

Según el enfoque de derechos, las políticas públicas deben caracterizarse por la progresividad y la no regresividad. Progresividad significa reconocer que los derechos económicos y sociales forman parte de un proceso, en tanto requieren el incremento y mejoramiento de los recursos humanos, físicos, institucionales y financieros para transitar de una titularidad formal (*de jure*) a una titularidad efectiva (*de facto*). A su vez, no regresividad significa que no se deben adoptar políticas y normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos y sociales de los que goza la población (Cecchini y Rico, 2015).

En lo que concierne a la evolución de la protección social, a partir de comienzos del siglo xxi los países de América Latina –en distintos momentos, grados y formas que dependen de su nivel de desarrollo socioeconómico y de su institucionalidad– han logrado expandir progresivamente la cobertura de la protección social, tanto en términos de cobertura poblacional como de mejoramiento de las prestaciones. Los avances se caracterizan, entre otros aspectos, por la implementación de programas integrales para la reducción de la pobreza –asociados al fortalecimiento de los activos y las capacidades humanas–, la construcción de pilares no contributivos de pensiones, la ampliación del acceso a la salud y la formalización de los trabajadores.

Para continuar en la senda del desarrollo en el actual sombrío escenario económico, es necesario seguir progresando y no retroceder en la cobertura de la protección social. Si bien los avances en protección social han sido importantes, aún hay grandes desafíos pendientes, ya que el acceso a las prestaciones de protección social vía mercado laboral sigue

[1] Como destacan Cecchini y Martínez (2011), protección social no es sinónimo de política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales –por ejemplo salud y educación– y la promoción social. A su vez, los componentes de la protección social son el contributivo (seguridad social), no contributivo (asistencia social) y la regulación del mercado laboral.

siendo una promesa largamente incumplida (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2011; Lo Vuolo, 2009).

En el año 2013, en América Latina 165 millones de personas vivían en la pobreza –el 28 % de los habitantes de la región–, de las cuales 69 millones –el 12 %– se encontraban en la pobreza extrema. Si a la población que vive en la indigencia o la pobreza se suma aquella que continúa viviendo en una situación de vulnerabilidad, resulta que el 51 % de los latinoamericanos no tienen ingresos suficientes para enfrentar una eventual crisis económica (CEPAL, 2015c)[2].

La difícil situación social de la población latinoamericana tiene una estrecha relación con lo que ocurre en el mercado laboral. Este en promedio es responsable de un 80 % de los ingresos familiares. Sin embargo, no siempre logra convertirse en el motor para que las personas y los hogares superen la pobreza y accedan al bienestar, y, al contrario –por su elevada segmentación y altos niveles de informalidad–, termina contribuyendo a producir y exacerbar las desigualdades.

Al 2013, el 51 % de la población ocupada se insertaba en sectores de productividad media-alta, integrándose al mercado formal del trabajo y contando con algún tipo de protección social ante contingencias y riesgos estructurales. Sin embargo, el resto de la población (49 %) continuaba excluida del mercado formal del trabajo y, por ende, carecía de acceso a tales mecanismos. Preocupa, en particular, la mayor proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad (53 %) en comparación con los hombres (47 %). Asimismo, cerca del 45 % de los asalariados no contaban con un contrato formal de trabajo en 2013, cifra que da cuenta de capas medias que quedan excluidas de un tipo de relación laboral contractual y, en consecuencia, se vuelven más vulnerables.

No obstante la existencia de estas dualidades y exclusiones, hay que reconocer que hace una década la situación era peor y que la región ha logrado avances gracias a la combinación virtuosa de crecimiento económico con creación de empleo y políticas públicas orientadas al mejoramiento del bienestar de la población. Los avances han sido generalizados, si bien los niveles de inversión y cobertura son muy distintos según los diferentes regímenes de bienestar que caracterizan a los países de la región.

En esta sección se muestra la evolución de algunos indicadores de esfuerzo y cobertura de protección social entre los años 2000 y

[2] La CEPAL (2010) ha definido la situación de vulnerabilidad a partir de los ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza, ordenando a la población en cuatro grandes categorías: i) indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, que incluye a quienes se encuentran en situación de indigencia o en sus límites y que, por tanto, tienden a entrar y salir de dicha situación (hasta 0,6 líneas de pobreza); ii) pobres o altamente vulnerables a la pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos son inferiores o cercanos a la línea de pobreza y que entran y salen de esa condición en ciclos económicos normales (entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza); iii) vulnerables a la pobreza, que comprenden a aquellos cuyos ingresos se sitúan entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza, y iv) no vulnerables, que incluye a aquellas personas cuyos ingresos son superiores a 1,8 líneas de pobreza.

2012, no solo para el promedio regional, sino también para tres grupos de países –de brechas modestas, moderadas y severas– clasificados según la tipología de regímenes de bienestar presentada en Cecchini, Filgueira y Robles (2014)[3] (tabla 1). Esta clasificación se inserta en la amplia literatura que ha caracterizado y tipificado los estados de bienestar en América Latina (véase por ejemplo Barba, 2013; Martínez Franzoni, 2008; Mesa-Lago, 1977).

TABLA 1. AMÉRICA LATINA: GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN BRECHAS DE BIENESTAR, ALREDEDOR DE 2012

Brechas severas	Brechas moderadas	Brechas modestas
Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay	Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela

Fuente: Cecchini, Filgueira y Robles (2014).

Los países de brechas severas, moderadas y modestas no se diferencian solamente por los niveles de PIB per cápita sino también por su demografía y las características de sus mercados laborales. Los países con brechas severas de bienestar tienen una estructura demográfica que responde a relativamente elevados niveles de fecundidad, con una población joven. Su débil mercado de trabajo se caracteriza por escasos empleos formales, bajos salarios o remuneraciones y una carga de dependientes no solo conformados por jóvenes, sino por un alto contingente de trabajadores familiares no remunerados y del sector informal de subsistencia. A su vez, los países con brechas moderadas de bienestar tienen una estructura demográfica que responde a descensos en la fecundidad de la década de los setenta en adelante y, como consecuencia, tienen una menor proporción de jóvenes entre sus dependientes; experimentan un mercado de trabajo más formalizado que el grupo anterior, pero en algunos casos enfrentan un envejecimiento incipiente de su población. Finalmente, los países con brechas modestas de bienestar son los que tienen mayor potencial para desarrollar un Estado de bienestar. Se caracterizan por fuertes descensos de la fecundidad durante o antes de la década de los sesenta, y una estructura más envejecida de su población. Si bien ostentan los niveles de formalización laboral más elevados en la región, sus sistemas de protección social continúan segmentados por la capacidad contributiva de los afiliados, reproduciendo las desigualdades que se generan en el mercado de trabajo (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

[3] Esta tipología se basa en distintos factores, entre los cuales destacan la capacidad de las sociedades de generar ingresos suficientes a través del mercado laboral y las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o acceden a ingresos insuficientes. Las variables utilizadas para realizar la clasificación fueron: PIB per cápita (en dólares del 2005), tasa de dependencia, inversión pública social por habitante, inversión pública social en seguridad y asistencia social (en porcentajes del PIB), asalariados que aportan al sistema de pensiones, asalariados que aportan al sistema de salud y el porcentaje de la población de 15 años y más que se encuentra ocupada y que vive bajo la línea de pobreza (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Una forma de examinar el desempeño de la protección social en los países de la región consiste en analizar el esfuerzo –en términos tributarios y de inversión pública social– junto con los logros en materia de cobertura. Como se aprecia en la tabla 2, en América Latina subsisten brechas evidentes en la provisión de bienestar: en promedio, solamente el 38 % de la población ocupada tiene cobertura en pensiones y 52 % en salud, mientras que en los países de brechas severas de bienestar esas proporciones apenas llegan a 18 y 25 %, respectivamente. Incluso en el caso de los países de brechas modestas de bienestar, la cobertura de la seguridad social no es universal, de modo que urge la búsqueda de alternativas para mejorar las respuestas estatales en este ámbito.

TABLA 2. AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE ESFUERZO Y DE COBERTURA DE PROTECCIÓN SOCIAL, SEGÚN BRECHAS DE BIENESTAR, 2000-2012[A]

Indicador	Brechas severas			Brechas moderadas		
	2000	2012	Variación (%)	2000	2012	Variación (%)
Indicadores de esfuerzo						
Ingresos tributarios (en % del pib)	13,7	16,9	23,4	13,6	15,9	16,9
Inversión pública social (en % del pib)	8,9	10,8	21,3	7,8	9,7	24,4
Inversión pública social por habitante (en dólares de 2005)	117	218	86,3	304	490	61,2
Indicadores de cobertura						
Cobertura de pensiones (% de la población de 65 años y más)	14,7	17,7	20,4	20,3	25,0	23,2
Ocupados con cobertura de pensiones (%)	17,9	19,4	8,4	22,4	35,6	58,9
Ocupados con cobertura de salud (%)	20,7	25,3	22,2	30,5	65,6	115,1
Indicador	**Brechas modestas**			**América Latina**		
	2000	2012	Variación (%)	2000	2012	Variación (%)
Indicadores de esfuerzo						
Ingresos tributarios (en % del pib)	19,6	24,1	23,0	16,0	19,4	21,3
Inversión pública social (en % del pib)	17,7	22,2	25,4	12,2	14,8	21,3
Inversión pública social por habitante (en dólares de 2005)	882	1558	76,6	487,0	818,8	68,1
Indicadores de cobertura						
Cobertura de pensiones (% de la población de 65 años y más)	71,5	75,7	5,9	37,0	38,6	4,3
Ocupados con cobertura de pensiones (%)	58,1	67,1	15,5	29,1	37,8	29,9
Ocupados con cobertura de salud (%)	79,1	84,8	7,2	40,9	52,9	29,3

[a] Promedios simples.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Cecchini, Filgueira y Robles (2014).

Las tendencias entre 2000 y 2012 de los tres indicadores de esfuerzos presentados en la tabla 2 son positivas para los tres grupos de países: los ingresos tributarios y la inversión pública social, tanto como proporción del PIB como en términos absolutos, aumentaron. Los ingresos tributarios y la inversión social en términos de porcentajes del PIB crecieron un 21,3 %, mientras que –gracias al crecimiento del PIB– el aumento real de la inversión social en dólares por habitante fue muy superior (68,1 %).

En relación con los indicadores de cobertura, se puede apreciar que las diferencias en cobertura de pensiones y salud son muy grandes entre los países de brechas modestas, moderadas y severas. Alrededor del año 2000, las diferencias entre el grupo de brechas modestas y el de brechas severas eran de 58 puntos porcentuales en cobertura de pensiones entre la población mayor de 65 años, y 48 y 60 puntos porcentuales en afiliación de los ocupados a sistemas de pensiones y salud, respectivamente. Dichas diferencias se mantuvieron –o hasta aumentaron– a lo largo de la década porque los avances fueron más decididos en los países de brechas modestas de bienestar. En estos últimos, entre los años 2000 y 2012, la cobertura de pensiones entre la población mayor de 65 años se incrementó del 71,5 a 75,7 %, y los ocupados afiliados a un sistema de pensiones pasaron de 58,1 a 67,1 %. En materia de cobertura de salud, en el año 2000 el 79,1 % de los ocupados de los países de brechas modestas estaban cubiertos por algún tipo de seguro de salud, mientras que dicho indicador no superaba el 30,5 y el 20,7 % entre los países de brechas moderadas y severas, respectivamente. Al 2012, el progreso más significativo en materia de seguros de salud entre los ocupados fue entre los países de brechas moderadas, quienes lograron doblar la cobertura. Este avance se sumó a importantes logros en materia de pensiones, lo que contribuye a aumentar la diferencia con los países de brechas severas pero sin disminuir la distancia respecto a los países con brechas modestas de bienestar (Cecchini y Vargas, 2015).

Además de los avances en los indicadores presentados en la tabla 3, cabe destacar otros dos ámbitos en los cuales la región ha progresado sustancialmente: las transferencias monetarias a familias con hijos –que, por ejemplo, bajo la forma de programas de transferencias condicionadas alcanzaban al 2013 el 21,5 % de los latinoamericanos, comparado con el 5,7 % en 2000 (CEPAL, 2015c)– y la protección al trabajador, en la forma de seguros de enfermedad y de desempleo, sumado a políticas de derechos laborales, tales como indemnización, horas extras o licencias. Desde una perspectiva integral, asimismo, se destacan esfuerzos sinérgicos impulsados por algunos países de la región (como Brasil, Chile, Colombia y Uruguay) para conformar verdaderos sistemas o subsistemas de protección social dirigidos a la primera infancia, donde se incorpora también el componente de cuidado (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA POLÍTICA SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL[4]

Lograr la plena titularidad de los derechos económicos y sociales de todas las ciudadanas y los ciudadanos significa que estos están incluidos en la dinámica del desarrollo y gozan del bienestar, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad ("ciudadanía social") (Marshall, 1950)[5]. También supone un freno –mediante la acción deliberada del Estado– a las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una real pertenencia a la sociedad, así como un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, pertenencia a grupos socioeconómicos específicos o localización geográfica (CEPAL, 2006). En la medida en que los derechos económicos y sociales se materializan como derechos inalienables de ciudadanía, es posible avanzar hacia una mayor igualdad en el acceso al bienestar y dar un fundamento ético a las políticas sociales (Hopenhayn, 2001).

Según lo planteado por la CEPAL (2006), el enfoque de derechos nace de la idea normativa de la sociedad de ciudadanos y de la igualdad. De hecho, Bobbio (1996) argumenta que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, la salud o el trabajo es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres, y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con los más aventajados. La plena titularidad de derechos es, de este modo, el fundamento ético para avanzar por el camino de la igualdad, en la medida en que requiere de un pacto fiscal y de un Estado con vocación redistributiva a través de políticas universales y umbrales progresivos en las prestaciones. En este marco, estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión (CEPAL, 2006).

El enfoque de derechos contribuye a promover la ciudadanía social: todos son titulares de derechos considerados inalienables, incluidos los derechos sociales y económicos que hacen a la protección social. La plena ciudadanía, a su vez, tiene una relación muy fuerte con la cohesión social y el sentido de pertenencia, y constituye el fundamento de la vida democrática. Como se observa en los países que cuentan con Estados de bienestar desarrollados –como en los países nórdicos en Europa–, la dialéctica virtuosa entre la construcción de pactos sociales entre actores diversos, el manejo negociado de los conflictos, la expansión de derechos sociales y el sentido de pertenencia constituye la gran palanca de la cohesión social.

El enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute

[4] Esta y la siguiente sección se basan en Cecchini y Rico (2015).

[5] En este sentido, la falta de titularidad de los derechos económicos y sociales remite a un concepto de pobreza que no se refiere solo a la condición socioeconómica, sino también a una privación de ciudadanía (CEPAL, 2007).

de los derechos económicos y sociales de toda la población, basándose en las normas y los principios de derechos humanos consagrados en constituciones, leyes y tratados internacionales. Vivir protegidos no es solo una conquista social o un logro de los gobiernos; es exigible como imperativo de la ciudadanía (CEPAL, 2006).

Por supuesto la protección como garantía ciudadana no es el único enfoque existente en la región y en el mundo. Hacia fines de los años noventa, el Banco Mundial desarrolló el marco de análisis del manejo social del riesgo para desarrollar políticas de protección social. Este marco define una serie de estrategias y mecanismos que –ante la ausencia o deficiencia de los mercados– pueden implementarse para identificar tempranamente las diversas fuentes y tipos de riesgos, prevenirlos, mitigarlos y superarlos (Holzmann y Jorgensen, 1999; Serrano y Raczynski, 2003). Esos mecanismos se conciben como intervenciones acotadas en el tiempo. Básicamente, el manejo social del riesgo intenta destacar el impacto de las imperfecciones del mercado en el riesgo que enfrentan las familias (Munro, 2008) y la necesidad de generar medidas públicas de protección social para reducir la vulnerabilidad, activar el consumo y promover la equidad en la gestión de los riesgos de los individuos, hogares y comunidades, especialmente de los más pobres y vulnerables. En años recientes, este organismo ha complementado esta formulación con la necesidad de brindar una protección social eficaz a todos los ciudadanos. Las nuevas propuestas enfatizan los desafíos que impone la informalidad como barrera de entrada a la protección social y la fragmentación en el acceso a los beneficios de las políticas de protección social para trabajadores formales e informales, así como la necesidad de encontrar mecanismos para extender la protección social contributiva a todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral, complementando esta acción con el fortalecimiento sustentable de su capital humano y empleabilidad (Ferreira y Robalino 2010; Ribe, Robalino y Walker, 2010). Si bien en las nuevas propuestas del Banco Mundial se menciona la importancia de realizar los derechos económicos y sociales de la población, el énfasis está principalmente en el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Además de la existencia de enfoques alternativos, cabe también destacar que existen preocupaciones por la supuesta rigidez del enfoque de derechos, que podría acotar de manera poco conveniente la autonomía de quienes llevan adelante las políticas públicas. Al respecto, cabe mencionar que el enfoque de derechos no prescribe el contenido exacto de las políticas de protección social, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas que sean más adecuadas a sus circunstancias (Abramovich, 2006; Sepúlveda, 2014; IPPDH, 2014). El enfoque de derechos no plantea una receta única aplicable de la misma manera en contextos diversos, ni intenta eludir o desplazar a la política; lo que hace es ofrecer una orientación general para el debate político y brindar un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas. Las obligaciones que surgen de las constituciones y de los tratados de derechos humanos no le restan espacio a la interpretación y disputa

política, sino que ponen de relieve las acciones prioritarias que el Estado tiene el deber de realizar (IPPDH, 2014).

Además del Estado, otros tres actores –el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias– son también proveedores de bienestar y protección social. Sin embargo, ninguno de ellos puede jugar el papel central en la promoción de los derechos económicos y sociales que tiene el Estado. Si la protección social se dejara principalmente en manos del mercado, los más débiles quedarían excluidos, como queda demostrado con la falta de cobertura de trabajadores informales y pobres en los sistemas privados de pensiones. Si la protección social quedara primariamente en manos de las familias, las mujeres seguirían viéndose obligadas a dedicar gran parte de su tiempo a la función que han desempeñado históricamente: el trabajo no remunerado de cuidado de niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad. Esto disminuiría sus posibilidades de participar en el trabajo remunerado, tener ingresos propios y, por tanto, ejercer su ciudadanía económica. Por último, las organizaciones sociales y comunitarias no cuentan con suficientes recursos ni con mecanismos para representar al conjunto de la ciudadanía para asumir la responsabilidad social completa en este ámbito (Cecchini y Martínez, 2011).

Más allá de adoptar un genérico "discurso de los derechos", es necesario definir de manera precisa el significado y las implicaciones del enfoque de derechos en la protección social. Para esto, siguiendo a Sepúlveda (2014, pp. 21-35), presentamos aquí los elementos esenciales de las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos. Estos elementos son: i) igualdad y no discriminación, ii) integralidad, iii) institucionalidad, iv) participación, v) transparencia y acceso a la información y vi) rendición de cuentas.

El principio de igualdad –asociado a la prohibición de la discriminación– es el elemento fundamental de un enfoque de derechos. Dar cumplimiento al principio de igualdad no se agota en la prohibición de actos discriminatorios por diferentes razones, sino que obliga a los Estados a tomar medidas para lograr la igualdad sustantiva. Estas medidas deben tener por objeto la transformación de las condiciones estructurales que determinan las desigualdades de índole socioeconómico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad y demás (IPPDH, 2014). En el campo de la protección social, esto requiere extender progresivamente la cobertura a toda la población de un país, dando prioridad y atendiendo las necesidades particulares de las personas o los grupos más desaventajados y asegurando la igualdad entre hombres y mujeres. El Sistema Único de Salud (SUS) del Brasil, que se basa en el enfoque de derechos definido en la Constitución de 1988, y asegura que el acceso a la salud sea integral, universal y libre de costos, es un buen ejemplo de medida que proporciona el acceso universal a la protección social, de conformidad con la obligación de buscar progresivamente el disfrute de los derechos económicos y sociales por parte de toda la población (Robles y Mirosevic, 2013).

La interdependencia e indivisibilidad hacen necesario un enfoque integral de las políticas públicas en general y de la protección

social en particular. La fragmentación y la falta de coordinación entre diversos programas, actores y niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas de protección social aumentan la probabilidad de que dichas políticas sean ineficaces y de que se vulneren los derechos de sus destinatarios. Por tanto, para que las políticas y los programas de protección social sean efectivos y conformes a los derechos humanos, han de ser parte de estrategias nacionales que promuevan una visión multidimensional del bienestar y una efectiva coordinación entre actores, superando la lógica institucional sectorialista. El programa Chile Solidario y el plan Brasil Sem Miséria representan buenos ejemplos de estrategias integrales de asistencia social y reducción de la pobreza en la región.

Un aspecto central del enfoque de derechos en la protección social es que las políticas y los programas estén establecidos y definidos a través de un marco institucional y jurídico adecuado, que comprende la Constitución, las leyes, los reglamentos y los documentos de política pública. La existencia de dicho marco institucional y jurídico constituye la expresión formal de las intenciones de un Estado, asignándoles un carácter vinculante. Una institucionalidad apropiada es, por tanto, necesaria para garantizar que las políticas de protección social sean políticas de Estado que cuenten con un compromiso a largo plazo y con los recursos financieros y humanos adecuados para su ejecución. La institucionalidad es necesaria también para que la protección social sea vista como un derecho y no como un privilegio por parte de las ciudadanas y los ciudadanos, así como para promover el principio de rendición de cuentas. La Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de Brasil de 1993, y la Ley General de Desarrollo Social de México de 2004, son buenos ejemplos de provisión de claros marcos legales e institucionales.

La participación es uno de los principios básicos de la democracia y es crucial para la garantía de los derechos: sin participación no hay democracia plena ni expansión de derechos (IPPDH, 2014). Para que las políticas y los programas de protección social contribuyan al proceso de transformación de las dinámicas de poder que exigen los derechos humanos, deben garantizar una participación efectiva y significativa de la población. A diferencia de algunos procesos que son puramente formales, simbólicos o llevados a cabo para dar una pátina de legitimidad a políticas predeterminadas, la participación basada en los derechos pretende ser transformadora, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de los destinatarios en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan. La participación corresponde a un derecho en sí mismo –el derecho a participar en los asuntos públicos– y es conveniente desde el punto de vista de la sostenibilidad de las políticas o los programas de protección social. Sin mecanismos de participación, las políticas y los programas corren el riesgo de ser objeto de manipulación política. Asimismo, si los encargados de formular políticas públicas y los administradores de los programas no reciben insumos de los destinatarios, la eficacia y sostenibilidad de las medidas se ven socavadas. Brasil es uno de los países de la región que más ha avanzado en materia de participación

ciudadana en la protección social. Según la LOAS, las políticas de asistencia social deben fomentar la participación social. En consecuencia, se ha creado el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), que tiene incidencia a nivel nacional, estatal y municipal, y una composición paritaria entre los miembros que pertenecen a la sociedad civil y al Gobierno. El CNAS regula la implementación de los servicios sociales, vota el presupuesto de asistencia social y monitorea la inversión, entre otros deberes (Robles y Mirosevic, 2013).

El derecho a la información, que se funda en los derechos a la libertad de expresión y participación política, es vital para el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos. En particular, el derecho a acceder a la información pública se sustenta en el principio de difusión de las acciones de gobierno, que exige informar a la ciudadanía sobre las medidas que se adoptan en el ejercicio de la representación política. De este modo, el Estado debe promover la producción de información relevante que dé cuenta de sus acciones, permitir el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión (IPPDH, 2014). Desde un enfoque de derechos, es esencial que todas las políticas y programas públicos de protección social sean transparentes y prevean un adecuado acceso a la información, a fin de evitar la corrupción, el abuso, la mala gestión y la manipulación política. Transparencia significa que las ciudadanas y los ciudadanos deben ser capaces de entender el contenido de las políticas y el funcionamiento de los programas, por ejemplo, en relación con los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección de los destinatarios, las prestaciones, así como los resultados de evaluaciones y estudios de impacto. Asimismo, la información relativa a políticas y programas de protección social debe ser proporcionada de manera fácil de comprender y por canales accesibles física y culturalmente. También es necesario que los funcionarios estatales estén capacitados para responder de manera cabal a solicitudes de información. Por último, se debe garantizar que el acceso a la información pública no vaya en detrimento del derecho a la privacidad de la información. En la región, varios programas de transferencias condicionadas han incorporado mecanismos para mejorar el acceso a la información, tales como líneas telefónicas gratuitas para los destinatarios del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y de Prospera en México.

Otro de los elementos esenciales de un enfoque de derechos es habilitar a las personas para que puedan reclamar la garantía efectiva de su derecho a la protección social y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, abusos o mala administración. Esto significa que deben establecerse normas, procedimientos y controles para limitar la discrecionalidad de funcionarios, empleados y políticos en el ejercicio de la función pública, así como mecanismos para investigar y sancionar faltas cometidas por los servidores públicos. Sin mecanismos de rendición de cuentas o de reparación, las políticas de protección social tendrán menos probabilidades de ser entendidas en términos de derechos, y serán vistas como instrumentos de clientelismo, sujetos a manipulación política (Sepúlveda, 2014). A su vez, la rendición de

cuentas "puede contribuir a mejorar la institucionalidad y efectividad de las políticas y los servicios sociales, generando una gestión más abierta y receptiva a las demandas sociales, y promoviendo una mayor participación de la ciudadanía en las políticas sociales" (IPPDH, 2014, p. 71). Varios países de la región han establecido mecanismos que permiten a los ciudadanos controlar a los funcionarios públicos encargados de la ejecución de programas de transferencias condicionadas mediante la presentación de una queja o denuncia en caso de irregularidades o de abusos de poder. En México, por ejemplo, el sistema de atención ciudadana recibe y maneja las quejas de los ciudadanos y destinatarios de Prospera, y antes de Oportunidades (Hevia de la Jara y Gruenberg, 2010).

En varios países de América Latina se ha avanzado considerablemente en el reconocimiento de los derechos económicos y sociales a nivel constitucional. Sin embargo, este reconocimiento no debe entenderse como precondición para la puesta en marcha de políticas diseñadas con un enfoque de derechos ni de la expresión formal de garantías sociales (Cecchini y Martínez, 2011). En la tabla 3 se puede apreciar en qué países se ha adoptado un discurso y enfoque de derechos en las políticas de protección social, y dónde existen garantías sociales explícitas, todas ellas en materia de salud[6].

TABLA 3. AMÉRICA LATINA: ENFOQUE DE DERECHOS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	¿Ejemplos de expresión formal de garantías explícitas?
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	
Ecuador	Sí	Sí	
El Salvador	Sí	Sí	
Guatemala		Sí	Sí
Haití	Sí		
Honduras	Sí		
México	Sí	Sí	
Nicaragua	Sí		
Panamá			
Paraguay	Sí	Sí	
Perú	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí	

Fuente: Cecchini y Rico (2015).

[6] Siguiendo a Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva (2009), por garantía social se entiende un mecanismo específico que un Gobierno instala para realizar un derecho y que implica obligaciones inmediatas. En particular, se garantiza el acceso a los servicios, su calidad, financiamiento, monitoreo y revisión continua, así como la disponibilidad de mecanismos de compensación.

Adoptar un enfoque de derechos en la protección social tiene sentido tanto por su valor ético y normativo como por su valor instrumental. Sin embargo, debemos reconocer que este enfoque enfrenta retos importantes, entre los que se destacan los que derivan de la judicialización de los derechos económicos y sociales. Existen también tensiones de orden conceptual, en particular alrededor de las condicionalidades que están presentes en varios programas sociales de la región, así como en torno a la focalización de las medidas. Sin la intención de resolver tajantemente los debates conceptuales en curso, en lo que sigue se busca dar cuenta, de manera sucinta, de los retos y delinear posibles salidas para debates que a veces se encierran en posiciones irreconciliables y poco constructivas.

En muchos países de la región aún está arraigada la visión según la cual los derechos económicos y sociales constituyen meras declaraciones de intención que no son exigibles por la vía judicial ni administrativa. En otros, como Brasil o Colombia, la consagración constitucional de los derechos económicos y sociales se ha traducido en una creciente jurisprudencia por parte de los tribunales (Sepúlveda, 2014). Sin embargo, la judicialización de la protección social conlleva una serie de riesgos y dificultades, tanto en materia de igualdad –dado que la población más pobre y vulnerable tiene mayores restricciones de acceso a la solución judicial, tanto por razones económicas como culturales– como de sobrecarga para el aparato judicial y de definición de funciones y competencias entre poderes del Estado, ya que la responsabilidad del diseño y el financiamiento de las políticas de protección social recae en los poderes legislativos y ejecutivos, y no en el poder judicial (Cecchini y Martínez, 2011). Como indica Artigas (2005), la garantía de universalidad de las prestaciones asociadas a la realización de derechos no se obtiene necesariamente a través de la naturaleza individual de los casos en que intervienen mecanismos y fallos judiciales, sino que surge de pactos sociales y fiscales concretos que comprometan a la sociedad en su conjunto. Sin pactos sociales constituidos en torno a los derechos económicos y sociales, que permitan a las sociedades darse un horizonte de sentido y de orientación, y que ayuden a definir con mayor precisión cuál es el abanico de acceso a prestaciones y activos al que todo ciudadano puede aspirar y cuáles son los plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad (CEPAL, 2006), difícilmente se puede mantener un sistema basado en garantías.

El caso de Colombia es emblemático, especialmente en relación con la tutela del derecho a la salud. En 1992, la Corte Constitucional ordenó al Instituto de Seguros Sociales proporcionar tratamiento a una persona que vivía en la indigencia y había perdido la vista. Se estableció que el Congreso no había cumplido su deber de adoptar una ley que se ocupara de la situación de personas que viven en condición de extrema pobreza. Además, en 1995, la Corte ordenó que el sistema de seguridad social pagara los gastos de tratamiento de salud en una clínica especializada de Estados Unidos para una niña que padecía de leucemia y necesitaba un trasplante complejo, considerando que en Colombia no había un tratamiento disponible. Como consecuencia

de estos fallos, la jurisprudencia relativa al derecho a la salud llevó a algunos desenlaces indeseados, entre ellos una explosión de demandas. Entre 1999 y 2009, los tribunales colombianos recibieron 775.102 tutelas relacionadas con el derecho a la salud (entre el 25 y el 40 % de todas las acciones de tutela presentadas en el país), con efectos negativos sobre la equidad, la sostenibilidad financiera y la eficiencia del sistema. Para enfrentar esta situación, en 2008 la Corte Constitucional dictó la sentencia T-760, en la cual acumuló 22 tutelas que ilustraban las principales falencias del sistema de salud y dictó órdenes de carácter estructural al Gobierno colombiano para enfrentarlas (Sepúlveda, 2014). La sentencia de la Corte Constitucional de Colombia muestra así que los litigios también pueden desencadenar procesos estructurales más igualitarios (Sepúlveda, 2014; Uprimny y Durán, 2014). La exigibilidad de derechos por vía judicial o administrativa, ya sea a través del reclamo individual, de una cadena de reclamos particulares o de acciones colectivas, puede dar visibilidad a un problema público que aún no es tomado en cuenta por los gobiernos. Estas situaciones llaman la atención sobre la necesidad de establecer circuitos de información que vinculen los sistemas de reclamo judicial y administrativo con los procesos de definición del problema, diseño y evaluación de políticas, para que estos operen en un sentido de captación anticipada o "alertas tempranas" de problemas que aporte a un diagnóstico más preciso y contribuya a establecer prioridades y tomar decisiones (IPPDH, 2014)[7].

Hay que dar cuenta también de los debates en curso sobre las condicionalidades y la focalización. Estos dos instrumentos, utilizados con frecuencia por los programas de protección social en América Latina, resultan problemáticos desde una perspectiva de derechos. Sobre las condicionalidades se ha advertido que los derechos humanos no dependen del cumplimiento de ninguna condición y son inherentes a la persona (Sepúlveda, 2014) y al ejercicio de la ciudadanía. Asimismo, una fijación demasiado estricta en las condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre pobres "merecedores" o "no merecedores" de asistencia, lo que choca con el principio de universalidad y violaría derechos humanos básicos con relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida. Un aspecto problemático que se suma al de las condicionalidades es el de las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento, porque al castigar a las familias con suspensiones o exclusiones de las prestaciones, se corre el riesgo de dejar en condición de mayor vulnerabilidad justamente a los más pobres. Mientras más fuertes sean las sanciones, más alta será la tensión con los derechos humanos (Sepúlveda, 2014).

[7] Por ejemplo, la existencia de largas listas de espera para acceder a jardines infantiles públicos en varios países de la región constituye un alerta acerca del déficit de este servicio y de la imposibilidad de resolverlo a través del mercado para los estratos sociales de menores ingresos (IPPDH, 2014).

En la práctica, algunos países están usando las condicionalidades para reforzar derechos en educación y salud y para fomentar el trabajo intersectorial, sin adoptar medidas punitivas. En el caso del programa Bolsa Família de Brasil, por ejemplo, el propósito del monitoreo de las condicionalidades en educación y salud, a cargo de la Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), no es punir a las familias, sino entender las razones del incumplimiento, ofreciéndoles el acompañamiento de trabajadores sociales y ayudándolas a que puedan acceder a la educación y la salud (González de la Rocha, 2010). En Bolsa Família, las transferencias monetarias solo pueden suprimirse si las familias quedan en condición de suspensión por más de 12 meses y si, durante ese periodo, han recibido la debida asistencia y monitoreo por parte de los servicios sociales. Según Soares (2012), entre 2006 y 2008, solo el 4,5 % de las familias que no cumplieron con las condicionalidades perdieron las prestaciones monetarias.

A su vez, el debate sobre focalización y universalismo de las políticas y los programas de protección social es de larga data, y desde el campo de los derechos se han establecido diversos argumentos en contra de la excesiva importancia de la focalización en los programas de protección social. En primer lugar, se argumenta que, si bien han sentado los fundamentos para una selección de destinatarios basada en criterios técnicos y no clientelistas, esto también se puede lograr a través de prestaciones universales, que reducen las oportunidades de corrupción y ayudan a eliminar el estigma asociado a la asistencia social. En segundo término, la sofisticación de los procedimientos de focalización hace que muchas veces los criterios de elección se vuelvan opacos, lo que desde la perspectiva de los destinatarios redunda en una incomprensión del funcionamiento del programa. Asimismo, se ha puesto énfasis en que en situaciones de pobreza generalizada, los costos administrativos y los problemas mencionados podrían exceder los beneficios que usualmente se atribuyen a la focalización. Argumentamos aquí que la focalización es un instrumento para reducir las desigualdades y optimizar la distribución de recursos, mientras que la universalización de la protección social es el objetivo último. Atender de manera diferenciada no contraviene necesariamente el principio de universalidad de los derechos. Por el contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad, tal como ocurre con las políticas de acción positiva frente a minorías étnicas, y a grupos de corte socioeconómico, cultural, etario o de género que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad (Hopenhayn, 2001), que pueden enmarcarse en un "universalismo sensible a las diferencias" (Habermas, 1998). Por ello, la focalización (o acción positiva) de los servicios de protección social hacia los más vulnerables puede ser un camino adecuado para avanzar de manera incremental hacia la universalización de los derechos económicos y sociales, en un proceso de realización progresiva de acuerdo con los niveles de desarrollo (Cecchini y Martínez, 2011).

CONCLUSIONES

Como señala Hardy (2014), el haber pasado de políticas sociales para las necesidades básicas, a políticas con enfoque de derechos ha sido "el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales de la región" (p. 154). Se argumenta aquí que este cambio debe ser sostenido y fortalecido para avanzar hacia la construcción de un Estado de bienestar y progresar hacia el verdadero desarrollo, aún si la región está enfrentándose a un periodo de dificultades económicas y cambios de gobiernos. La construcción del Estado de bienestar es eminentemente progresiva, puesto que no ocurre de un día para otro, sino que es el resultado de un largo proceso (Pierson y Leimgruber, 2010). Asimismo, en la experiencia de países que han alcanzado un régimen de bienestar socialdemócrata o universal, en las categorías de Esping-Andersen (1990), dicha construcción no ocurrió como resultado del crecimiento económico, sino que comenzó cuando los países aún se encontraban en vías de desarrollo. Este es el caso de Noruega, donde la época de expansión del Estado de bienestar fue entre 1945 y los años setenta (Sønneland, 2014), con base en la negociación colectiva y antes del descubrimiento de los pozos petrolíferos y el gran enriquecimiento del país.

Es justamente en periodos difíciles y de crisis que hay que seguir apostando al desarrollo, lo que requiere lograr pactos sociales y fiscales entre los distintos sectores sociales para la construcción de sistemas de protección social universales (CEPAL, 2014). Estos pactos deben determinar la estructura, el nivel impositivo y la asignación de las inversiones, considerando mayores esfuerzos públicos y privados, y un uso lo más eficiente posible de los recursos disponibles. En esta ecuación también hay que considerar que los costos económicos asociados a la falta de protección de la población no son irrelevantes y que, por tanto, no proteger supone un elevado costo.

Como destacan Balakrishnan, Elson, Heintz y Lusiani (2011), para realizar los derechos económicos y sociales de todas las ciudadanas y los ciudadanos, los países tienen la obligación de usar los máximos recursos disponibles, lo que implica tomar en cuenta no solo factores como la tributación (y la asistencia de la cooperación internacional en el caso de los países más pobres) y la inversión pública, sino también la política monetaria y el financiamiento de la deuda pública. También implica que "los recursos por considerar no son exclusivamente aquellos disponibles en las arcas estatales, sino que se deben incluir los recursos provenientes o que potencialmente podrían provenir del sector privado" (IPPDH, 2014, p. 140). Es necesario también reconocer que los desafíos nacionales son heterogéneos y que los retos resultan más acuciantes para los países con mayores brechas de bienestar, es decir, con un PIB per cápita más bajo, mayores tasas de dependencia demográfica, mercados de trabajo más informales, menor cobertura de la protección social, mayores niveles de pobreza y menor inversión social (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

En segundo lugar, para avanzar hacia la construcción de sistemas universales de protección social, se requiere "trabajar coordinando acciones y estructuras, como forma

de materializar la integralidad necesaria para lidiar con la complejidad no solo de la pobreza y de la desigualdad, sino también del bienestar objetivo y subjetivo" (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015, p. 410). Realizar una visión integral de la protección social significa hacer cambios sustanciales en la gestión de las políticas públicas. Significa pasar de la implementación de múltiples programas sociales desarticulados a la elaboración de estrategias y políticas que tomen en cuenta las interrelaciones entre lo económico, lo medioambiental y lo social. Significa, asimismo, integrar y articular los servicios y las prestaciones de protección social para cumplir con todos los derechos de individuos, familias y comunidades, mediante la implementación de "ventanillas únicas" de protección social (Cecchini y Martínez, 2011), la promoción del "gobierno de proximidad", los procesos participativos y el fortalecimiento de los sistemas de información social (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

Si bien la oferta sectorial de políticas y programas de protección social en los países de la región sigue caracterizándose por fuertes fronteras institucionales, las personas no se relacionan con las políticas sociales en forma fragmentada a la hora de enfrentar los problemas y riesgos, y de aprovechar las oportunidades existentes para el bienestar. Las personas consideran en un tiempo y espacio concreto el conjunto de prestaciones que están disponibles en los diferentes ámbitos (por ejemplo, salud, seguridad social o educación) y hacen uso de ellas también como un conjunto. Asimismo, debemos tener en cuenta que las decisiones no se restringen a la acción del Estado, sino que incluyen también los recursos disponibles en la familia y en el mercado (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015). De allí la importancia de tener en cuenta las interacciones con otros actores –sean ellos prestadores privados u ONG– así como los incentivos y desincentivos que se pueden crear por estas interacciones.

En última instancia, adoptar el enfoque de derechos implica un cambio copernicano en las políticas y los programas de protección social, que pasan a ser parte de una política de Estado, y no solamente de gobierno, y que atienden a ciudadanos titulares de derechos, y no solo a personas con necesidades o riesgos. Más que de "beneficiarios" específicos, la protección social se ocupa, por tanto, de todos los ciudadanos, que son "destinatarios", "usuarios" o "participantes" de las políticas y programas (Cecchini y Rico, 2015). En lugar de beneficiarios pasivos, los ciudadanos pasan a ser protagonistas de su propio desarrollo (IPPDH, 2014) en el sentido republicano: empoderados, participativos, exigentes, demandantes e informados.

REFERENCIAS

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la CEPAL*, 88. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Artigas, C. (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. En *Serie Políticas Sociales*, 110. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Balakrishnan, R., Elson, D., Heintz, J. y Lusiani, N. (2011). *Maximum Available Resources and Human Rights: Analytical Report*. Rutgers: Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres, The State University of New Jersey.

Barba, C. (2013). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado: reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Bobbio, N. (1996). *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*. Chicago: The University of Chicago Press.

Boyer, R. (2015). Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado. Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo xxi. En Bárcena, A. y Prado, A. (eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo xxi*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. En *Serie Políticas sociales*, 202. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Rico, N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Vargas, L. H. (2015). Protección social, ajuste estructural y brechas de bienestar. Una perspectiva latinoamericana, presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Relaciones Laborales y Recursos Humanos. Los sistemas de relaciones laborales del siglo xix a la actualidad. Sevilla: Sistemas de seguridad social.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015b). *Panorama social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015c). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007). *Cohesión social: inclusión y sen-*

tido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cunill-Grau, N., Repetto, F. y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.

Evans, P. (2008). *In Search of the 21st Century Developmental State*. Brighton: The Centre for Global Political Economy, University of Sussex.

Ferreira, F. y Robalino, D. (2010). Social protection in Latin America: Achievements and limitations. En *Policy Research Working Paper*, 5305. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Gacitúa-Marió, E., Norton, A. y Georgieva, S. (2009). *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

González de la Rocha, M. (2010). Pobreza, Progresa y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo. En Abrahão de Castro, J. y Modesto, L. (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafíos* (vol. 2). Brasilia: Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Habermas, J. (1998). *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge MA: The MIT Press.

Hardy, C. (2014). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Hevia de la Jara, F. y Gruenberg, C. (2010). Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En *Mexican Rural Development Research Reports*, 11. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (1999). Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. *Journal of International Development*, 11 (17).

Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En *Revista de la CEPAL*, 73. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur) (2014). Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. *Serie Documentos de Trabajo*, 2. Buenos Aires: IPPDH.

Lo Vuolo, R. (2009). Social exclusion policies and labour markets in Latin America. En Hujo, K. y Mcclanahan, S. (eds.). *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*. New York: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Palgrave-Macmillan.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez, R. y Fernández, A. (2009). El costo del hambre: impacto social y económico en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. En *Documentos de Proyecto*, 260. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Martínez, R. y Fernández, A. (2007). El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana. En *Documentos de Proyectos*, 144. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica/UNDP.

Mesa-Lago, C. (1977). *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparado*. Buenos Aires, Argentina: Siap-Planteos.

Munro, L. (2008). Risks, needs and rights: compatible or contradictory bases for social protection. En Barrientos, A. y Hulme, D. (eds.). *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Pierson, C. y Leimgruber, M. (2010). Intellectual roots. En Castles F. G., Leibried, S., Lewis, J., Obinger, H. y Pierson, C. *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Ribe, H., Robalino, D. y Walker, I. (2010). *De los derechos a la realidad. Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Robles, C. y Mirosevic, V. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil. En *Documentos de Proyecto*, 532. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Segura-Ubiergo, A. (2012). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. En *Serie Políticas Sociales*, 189. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Serrano, C. y Raczynski, D. (2003). *Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad*. Santiago de Chile: Asesorías para el Desarrollo http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/areas_de_trabajo/politicas_sociales.html.

Soares, S. (2012), Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future. En *IPC-IG Working Paper*, 89. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).

Sønneland, M. (2014). El sistema de protección social en Noruega. En Cecchini, S. y Lavigne, M. (eds). *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal. Serie Seminarios y Conferencias,* 78. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Uprimny, R. y Durán, J. (2014). Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia. En *Serie Políticas Sociales*, 197. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia

Carlos Soto Iguarán*

Resumen

A nivel nacional, la condición de pobreza afecta a uno de cada tres colombianos y la inserción laboral no parece ser suficiente para que los hogares se ubiquen por encima de la línea de pobreza. En este contexto, y en el marco de la configuración actual del sistema de protección social en Colombia, donde la asistencia y la promoción toman un peso cada vez más preponderante, se estudian las estrategias de extensión de los programas de protección social. Dicho análisis se hace teniendo en cuenta las características del régimen de protección social y los factores que han bloqueado la universalización del aseguramiento social. Se estudian los mecanismos dirigidos a trabajadores de difícil cobertura como son los empleados domésticos y aquellos destinados a lograr un ahorro a futuro de trabajadores informales. Sin embargo, se muestra que estas estrategias avanzan marginalmente en el objetivo de universalización y de reducción de la pobreza.

Palabras clave: pobreza, trabajadores pobres, seguridad social, universalización, régimen de protección social, trabajadores domésticos, BEPS.

POVERTY REDUCTION AND COVERAGE EXTENSION OF SOCIAL PROGRAMS IN COLOMBIA

Abstract

In Colombia today, poverty affects one individual out of three. Employment does not seem to guarantee that households' income is above the poverty line. In this context and

* Doctor en economía. Docente investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales – Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). carlos.soto@uexternado.edu.co

Recibido: 22 de febrero de 2016 / Modificado: 2 de mayo de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Soto Iguarán, C. (2016). Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia. OPERA, 18, pp. 35-59. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.04

considering the current framework of the social protection system, where assistance and promotion are increasingly important, strategies for extending social protection programs play an important role. The analysis considers the characteristics of social protection regime and the factors that block the universalization of social insurance, in particular, the mechanisms targeted at workers who are difficult to cover, such as domestic workers, and those aimed at improving savings of informal workers are analyzed. The effects of these strategies are too marginal to reach universal social protection and significant reduction of poverty.

Key words: Poverty, working poor, social security, universalization, social protection regime, domestic workers, BEPS.

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estructuró la política social en torno a cuatro pilares: seguridad social, acceso a activos financieros, formación de capital humano y promoción social. Este último pilar, que concentra las transferencias, bienes y servicios en beneficio de los hogares e individuos considerados pobres o pobres extremos, ha tenido un aumento importante en términos de gasto. Mientras que el gasto en el componente de promoción social crece, las tasas de afiliación contributiva no progresan. De acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el caso de las pensiones, por ejemplo, solo un tercio de los trabajadores cotizaba para su vejez en 2013. El bajo nivel de ingreso en la actualidad es un factor que contribuye a que muchos trabajadores no tengan hoy en día, y a futuro, un ingreso suficiente para asegurar un nivel de vida que satisfaga sus necesidades básicas.

Diferentes países en desarrollo y desarrollados han implementado una serie de estrategias para responder a las bajas tasas de afiliación que conciernen en particular a los individuos de bajos ingresos. Los diferentes mecanismos implementados apuntan, ya sea a incentivar el ahorro de este grupo de trabajadores, o a transferir un ingreso a aquellas personas que no están en capacidad de seguir trabajando y no tienen formas alternativas de subsistencia. En ambos casos se contribuye a disminuir los niveles de pobreza actual o de manera diferida. Los mecanismos de incentivos para cotizar al sistema de ahorro que completan o sustituyen el ahorro pensional constituyen una forma híbrida que combina la asistencia con el aseguramiento social. En Colombia existen, por ejemplo, el programa Colombia Mayor, que entrega un subsidio a los adultos mayores que no obtuvieron derecho a pensión o los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que estimulan el ahorro de trabajadores de bajos ingresos para garantizar un ingreso futuro. Por otro lado, se han implementado medidas para aumentar la afiliación de trabajadores de difícil cobertura como es el caso de los empleados domésticos.

El propósito de este artículo es analizar cómo esas diferentes estrategias contribuyen a alcanzar el objetivo de universalización de los programas sociales y, por esta vía, a disminuir las tasas de pobreza de los trabajadores y de la población en general. Para tal fin, en la primera sección de este artículo se analizan los

vínculos entre pobreza en empleo, y cómo la inserción laboral no constituye un mecanismo que permita superar la línea de pobreza. En la segunda sección, se estudia la configuración de los regímenes de protección social en países como Colombia y los factores que han truncado el proceso de universalización. La sección siguiente se centra en entender la promoción social y cómo está focalizada principalmente en individuos pobres e inactivos. Por último, la cuarta sección estudia mecanismos de extensión de cobertura destinados a trabajadores excluidos de los seguros sociales mencionados anteriormente. De esta manera, se abren pistas de reflexión sobre los requisitos para lograr mayores tasas de cobertura que permitan un ejercicio pleno de la ciudadanía en sus componentes económicos y políticos, pero también sociales.

POBREZA EN COLOMBIA: ¿EL EMPLEO COMO FACTOR DE PROTECCIÓN?

La pobreza ha tenido una clara tendencia descendente en los últimos años en Colombia, como se observa en la tabla 1. Para construir dicha información, se utilizó la línea de pobreza establecida por el DANE, que para el año 2014 correspondía a 211.807 pesos mensuales a nivel nacional. Esta cifra se contrastó con el ingreso familiar para determinar el número de individuos pobres. De igual forma, los individuos cuyo ingreso se ubica entre 1 y 1,5 en la línea de pobreza se consideraron como vulnerables.

TABLA 1. INDICADORES LABORALES DE POBREZA Y VULNERABILIDAD SEGÚN CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES (EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE CADA CATEGORÍA). TOTAL NACIONAL Y 13 ÁREAS METROPOLITANAS - 2014

	13 áreas metropolitanas	Total nacional
Población total	21.018.726	46.296.052
Población en edad de trabajar (PET)	17.147.216	36.826.518
Población económicamente activa (PEA)	11.648.752	23.654.481
Ocupados totales	10.492.365	21.503.323
Población total bajo línea de pobreza	3.338.787	13.209.722
Tasa de pobreza	15,9 %	28,5 %
PET bajo línea de pobreza	2.307.966	9.317.730
Porcentaje de PET	13,5 %	25,3 %
PEA bajo línea de pobreza	1.302.918	4.890.126
Porcentaje de PEA	11,2 %	20,7 %
Ocupados bajo línea de pobreza	1.017.624	4.154.319
Porcentaje de ocupados	10 %	19,3 %
Población total vulnerable*	3.340.142	8.413.394
Porcentaje población total	15,9 %	18,2 %
PET vulnerable	2.514.031	6.434.500
Porcentaje de PET	14,7 %	17,5 %
PEA vulnerables	1.596.940	3.960.792
Porcentaje de PEA	13,7 %	16,7 %
Ocupados vulnerables	1.369.075	3.525.746
Porcentaje de ocupados	13 %	16,4 %
Tasa de pobreza en el empleo (PEA bajo línea de pobreza / Ocupados)	12,4 %	22,7 %

		13 áreas metropolitanas	Total nacional
Incidencia	Población total	15,9 %	28,5 %
	Ocupados	9,7 %	19,3 %
Brecha	Población total	5,25	10,84
	Ocupados	1,42	3,04
Intensidad	Población total	2,67	5,82
	Ocupados	1,31	3,21
Vulnerables	Población total	12 %	14 %
	Ocupados	13 %	16 %

* Hogares con ingresos ubicados entre 1 y 1,5 veces la línea de pobreza.

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. Datos 2014.

Dado que se utiliza la misma metodología de Sánchez (2015) para calcular la incidencia de la pobreza, es posible verificar la continuidad de las tendencias observadas por este autor. Según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), entre 2002 y 2012, la incidencia –que corresponde al número de individuos bajo la línea de pobreza– bajó de 49,7 a 32,9 %. En 2014, como lo muestra la tabla 1, dicha cifra fue de 28,5 %. En consecuencia, se puede decir que entre 2012 y 2014 el número de pobres continuó la senda decreciente observada en la última década. De igual forma, entre 2002 y 2012, la incidencia de la pobreza para la población ocupada disminuyó en 15,8 puntos porcentuales ubicándose en 23,6 %. En 2014, dicho porcentaje fue de 19,3 %, bajando en la misma proporción que para la población total.

Por otro lado, entre 2002 y 2012, la brecha de pobreza para la población total (distancia del ingreso promedio de la población a la línea de pobreza) disminuye menos (9 puntos porcentuales) que para los empleados (7,6 puntos porcentuales). Lo mismo sucede en el caso del indicador que mide la distancia al umbral de pobreza de los más pobres (intensidad de pobreza), cuya disminución fue de 4,5 puntos porcentuales para los empleados frente a 5,8 para la población total. Esto indica, por un lado, que existen factores diferentes al empleo que han permitido dicha evolución para el conjunto de la población; sin embargo, los factores vinculados al empleo han traído mayores beneficios en términos de reducción y de afectación de la pobreza.

Entre 2012 y 2014, la tendencia descrita continuó dado que la disminución de la brecha de pobreza fue aún más marcada para los ocupados, pasando de 12,9 % a 10,8 % para la población total y de 8,4 a 3 % para la población empleada. En cuanto a la intensidad, entre 2012 y 2014, disminuye en un punto porcentual tanto para la población total (5,8 % en 2014) como para los ocupados (3,2 % en 2014). Los bajos niveles observados muestran que la severidad de la pobreza es cada vez menor, en particular en las 13 áreas metropolitanas. En la tabla 1 también de observa que, a nivel nacional, un cuarto de la población en edad de trabajar se encuentra bajo la línea de pobreza, cifra que baja al 20 % de la población económicamente activa y al 19 % entre la población ocupada. Por último, se advierte que, a nivel nacional, 3,5 millones entre 21,5 millones de ocupados son considerados vulnerables. En total, el 35 % de los ocupados recibe ingresos inferiores a 1,5 veces la línea de pobreza. Estas cifras son más bajas si el universo se limita a las 13 áreas metropolitanas, reflejo del peso que tiene la

pobreza a nivel rural. Majid (2001) calcula la tasa de pobreza en empleo para países de ingresos bajos y medios. Para ello considera la población económicamente activa bajo la línea de pobreza y la divide por la población ocupada total. Utilizando la misma metodología, en la tabla 1 se observa que para las 13 áreas dicha tasa se eleva a 12,4 % y para el total nacional a 22,7 %. Según Majid, en Colombia dicha tasa era de 10 % en 1986 y en 1996 se ubicó en 12,5 %.

En segunda instancia, las siguientes tablas muestran la distribución de pobres, vulnerables y no pobres para diferentes categorías individuales (tabla 2) y laborales (tabla 3). Se observa que tanto a nivel nacional como para las 13 áreas metropolitanas, la proporción de mujeres vulnerables es ligeramente mayor a la de los hombres. Con la evolución del ciclo de vida, la pobreza y la vulnerabilidad tienden a disminuir. Lo mismo sucede con los niveles de estudio. Los profesionales tienen menor número de pobres con respecto a los que solo aprobaron la primaria. Por último, la posición en el hogar influye sobre el grado de pobreza.

TABLA 2. PORCENTAJES DE POBREZA Y VULNERABILIDAD SEGÚN CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES (EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE CADA CATEGORÍA). TOTAL NACIONAL Y 13 ÁREAS METROPOLITANAS - 2014

		13 áreas metropolitanas				Total nacional			
		Pobre (%)	Vulnerable (%)	No pobre (%)	Total (%)	Pobre (%)	Vulnerable (%)	No pobre (%)	Total (%)
Sexo	Hombre	15	16	69	Total	28	18	54	100
	Mujer	16	16	68	100	29	18	53	100
Edad	Menor de 16	26	21	53	100	41	21	38	100
	17-24	15	17	69	100	26	19	54	100
	25-35	14	15	72	100	24	17	59	100
	36-50	13	14	73	100	23	17	60	100
	Mayor de 50	9	11	79	100	19	15	66	100
Educación	Primaria	19	19	62	100	31	20	48	100
	Secundaria	11	15	74	100	18	17	65	100
	Técnica y tecnológica	5	9	86	100	8	11	81	100
	Profesional	1	2	97	100	2	3	95	100
Posición en el hogar	Jefe	13	13	74	100	23	16	61	100
	Cónyuge	13	15	72	100	24	18	58	100
	Hijo	20	18	63	100	34	19	47	100
	Otro miembro	18	20	63	100	32	20	48	100

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. Datos 2014.

La tabla 3 muestra cómo ciertas características del mercado laboral afectan los niveles de pobreza. Los que trabajan entre 35 y 48 horas a la semana tienen menores niveles de pobreza y vulnerabilidad comparados con aquellos que trabajan más de 48 horas o menos

TABLA 3. PORCENTAJES DE POBREZA Y VULNERABILIDAD SEGÚN CARACTERÍSTICAS LABORALES (EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE CADA CATEGORÍA). TOTAL NACIONAL Y 13 ÁREAS METROPOLITANAS - 2014

		13 áreas metropolitanas				Total nacional			
		Pobre (%)	Vulnerable (%)	No pobre (%)	Total (%)	Pobre (%)	Vulnerable (%)	No pobre (%)	Total (%)
Intensidad horaria	Menos de 20 horas	18	18	64	100	30	20	50	100
	20-35 horas	15	15	70	100	29	18	53	100
	35-48 horas	7	11	82	100	16	15	70	100
	Más de 48 horas	10	14	76	100	17	17	66	100
Posición ocupacional	Asalariado	5	11	84	100	9	14	77	100
	Empleado doméstico	10	16	74	100	20	18	63	100
	Cuenta propia	16	16	68	100	29	19	52	100
	Patrón empleador	4	6	90	100	9	10	82	100
	No remunerado	22	20	58	100	41	21	39	100
Mercado laboral	Ocupado	10	13	77	100	19	16	64	100
	Desempleado	25	20	56	100	34	20	46	100
	Inactivo	18	17	65	100	34	19	48	100
Informal	Sí	16	17	67	100	28	20	52	100
	No	4	9	87	100	6	11	82	100
Rama de actividad	Agricultura	11	10	79	100	37	21	42	100
	Minería	6	6	88	100	25	13	62	100
	Industria	8	14	77	100	15	16	69	100
	Servicios públicos	5	9	86	100	6	14	80	100
	Construcción	15	18	67	100	21	20	59	100
	Comercio	13	15	72	100	19	18	63	100
	Transporte	11	14	75	100	19	18	63	100
	Financiero	7	9	84	100	10	10	80	100
	Servicios	6	10	84	100	11	12	77	100

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. Datos 2014.

de 20 horas. Lo mismo sucede con los asalariados y los patrones frente a los trabajadores por cuenta propia y los no remunerados. El 10 % de los ocupados son pobres, frente al 25 % en el caso de los desempleados. Con respecto a estos últimos, los inactivos tienen mayor proporción de individuos no pobres. Las diferencias entre trabajadores formales e informales son claras, dado que estos últimos tienen mayor proporción de pobres y vulnerables y menor porcentaje de no pobres. Por último, a nivel nacional las ramas con mayor número de pobres son la agricultura, la minería, la construcción y el comercio. Al otro extremo, los servicios públicos y las actividades financieras tienen el menor número de no pobres.

La información presentada pone de relieve la importancia de la inserción laboral y de los factores que contribuyen a la misma en los niveles de pobreza. Al respecto, López (2010) describe la evolución del empleo calificado y no calificado entre la última década de los años noventa y la primera década del 2000. Según López, el empleo asalariado con educación secundaria, junto con el empleo asalariado o independiente con estudios superiores (completos o no) –que el autor denomina empleo moderno– tendió al alza en el periodo reseñado en las siete ciudades principales. En porcentaje de la población en edad de trabajar (PET), el empleo moderno creció más de 5 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2009, y su aumento ha sido impulsado de manera continua por el componente de educación superior. Por otra parte, el empleo informal (medido según los trabajadores no asalariados sin educación superior) aumentó a finales de las década del 2000 (21 % de la PET) a niveles superiores de los alcanzados tras la crisis (20,3 % de la PET).

En particular, López (2010, p. 5) resalta el aumento de un "excedente laboral no utilizable en el sector moderno" debido a que el mercado laboral urbano absorbe cada vez menos mano de obra sin educación superior. Si el peso de estos trabajadores disminuye en la población económicamente activa, también lo hace, y en mayor medida, como porcentaje del empleo moderno. De esta manera, los trabajadores con estudios secundarios o menos se ubican en los empleos informales más precarios y en el desempleo[1]. Tras la apertura económica de inicios de la década de los noventa se produce un cambio técnico en la economía colombiana que produce un sesgo contra el empleo no calificado. Como consecuencia de la introducción y el uso de nueva maquinaria disminuye el empleo formal por unidad de PIB urbano, pero mientras el empleo formal poco educado por unidad de PIB urbano disminuyó, aquel con alguna educación superior aumentó (López, 2010)[2].

[1] Para las siete ciudades principales, a finales de la década del 2000, el 60 % de estos trabajadores hacía parte de dicho excedente laboral frente al 46 % en 1996 (López, 2010).

[2] A pesar de los cambios reseñados, después de una caída entre 2007 y 2009, el ingreso de los trabajadores en su conjunto aumentó desde el año 2010, con una tendencia más marcada para los trabajadores formales que informales, y en ambos casos crecen los aportes de los trabajadores al ingreso de los hogares (López, 2014).

Así como se vio en el caso de Colombia, en América Latina y el Caribe son los hogares con menores niveles educativos los que más se ven afectados por la condición de pobreza. Según el Banco Mundial (2015), a pesar de que en la región los hogares encabezados por adultos no calificados suman el 28 % del total, representan el 58 % de la pobreza extrema y el 40 % de la pobreza moderada[3]. Los nivel de pobreza de estos hogares han disminuido en 20 % en la última década, fenómeno que ha beneficiado al conjunto de América Latina, donde un cuarto de la población salió de la pobreza entre 2004 y 2012.

El factor detrás de dicha reducción ha sido el aumento de los ingresos labores que dan cuenta del 49 % de las menores tasas de pobres entre 2008 y 2013. Según el citado estudio del Banco Mundial, los ingresos no laborales que incluyen transferencias monetarias públicas y en especie, pensiones contributivas y no contributivas, ingresos de capital, transferencias privadas y remesas contribuyeron en 39 % a dicha reducción, mientras que la reducción de la tasa de dependencia (es decir, el aumento de la PET), explica el 12 % en el mismo periodo. La proporción adjudicada al aumento de los ingresos laborales se entiende, a su vez, por el aumento en los niveles de formación, el cual ha sido marcado. Sin embargo, esta mayor dotación de capital humano se ha visto afectada por el hecho de que no ha habido una mayor intensidad en el uso de dicho factor, es decir, que no ha aumentado la participación de la fuerza laboral, en particular la de los trabajadores más pobres. En consecuencia "aunque la escolaridad ha tenido una tendencia al alza en toda la región, las familias menos acomodadas han reducido la intensidad de la utilización de su capital humano, lo que ha limitado su capacidad de beneficiarse y contribuir al crecimiento" (Banco Mundial, 2015, p. 24). El vínculo entre pobreza y empleo queda de manifiesto, destacándose en particular que el acceso al empleo no es una garantía para solventar las necesidades insatisfechas individuales y del hogar. La relación empleo-pobreza debe ser analizada en el marco de la organización de la protección social y de la universalización de los seguros, objeto de la siguiente sección.

RÉGIMEN DE BIENESTAR Y UNIVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La literatura sobre el Estado de bienestar tiene una larga tradición en los países desarrollados. El influyente trabajo de Esping-Andersen (1990) avanzó en la diferenciación cualitativa de los diferentes tipos de Estado que surgieron en Europa. Para ello introduce el concepto de régimen de bienestar que corresponde a arreglos institucionales que moldean las políticas sociales. Esping-Anderson resalta la existencia de tres regímenes que conciernen a tipos ideales de las configuraciones observadas en países anglosajones, escandinavos y

[3] Según el Banco Mundial (2015), la pobreza moderada corresponde al porcentaje de personas con ingresos inferiores a 4 dólares diarios y, en el caso de la pobreza extrema, a ingresos inferiores a 2,5 dólares diarios.

de Europa continental. Se diferencian a partir del grado de desmercantilización, entendido como el grado en que un individuo puede satisfacer sus necesidades sin depender del mercado, y del grado de estratificación, entendido como el nivel en que la intervención del Estado modifica las estructuras de clase y el orden social. El régimen liberal tiene un grado de desmercantilización bajo en la medida en que el acceso a bienes y servicios sociales se da principalmente por intermedio del mercado y, por ende, la estratificación se da según el poder adquisitivo de las personas. En el otro extremo, el régimen socialdemócrata desmercantiliza al máximo dado que el Estado garantiza un máximo de derechos a la mayoría de la población. Por tanto, la estratificación es mínima. Por su parte, la desmercantilización bajo el régimen corporativista-conservador se da a través del mercado laboral, por medio del tipo de ocupación y de empleo desempeñado, el cual determina igualmente el nivel de estratificación.

Esping-Andersen centra su análisis en los Estados de bienestar de tipo keynesiano que emergen durante la posguerra, a mediados del siglo xx. Dada la particularidad histórica, política y socioeconómica en la que emerge dicha configuración en Europa, es difícil hablar en el mismo sentido de Estado de bienestar en América Latina. Por tal motivo, la referencia a un régimen de bienestar adquiere mayor pertinencia en la medida en que dicho régimen toma diferentes configuraciones entre las cuales el Estado de bienestar es una entre ellas que se dio en los países desarrollados. Conceptualmente, Esping-Andersen (1999) se refiere al *welfare mix* entendido como "la manera combinada e interdependiente en que el bienestar es producido y asignado entre el Estado, el mercado y la familia" (1999, pp. 34-35). Este concepto permite no limitarse a la intervención del Estado en la producción de bienestar y abre la posibilidad de entender las particularidades de los países en desarrollo, donde la consolidación del Estado y de su capacidad de tributación, de regulación del mercado laboral y de garantía de mínimos sociales ha sido limitada.

Gough *et al*. (2004) exploran diferentes configuraciones que permiten garantizar distintos niveles de seguridad a los individuos en países en desarrollo, teniendo en cuenta las intervenciones conjuntas del Estado, el mercado y la familia. Gough, además de los Estados de bienestar (*welfare state regimes*), que vieron luz en los países desarrollados y que se apoyan en la generalización del empleo formal, logrando diferentes grados de desmercantilización, se refiere a la existencia de tipos ideales que denomina regímenes informales de seguridad y de inseguridad en los países en desarrollo. Bajo los *informal security regime*, solo los trabajadores asalariados y sus familias obtienen cierto grado de seguridad, mientras que el resto de trabajadores se encuentran sometidos a relaciones clientelistas y de jerarquía que condicionan su acceso a niveles mínimos de bienestar.

En el caso de América Latina, Barrientos (2004) considera que el régimen de bienestar que se ha desarrollado puede ser considerado "conservador-informal". Se establece, por un lado, el paralelo con regímenes corporativista-conservadores en la medida en que se da una estratificación en función de la ocupación

laboral. Por otro lado, el apelativo informal surge del acceso limitado a instituciones formales de bienestar dada la división formal/informal que se da en el mercado laboral (Soto Iguarán, 2011).

Varios autores se han centrado en resaltar las diferentes configuraciones que han emergido en América Latina. Por ejemplo, Mesa-Lago (1989) distingue entre los países *pioneros, intermedios* y *tardíos*, tomando la fecha de introducción de los sistemas de seguridad social e indicadores de cobertura y gasto. Otros autores han procurado introducir una diferenciación menos lineal y evolutiva de los regímenes de bienestar. Por ejemplo, Martínez-Franzoni (2008) toma diferentes indicadores de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización (grado de independencia del individuo frente a la familia) para distinguir entre tipos ideales que denomina: *state-targeted regimes, state-stratified regimes* e *informal-familiar regimes*. Una clasificación por destacar es la realizada por Filgueira (1999), en la medida en que se concentra en distinguir de manera cualitativa las diferencias entre los distintos regímenes a través de un análisis de economía política. El autor menciona la existencia de regímenes *universales estratificados, duales* y *excluyentes*.

En el marco de la discusión sobre universalización y extensión de la seguridad social en los países latinoamericanos se destaca que, independientemente de las particularidades propias a cada país y de las transformaciones que ha tenido cada régimen, el mercado laboral surge como un elemento diferenciador en las posibilidades de acceso a los sistemas de protección social. En todos los países se introdujeron formas de protección social *bismarkianas* relacionadas con el estatus ocupacional y, por ende, la segmentación del mercado laboral constituye un freno al acceso a los sistemas de protección social. De allí que en las tres clasificaciones citadas, las tipologías se diferencian según el grado de estratificación que produce el acceso y las barreras al empleo formal. En efecto, Mesa-Lago considera entre los indicadores para elaborar su tipología el porcentaje de la población económicamente activa, mientras que Filgueira tiene en cuenta el porcentaje de cobertura a la seguridad social. Martínez-Franzoni, por su parte, incluye el porcentaje de asalariados en el total de ocupados y el porcentaje de trabajadores independientes poco calificados.

Los altos niveles de informalidad, entendida como ausencia de protección social, reflejan a la vez un bajo nivel de la extensión de la condición de asalariado y la incapacidad del Estado a ampliar la cobertura a los trabajadores independientes y a hacer respetar la legislación laboral. Mientras que esta última se mezcla con prácticas de gestión del recurso humano por parte del sector privado que el Estado no tiene cómo impedir, la condición de asalariado toma diferentes formas y en particular tiene una condición reversible dados los niveles de movilidad elevados entre posiciones ocupacionales (independientes-asalariados) y entre ocupaciones formales e informales (GREITD, 1993).

La pregunta fundamental para los regímenes de protección social es cómo extender la cobertura de los seguros sociales en el marco de un mercado de trabajo segmentado y de alta precariedad laboral. Al respecto, Lautier

(2005a) destaca las razones por las cuales en América Latina se truncó la universalización progresiva de la protección social. Según este autor, el principio de base de los sistemas de protección social, que se implementó en Europa y en el que se basaron los países latinoamericanos, es la financiación de la cobertura mutual de los riesgos sociales a partir de un porcentaje de los salarios. Dichos recursos pueden aumentar en la medida en que aumente el número de asalariados, sus salarios y la parte del salario que se socializa. Más allá de los factores de índole técnico y político, Lautier se concentra en las causas de origen social y económico para explicar la no aplicación del principio mutualista en América Latina[4]. La primera es una alta jerarquía de los salarios que incentiva a los que están arriba de la escala salarial a preferir sistemas de seguridad social separados. La segunda es la distribución desigual de las ganancias de productividad que impidió un financiamiento amplio y creciente de las prestaciones sociales. La tercera razón se relaciona con el hecho de que el aumento de la proporción de asalariados se hizo sin una extensión proporcional de la base contributiva, transfiriendo el financiamiento del gasto social al presupuesto general. Teniendo en cuenta estos obstáculos, el autor hace una propuesta normativa según la cual: "el primer criterio para juzgar la eficacia potencial de una medida de política social en materia de lucha contra la pobreza es saber si constituye o no un avance en la aplicación del principio de mutualización" (Lautier, 2005a, p. 101)[5].

A la luz de esta afirmación, en las secciones siguientes se analizan las evoluciones recientes de la política social en Colombia, así como ciertas estrategias de ampliación de la cobertura, con el fin de investigar en qué medida permiten avanzar hacia el objetivo de universalización.

UNIVERSALIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Tras el fracaso de las redes de protección, introducidas en los países en desarrollo en la década de los noventa, como estrategia para asegurar un ingreso básico a individuos de ingresos bajos o como mecanismos de protección contra los choques económicos, se da un cambio de paradigma en la década siguiente, bajo el cual la lucha contra la pobreza se vuelve central (Merrien, 2013).

La manera de reducir la incidencia de la pobreza y de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por las Naciones Unidas en el año 2000, se centra para el Banco Mundial en el manejo social del riesgo (MSR). La concepción de protección social adoptada por esta institución se basa entonces en el ma-

[4] Desde el punto de vista técnico se refiere al control de la evasión y, desde el punto de vista político, al rechazo de ciertos grupos (trabajadores independientes y patrones de bajos ingresos) a pagar tributos cuyos beneficios son intangibles.

[5] Cabe anotar que, para Lautier, las políticas sociales surgen para luchar contra la vulnerabilidad, es decir, contra las causas sociales de la pobreza. De esta manera, la reducción de la pobreza es la consecuencia de la lucha contra la vulnerabilidad por medio de los seguros sociales.

nejo de riesgos cuyo objetivo es el de "mejorar el bienestar individual y social en un entorno estático, contribuir al desarrollo y crecimiento desde una perspectiva dinámica y reducir la pobreza de manera efectiva y duradera" (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 8). Los riesgos se categorizan según sus causas, que pueden ser naturales, políticas, económicas, ambientales o sociales, o estar relacionadas con la salud o el ciclo de vida y, según su nivel, que pueden micro si solo afectan al individuo o macro en la medida en que tienen una afectación colectiva[6].

Los individuos pobres no solo están más expuestos a los diferentes tipos de riesgo, sino que además están en menor capacidad de hacerles frente. Las estrategias pueden ser de origen informal, como los dispositivos comunitarios de ahorro; mecanismos de mercado, como los seguros privados; o públicos, como los seguros colectivos. De esta manera, la protección social se convierte en brindar las herramientas para el MSR que permitan a los individuos enfrentar los diferentes tipos de riesgo y emprender actividades más rentables que mejoren sus ingresos.

En Colombia, el CONPES 3144 de 2001 institucionalizó el manejo social del riesgo adoptando la concepción del Banco Mundial en materia de estrategias de MSR, conformando el "Sistema Social de Riesgo (SSR) dirigido a prevenir y mitigar los efectos adversos que se presentan sobre la población vulnerable durante episodios de recesión económica". La prevención y la mitigación intervienen antes de que se produzcan los riesgos; mientras que en el primer caso se buscar reducir la probabilidad de que un riesgo disminuya el bienestar y el ingreso, en el segundo se busca reducir su efecto potencial. En tercer lugar, la superación interviene posterior a la ocurrencia del riesgo y su objetivo es, como su nombre lo indica, superar su impacto (Holzmann y Jorgensen, 2003).

La organización actual del sistema de protección social en Colombia refleja la operacionalización de dicho enfoque. La Red de Apoyo Social, creada en el año 2000, implementó los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción inaugurando un enfoque de la política social centrado en transferencias a la demanda, condicionadas a la realización de acciones específicas y focalizadas en grupos poblaciones particulares con el fin de luchar contra la pobreza y mejorar la gestión del riesgo.

A partir del Plan de Desarrollo 2006-2010 (Estado Comunitario: desarrollo para todos), se introduce, en contraste con los anteriores, el concepto de promoción social, que se define como "una acción o conjunto de intervenciones dirigidas a impulsar una persona o un grupo de personas de la sociedad que carece de los medios y oportunidades para manejar una situación de privación o vulnerabilidad" (DNP, 2008, p. 11). Sin embargo, se subraya la diferencia con la asistencia en la medida en que la promoción no se limita

[6] Por ejemplo, para los riesgos de origen económico una afectación micro puede ser el desempleo y una afectación macro una crisis financiera.

a una acción puntual de corto plazo. "Su objetivo es de expandir las oportunidades de los pobres y de los vulnerables, no solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, es decir, alcanzar logros en término de inclusión social y generación de ingresos propios" (DNP, 2007, p. 142).

El sistema de protección social contiene diferentes componentes con políticas y programas que permitan que ante la ocurrencia de algún riesgo o antes de dicho evento se puedan prevenir, mitigar o superar los efectos negativos. La promoción social constituye uno de los pilares con programas que apuntan a mejorar en el corto y en el largo plazo la situación de individuos y familias previamente identificadas. Las dos intervenciones más importantes son la transferencia condicionada que se otorga bajo el programa Más Familias en acción y que en 2015 benefició a más de 2,5 millones de familias pobres, y el programa Red Unidos que, en el mismo año, facilitó el acceso a bienes y servicios sociales a alrededor de 1,5 millones de hogares en pobreza extrema[7]. Otro pilar del SPS es la seguridad social integral que incluye los sistemas pensional, de salud y de riesgos laborales, a los cuales se accede por medio de cotizaciones obrero-patronales. En la década de los noventa se introdujeron lógicas de mercado para la gestión de estos subcomponentes. El sistema de riesgos laborales brinda protección a trabajadores, que escogen entre diferentes aseguradores, en caso de la ocurrencia de enfermedades o accidentes laborales. Los trabajadores que cotizan pueden igualmente escoger entre aseguradores y prestadores públicos y privados de salud (régimen contributivo), mientras que los individuos no asegurados se benefician de un régimen especial en el cual reciben un subsidio que da acceso a prestaciones de salud (régimen subsidiado). Además de la competencia entre aseguradores y prestadores por captar clientes, se introdujo un sistema de subsidio de la demanda, bajo el supuesto de que iba a reducir costos aumentando la eficiencia. En el caso de las pensiones, se creó un sistema mixto conservando el sistema público por repartición e introduciendo la posibilidad de escoger entre diferentes fondos privados, bajo una lógica de capitalización individual.

Adquirir y mantener un *stock* de capital humano constituye una buena estrategia de gestión del riesgo, de allí que otros dos pilares importantes del SPS sean el Sistema nacional de formación para el trabajo y el Sistema de protección al desempleo, cuyo fin último es activar a las personas en el mercado laboral. En el primer caso, se trabaja en pro de brindar capacitaciones y formaciones, certificar competencias y hacer intermediación laboral. En el segundo caso, se administran las cesantías, el seguro y los subsidios al desempleo. De la misma manera, el MSR es posible a través del acceso a activos, otro componente del SPS, que se da por medio del acceso a servicios financieros y seguros, y por intermedio de

[7] Información suministrada, respectivamente, por el Departamento para la Prosperidad Social y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

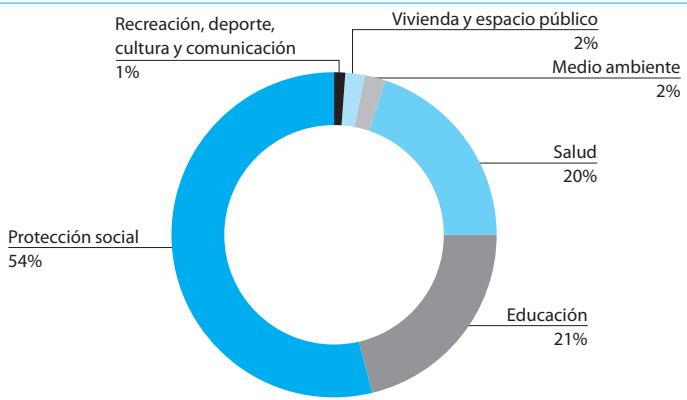
créditos para la compra de vivienda o para el emprendimiento.

La consolidación del MSR y de la promoción social en el seno del sistema de protección social colombiano se refleja en la evolución reciente del gasto social. Rodríguez (2014) propone una agregación del gasto público social tomando la clasificación funcional del gasto en Colombia. De las 12 categorías de gasto, 7 se contabilizan como gasto social, a saber: medio ambiente, vivienda y espacio público, salud, recreación, deporte, cultura y comunicación, educación y protección social. Como se observa en la figura 1, este último rubro representa el 54 % del gasto social total en 2014, seguido por educación (21 %) y salud (20 %). Como porcentaje del PIB esto representa, respectivamente, 7,7, 3,05 y 2,86 %.

En una segunda instancia, Rodríguez desagrega el gasto de protección social (clave funcional del gasto público en trabajo y seguridad social). En la figura 2 se observa el peso de los diferentes componentes del gasto en protección social para los años 2004 y 2014. Las pensiones absorben más de las dos terceras partes, a pesar de una disminución de 7 puntos porcentuales en 2014. Es importante anotar el aumento de los subsidios a las familias en 2 puntos porcentuales entre esos dos años y, en particular, de 6 puntos porcentuales de la atención a población vulnerable. En dicho periodo, este último gasto pasó de 0,25 a 0,77 % del PIB. Dentro de este rubro se destacan en particular los programas Familias en Acción y la Red Unidos (antes Juntos) junto con la reparación a víctimas que representan, respectivamente, 36 y 26 % del gasto total en atención a población vulnerable.

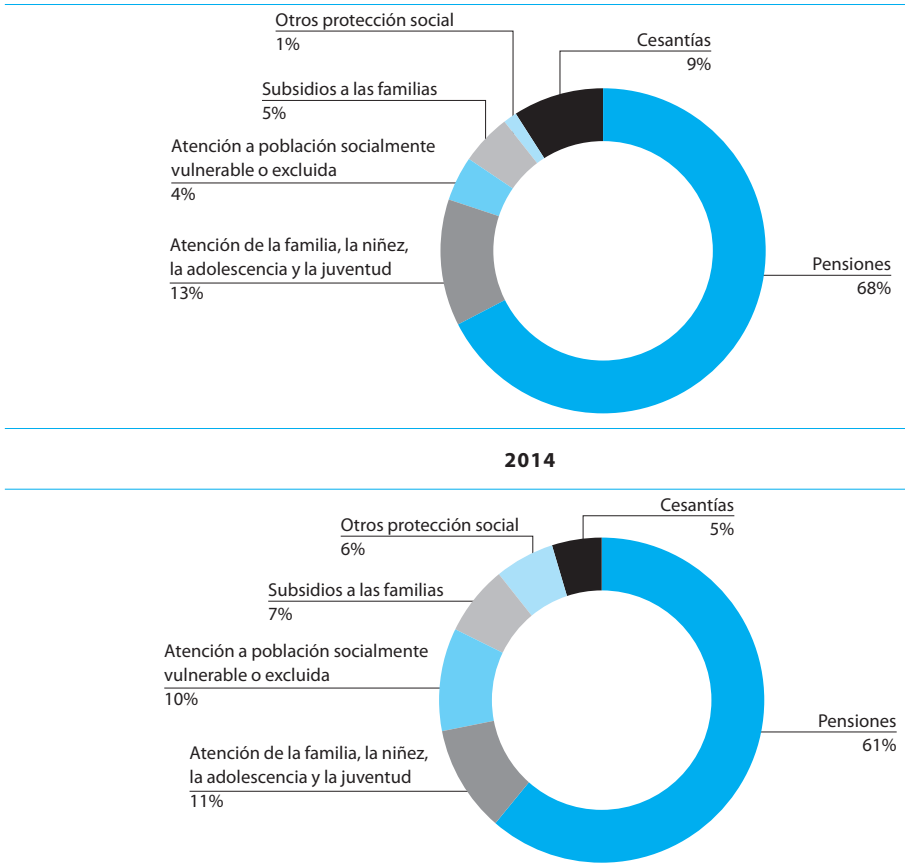
Los otros gastos de protección social pasan del 1 al 6 % del gasto de protección social, alcanzando 0,45 % del PIB en 2014, frente a 0,07 % en 2004. Este aumento se explica en particular por el gasto en prevención y atención de desastres, y por el aumento de otros programas asistenciales en beneficio de desempleados y de adultos mayores. Aunque

FIGURA 1. GASTO PÚBLICO SOCIAL POR CLAVES FUNCIONALES COMO PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO SOCIAL (2014)



Fuente: elaboración del autor con base en Rodríguez (2014).

FIGURA 2. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR TIPO DE GASTO, COMO PORCENTAJE DEL TOTAL



Fuente: elaboración del autor con base en Rodríguez (2014).

el gasto en beneficio de esta población es bajo, se pasa de 0,026 a 0,136 % del PIB.

Estas cifras ponen en evidencia un aumento de los gastos en programas asistenciales aun cuando representan porcentajes bajos con respecto al gasto social total o al PIB. A pesar de la retórica según la cual la configuración del sistema de protección social no es asistencialista en la medida en que los beneficiarios reciben ayudas que le permiten graduarse de los programas superando su condición de pobreza, resulta claro que existen diferencias sustanciales entre este modelo focalizado y aquellos de corte universalista y solidario donde se aplica el principio mutualista.

Al respecto, Lautier (2005b) considera que a pesar de las reformas en materia de protección social introducidas en los años noventa, el sistema conservó su carácter particularista y comparatista. La diferencia radica

en que antes de dichas reformas se daba una diferenciación entre asalariados formales, por un lado, y no asalariados o asalariados informales, dada la centralidad de la contribución salarial como mecanismo de afiliación. Bajo el nuevo esquema, el aseguramiento se logra por medio del empleo, por lo cual este no ha perdido su centralidad; sin embargo, la diferenciación se da entre categorías de población protegida y las que no lo están. Para los no asegurados existe un sinnúmero de transferencias y de programas asistenciales que se adaptan a las características de la población beneficiaria.

Bajo esta configuración, surge una diferencia con respecto al concepto de ciudadanía. La concepción que emerge en Europa en el siglo XIX lleva a que la protección social sea el vehículo de los trabajadores pobres para el ejercicio de sus derechos políticos. Al equilibrar las relaciones asimétricas entre empleadores y trabajadores, garantizando a estos últimos derechos políticos, sociales y económicos, el Estado contribuye a la consolidación de una "ciudadanía plena" (Lautier *et al.*, 1991). En un sistema focalizado en los más pobres, bajo la concepción del manejo social del riesgo, la ciudadanía se concibe más a partir del ejercicio de derechos civiles y políticos que del de derechos sociales. Así, la protección social se concibe de manera tal que "debe garantizar la posibilidad, para aquellos que pueden, de la valorización de los capitales individuales en mercado, al tiempo que se protege contra grandes riesgos" (Lautier, 2005b, p. 3). Se configura una ciudadanía del consumidor al cual se le otorga el derecho de consumir bienes y servicios en un mercado.

La protección social se configura, entonces, en torno a una dicotomía entre aseguramiento y asistencia, tal como se evidenció en el caso colombiano a partir de los cambios recientes en la materia. El rol del mercado se vuelve central en la medida en que asegurados y asistidos consumen bienes y servicios en un mercado de aseguradores y prestadores, como en el caso de la salud. En el caso del mercado laboral, es necesaria la existencia de mercados flexibles y, por ende, la eliminación de cualquier distorsión que aumente los riesgos de desempleo[8]. Para Giraldo (2007), esto supone la eliminación de garantías sociales como el salario mínimo, las primas o la estabilidad del empleo, lo cual crea una lógica diferente a la concepción que tenía la protección social en sus inicios, cuyo objetivo era precisamente el de proteger a los individuos frente a las vicisitudes del mercado. Es a lo que Karl Polanyi se refiere como la desmercantilización.

El énfasis en la lucha contra la pobreza, justificado bajo la necesidad de beneficiar a los más pobres en un contexto de escasez de

[8] En palabras de Holzman y Jorgensen: "las intervenciones preventivas de la 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. Estas involucran estándares laborales y el (mal) funcionamiento del mercado laboral provocado por una discordancia en las capacidades de los trabajadores y la demanda, malas regulaciones del mercado laboral u otras distorsiones" (2003, p. 18).

recursos, otorga un rol residual a las políticas sociales y se aleja entonces de una concepción universalista y mutualista. Las políticas asistenciales y de promoción van dirigidas en particular a pobres extremos y en su mayoría inactivos. Surgen al respecto dos preguntas: ¿En qué medida las políticas y los mecanismos implementados en la actualidad contribuyen a avanzar en el proyecto de universalización? ¿En qué medida dichas políticas favorecen a los trabajadores pobres? Se analizan a continuación las medidas implementadas en favor de una categoría ocupacional particular como son las empleadas del servicio y los programas de ahorro para asegurar un ingreso futuro para los trabajadores de bajos ingresos.

ESTRATEGIAS DE EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Cecchini *et al*. (2014) se refieren a los esfuerzos recientes para ampliar la cobertura en América Latina y el Caribe. En primer lugar, las mejoras del mercado laboral en el cual no solo juegan mayores niveles de empleo, sino también mayores controles por parte del Estado en lo relacionado con la regulación social. Por otro lado, la mayor cobertura se explica por condiciones de acceso a los programas más flexibles junto con la implementación de subsidios dirigidos a individuos antes excluidos. Por último, un tercer factor ha sido la puesta en marcha de modalidades de afiliación no contributivas.

A partir del estudio comparativo que realizan Durán Valverde *et al.* (2013), se construye la siguiente tabla que resume los diferentes mecanismos de extensión de cobertura social, que según Cecchini *et al*. (2014) han permitido que en América Latina, entre 2002 y 2011, la población ocupada afiliada a pensiones pase de 46,1 a 55,4 % y de 54,4 a 66,4 % en salud. De igual forma, que en ese mismo lapso de tiempo las personas mayores de 65 años que reciben pensión pasen de 37 a 41,9 %, y las transferencias condicionadas beneficien a 21,1 % de la población total en 2012, frente a 5,7 % en 2000.

TABLA 4. ESTRATEGIAS DE EXTENSIÓN DE COBERTURA SOCIAL A NIVEL INTERNACIONAL

Categorías contributivas diferenciadas	Régimen contributivo diferenciado de trabajadores independientes con respecto a trabajadores asalariados
Sistemas de afiliación colectiva	Firma de convenios de aseguramiento colectivo por parte de trabajadores independientes agrupados en organizaciones
Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones	Instrumentos para facilitar la afiliación y la recaudación de las contribuciones
Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas	Regímenes especiales para fomentar la formalización empresarial
Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas	Régimen contributivo diferenciado para trabajadores rurales

Fuente: Durán Valverde *et al*. (2013).

En Colombia se destaca el uso de varios de estos mecanismos. Por ejemplo, la afiliación colectiva se encuentra regulada por los decretos 3615 de 2005 y 2313 de 2006. De igual forma, la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA) y el Registro Único de Aportantes permiten tanto el pago de aportes

como un seguimiento a las personas afiliadas al sistema. Por otro lado, la Ley 1429 de 2010 buscó la formalización de empresas con menos de 50 trabajadores por medio de diferentes incentivos tributarios y contributivos. A continuación se analizan dos mecanismos que apuntan aumentar la cobertura, que pueden ser clasificados dentro del grupo de categorías contributivas diferenciadas.

En diciembre de 2012, mediante la Ley 1595, el Gobierno nacional ratificó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ofrece protección específica a los trabajadores domésticos y estipula los derechos y principios básicos que deben regir las formas de vinculación laboral y contractual para este colectivo. El Estado se ve en la obligación de legislar en pro del aseguramiento social de esta población, garantizándole el acceso y goce de los beneficios del trabajo decente (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

En Colombia, es obligación de los empleadores afiliar a sus trabajadores al sistema de seguridad social, con el objetivo de dar acceso al conjunto de seguros y servicios sociales. Sin embargo, los trabajadores domésticos han sido excluidos de estos derechos al mantenerse su relación laboral como informal. Al respecto, en materia pensional se reportó en 2011 que solo el 12,8 % de los trabajadores domésticos eran cotizantes activos, lo que implica un elevado nivel de no afiliación que afecta en el corto y en el largo plazo el bienestar de esta categoría de trabajadores (Ministerio de Trabajo, 2012).

La citada ley apunta entonces a aumentar el número de personas vinculadas a los diferentes servicios de aseguramiento social garantizando su igualdad laboral. Con el fin de evitar abusos laborales a esta población trabajadora, especialmente niñas y mujeres, así como la vulneración de sus derechos fundamentales, se define la edad mínima para desarrollar estas actividades laborales, lo cual contribuye además a evitar la privación de la escolaridad obligatoria. Aunque dicha relación contractual puede ser escrita o verbal, se debe establecer de manera clara la duración de la relación contractual, el tipo de trabajo que se va a realizar, las partes involucradas en la relación contractual, la remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos, las horas de trabajo, el salario y la forma como se calculará y lo relativo a cesantías, primas y demás componentes del salario.

Los Decretos 721 y 2616 de 2013 buscan fortalecer la vinculación formal de los trabajadores domésticos haciendo énfasis en su aseguramiento social. El primero obliga a los empleadores a vincular a sus empleadas del servicio doméstico a las cajas de compensación familiar además de pagar los aportes al Sistema de Compensación Familiar con base en el salario devengado por el empleado, que no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual vigente y el pago (4 %) se hará a través de la planilla PILA. Por otro lado, el Decreto 2616 de 2013 tiene por objetivo establecer los parámetros para la adopción del esquema financiero y operativo, que permita la vinculación de los trabajadores dependientes que laboren por periodos inferiores a un mes a los sistemas de pensiones, riesgos laborales y subsidio familiar. Los empleados deben escoger su fondo pensional mientras que los

empleadores escogen la administradora de riesgos y la caja de compensación.

La flexibilidad que se otorga para fomentar la afiliación de estos trabajadores radica en que se posibilita la cotización por periodos inferiores a 30 días. Para ello establece una cotización mínima semanal igual a una cuarta parte del salario mínimo mensual. Si el trabajador labora entre 1 y 7 días, se debe cotizar una semana, 2 semanas si el trabajo dura entre 8 y 14 días, hasta un máximo de 4 semanas si se laboran más de 21 días. Esto se diferencia para el resto de trabajadores para quienes, según el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, una semana cotizada corresponde al "periodo de 7 días calendario". En cambio, los porcentajes de cotización son los mismos para todos los trabajadores. De esta manera, los empleadores deberán cotizar en beneficio de los trabajadores domésticos 12 % para pensiones, 0,522 % de riesgos laborales (riesgo I) y 4 % para cajas de compensación. Dadas las condiciones del trabajo doméstico, con tiempos variables y posibilidad de varios contratos a la vez, el Decreto prevé la posibilidad de multiplicidad de empleadores, los cuales deberán pagar sus cotizaciones de manera independiente y a una misma aseguradora, con el fin de evitar la multiafiliación. Se estipula, además, la necesidad de hacer los cambios en la PILA para que se puedan adaptar a los montos y periodos cotizados por estos trabajadores. Por último, se permite que estos últimos transfieran sus ahorros pensionales al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos, explicado enseguida, como alternativa a una pensión por vejez.

El segundo mecanismo de extensión de aseguramiento que se analiza es precisamente el de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), el cual, en efecto, está destinado a las personas que, habiendo cumplido la edad legal para pensionarse no pueden cumplir con los requisitos para acceder a una pensión. De acuerdo con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (2013), en el segundo trimestre de 2013 existían 8 millones de afiliados activos, correspondientes al 34,2 % de la población económicamente activa, repartidos entre el régimen de prima media (26,6 % del total) y el régimen de ahorro individual (73,4 %). Con un porcentaje tan bajo, es de esperarse que el número de personas que a futuro podrán contar con una pensión es limitado, con las consecuencias que ello pueda traer en términos de bienestar social e individual. De hecho, el porcentaje de mayores de 65 años que cobran una pensión es tan solo del 20 %.

Los BEPS, operacionales desde 2014, son una de las estrategias del Estado para contrarrestar esta situación. Otra de ellas es el programa Colombia Mayor, introducido en 2003 bajo el nombre de Protección Social al Adulto Mayor, el cual beneficia a personas que no tienen ingresos suficientes para subsistir y con tres años menos para la edad necesaria para recibir una pensión (57 años en el caso de las mujeres y 62 años para los hombres)[9].

[9] Para ser beneficiario del programa, las personas deben tener un ingreso inferior a medio salario mínimo en caso de vivir solas y menor a un salario mínimo en caso de vivir en familia.

Mientras que los beneficiarios de este programa reciben un subsidio, los BEPS son sistema de ahorro individual y voluntario incentivado por el Estado, en la medida en que este otorga 20 % del monto ahorrado por cada persona[10]. Es decir, que supone que la persona debe tener una fuente de ingreso que le permite hacer sus aportes de manera flexible. En efecto, las personas no están obligadas a aportar ni con una frecuencia dada ni con aportes definidos, solo en función de lo que quieran y puedan aportar en un momento dado.

De acuerdo con cálculos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, el costo anual del programa Colombia Mayor, bajo el supuesto de que entre 2013 y 2050 se beneficien en promedio 2 millones de personas, sería de 0,2 % anual del PIB[11]. En el caso de los BEPS, se calcula que alrededor de 12 millones de personas deberían pertenecer al programa para cubrir el déficit de cobertura existente. A fin de calcular el costo fiscal del programa, además de considerar un ahorro individual de 40 mil pesos al mes por individuo, ANIF tuvo en cuenta que entre los beneficiarios potenciales existen diferentes niveles de ahorro, desde los que están cerca de cumplir con los requisitos para alcanzar una pensión en los regímenes de prima media o de ahorro, hasta aquellos que han ahorrado muy poco. De esta manera, los BEPS tendrían un costo fiscal de 0,12 % del PIB entre 2013 y 2050 (Clavijo *et al.*, 2013).

En los dos casos presentados se trata de adaptar al margen ciertas condiciones para lograr dar acceso a los mecanismos existentes de protección social. En el caso de los trabajadores domésticos, se consideran tiempos de empleo bajo e irregulares, mientras que en el caso de los BEPS, cuyos beneficiarios potenciales son trabajadores pobres e informales, se considera la inestabilidad y los bajos niveles de ingreso. El objetivo es el de extender la cobertura en beneficio de trabajadores con condiciones de empleo particulares. Sin embargo, mientras que en el primer caso se trata de integrar a los que ejercen trabajos domésticos a los seguros sociales a los cuales acceden el resto de trabajadores formales, en el segundo caso es un sistema de ahorro distinto. En efecto, ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo, por lo que este sistema permite asegurar, a través de cuentas individuales de ahorro, ingresos a futuro así sean menores a dicho nivel. De allí que no se puedan asimilar a una pensión y tomen la apelación de beneficios periódicos.

Lautier (2005a) menciona que el mejor instrumento de lucha contra la pobreza es aquel que permite avanzar en el principio mutualista, cuya consecución depende del aumento de asalariados, salarios y contribución sobre la remuneración laboral. La amplia jerarquía salarial, la distribución desigual de las ganancias de productividad y el aumento de asalariados sin que se extienda

[10] Según el consorcio Colombia Mayor, a cargo de la implementación del programa, a diciembre de 2013 el programa se implementa en más de 1000 municipios del país beneficiando a 1'250.000 personas.

[11] El beneficio individual utilizado es de 62.500 pesos al mes.

la base contributiva en la misma proporción ha jugado en contra de dicho objetivo. De manera general, se observa que en Colombia el aumento del salario mínimo integra tanto la meta de inflación como las ganancias de productividad. Sin embargo, esto cobija exclusivamente a los trabajadores formales. Por otro lado, entre las nuevas formas de empleo que se han desarrollado en los últimos años se cuentan aquellas que, a pesar de implantar una relación de subordinación entre empleador y empleados, responsabiliza a estos últimos por el pago de las contribuciones sociales. Es el caso, por ejemplo, de la prestación de servicios a la cual OMTSS (2001) se refiere como falso cuenta propismo y permite el ahorro de costos laborales para las empresas. Bajo esta figura no se avanza en el proceso de mutualidad.

Entre las estrategias de extensión de la cobertura mencionadas anteriormente (tablero 4) se cuenta la creación de categorías contributivas particulares. Durán Valverde *et al.* (2013) citan, entre otros casos, el ejemplo de Cabo Verde, donde los trabajadores independientes se clasifican en función de sus ingresos para determinar diferentes niveles contributivos. Esto difiere de lo aplicado en el caso de los trabajadores domésticos quienes contribuyen al mismo nivel que el resto de trabajadores y solo se da un cambio en términos de días cotizados. En el caso de los BEPS, no se trata de integrar a los beneficiarios al régimen solidario, sino que se trata de cuentas de ahorro individual, que otorgan derechos inferiores a los de un pensionado de los regímenes de capitalización y de prima media. En el primer caso se deja en el seno de la relación empelado-empleador la responsabilidad de afiliación, aun cuando se reconocen las particularidades del trabajo doméstico. En el segundo caso, si en efecto se trata de cerrar la brecha en materia de cobertura existente, se hace otorgando derechos inferiores a los que acceden los trabajadores formales en materia pensional.

CONCLUSIÓN

En el presente artículo se analizó el estado de la pobreza en Colombia y sus vínculos con el empleo, resaltando en particular cómo el incremento reciente de los ingresos laborales ha sido un factor fundamental en la reducción de las tasas de pobreza. Aun así, en 2014 un trabajador ocupado sobre cinco se encontraba bajo la línea de pobreza a nivel nacional y más de un tercio de los ocupados recibe ingresos inferiores a 1,5 salarios mínimos (incluye a trabajadores pobres y vulnerables, tal como fueron definidos acá). La centralidad del empleo como mecanismo de superación de la pobreza, no solo por la vía de mayores ingresos, sino también como medio de acceso al sistema de protección social no ha perdido vigencia. Esto a pesar de que la evolución del régimen de bienestar no permitió avanzar en la universalización de las políticas sociales debido al mantenimiento de las diferencias salariales, la distribución desigual de las ganancias de productividad y un crecimiento de la base contributiva diferente al crecimiento de los asalariados. En este contexto, la lucha contra la pobreza emerge entonces como un nuevo paradigma de política social, buscando focalizar los recursos disponibles en las personas de mayor necesidad. De allí que se observen cambios progresivos en la organización de la

política social, la cual tiene mayor énfasis en la asistencia.

Las dos estrategias de extensión de cobertura social analizadas se orientan a flexibilizar el acceso a los seguros y a otorgar una cobertura menor a la que tienen derecho los trabajadores formales. No se avanza por medio de la solidaridad y el mutualismo con el fin de aumentar la cobertura; por el contrario, en el caso de los beps se promueve el ahorro individual, estimulado por un incentivo individual. La pregunta que surge al respecto es que si por vía de mecanismos asistenciales se puede lograr, en efecto, la universalización de los derechos sociales que permitan el ejercicio de una ciudadanía plena, en sus componentes económicos, sociales y políticos.

De allí surge la pregunta de si los avances en términos de cobertura, formalización y disminución de la pobreza pueden ser sostenidos en el tiempo o si obedecen simplemente a una coyuntura económica favorable. Al respecto, el Banco Mundial (2015) analiza los factores detrás del incremento de los ingresos de los hogares en América Latina en la primera década del nuevo milenio. Es cierto que ha habido mayor acceso de los trabajadores poco o nada calificados a empleos formales; sin embargo, esto ha sido más una realidad para los de mayor calificación. Los primeros siguen siendo absorbidos mayoritariamente en empresas y actividades de baja productividad y remuneración, y si sus salarios han aumentado en la última década no ha sido por una reasignación sectorial o una mejor calidad del empleo. Un factor determinante fue la fuerte demanda de materias primas por parte de la China. El mejoramiento de los términos de intercambio de exportadores de recursos naturales, entre ellos Colombia, llevó a un "crecimiento general de los niveles salariales en todos los tipos de empleo" (Banco Mundial, 2015).

Ante esta evidencia, la pregunta es entonces saber qué pasará cuando esta coyuntura se revierta, como resultado de cambios en la política monetaria expansionista de Estados Unidos o de una menor llegada de capitales. Además de disminuir las oportunidades de empleo ante un freno de la demanda agregada, la tendencia al alza de los salarios puede verse revertida así como la capacidad fiscal del Estado para invertir en gasto social. De esta manera, las ganancias recientes en términos de reducción de la pobreza pueden perder, en particular para aquellos trabajadores vulnerables que se ubican ligeramente por encima de la línea de pobreza. De igual forma, los esfuerzos por aumentar la cobertura de programas asistenciales pueden verse truncados. De hecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) realizó, a través de un modelo de equilibrio general, la simulación de los efectos económicos y sociales de una disminución de los precios del petróleo[12]. El estudio muestra que ante dicho escenario, la tasa de desempleo pasaría

[12] El escenario analizado supone una caída de los precios del petróleo a 60 dólares por barril, cuando en los años anteriores había alcanzado niveles superiores a los 100 dólares por barril. En febrero de 2016 dicho precio rondaba los 30 dólares.

de nuevo a tener dos dígitos ubicándose en 11,2 % en promedio para 2016. La tasa de pobreza monetaria pasaría de 31 % en 2013 a 34 % en 2016 y solo hasta 2020 volvería a ubicarse cerca al 30 %. Dicen los autores que dichas tasas podrían ser aún más altas si programas como Familias en Acción ven su presupuesto recortado.

El impacto de un modelo de crecimiento basado en recursos no renovables y de escasa generación de valor agregado sobre las posibilidades degeneración de empleo, de lucha contra la pobreza y de políticas sociales sostenibles es evidente. Más allá de la necesidad de salir de un enfoque micro de lucha contra la pobreza, por medio de mecanismos como la gestión social del riesgo, se trata de inscribir, como lo plantea Tendler (2004), tanto la política social como la generación de empleo en un espectro más amplio, vinculado al modelo de crecimiento y de desarrollo. Las formas que tome este último influyen sobre las posibilidades de extensión de la protección social, conexión que pasa por el aumento de la productividad que permite financiar los seguros sociales y cuyos costos obligan a las empresas a buscar ganancias por medio de mayores inversiones (GREITD, 1993).

REFERENCIAS

Banco Mundial (2015). *Trabajar por el fin de la pobreza en América Latina y el Caribe. Trabajadores, empleos y salarios*. Washington D.C.: Documento del Banco Mundial.

Barrientos, A. (2004). Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime. En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 121-168). Cambridge: Cambridge University Press.

Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Clavijo, S., Vera, A., Malagón, D., Vera, N. y Cabra, M. (2013). *El pasivo pensional de Colombia. Cálculo de su valor presente neto y sensibilidades paramétricas*. Bogotá D.C.: ANIF.

Colpensiones (2015). *Instructivo afiliación empleadas domésticas*. Bogotá D.C.: Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

CONPES 3144 (2001). *Creación del Sistema social de riesgo y Fondo de protección social*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Decreto 2616 (2013). *Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por periodos inferiores a un mes*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social

Decreto 721 (2013). *Por medio del cual se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social

Departamento Nacional de Planeación (2007). *Plan de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (2008). *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de Promoción Social. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Durán Valverde, F., Flores, J., Ortiz, J., Muñoz, D., de Lima, A. C. y Tessier, L. (2013). *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social*

a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Filgueira, F. (1999). Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Fundação: Joaquim Nabuco.

Giraldo, C. (2007). *Protection sociale et financiarisation: avec une étude de cas sur la Colombie* [Tesis de Doctorado]. Paris: Universidad Sorbona.

Gough, I. (2004). Welfare Regimes in development contexts: a global and regional analysis. En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press.

Gough, I., Wood, G., Bevan, P., Davis, P. y Room, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

GREITD (1993). État et Protection sociales: une comparaison entre l'Europe et l'Amérique Latine. *Cahiers des Amériques Latines* (15), 135-150.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, 21 (1), 73-106.

Lautier, B. (2005a). Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza. En *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social* (pp. 95-145). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Lautier, B. (2005b). *A propos de la reforme de 'assurance-maladie en Colombie: universalisation d'un droit ou universalisation de l'accès à un marché? Réunion du groupe de travail "protection sociale"*. Paris: Réseau Impact.

Lautier, B., Miras, de C. y Morice, A. (1991). *L'État et l'informel*. Paris: L'Harmattan.

López, H. (2010). *El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo y sugerencias de política,* 606. Bogotá D.C.: Banco de la República.

López, H. (2014). *El mercado laboral colombiano: dinámica de largo plazo y desempeño laboral creciente*. Medellín: Universidad EAFIT.

Majid, N. (2001). The working poor in developing countries. *International Labour Review*, 140 (3), 271-291.

Martínez-Franzoni, J. (2008). Welfare regimes in Latin-American: capturing constellations of markets, families and policies. *Latin-American Politics and Society,* 50 (2), 67-100.

Merrien, F. X. (2013). La protection sociale comme politique de développement: un nouveau programme d'action international. International Development Policy. Revue internationale de politique de développement. *Revue internationale de politique de développement,* 4(2), 68-88.

Mesa Lago, C. (2008). Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America, Geneva, *UNRISD, Social Policy and Employment Programme Papers*. 36, August 2008.

Ministerio de Trabajo (2012). Ley que evita los abusos laborales contra los trabajadores de servicio doméstico es una realidad. Recuperado de http://www.mintrabajo.gov.co

Observatorio del Mercado de Trabajo y de la Seguridad Social (OMTSS) (2001). Búsqueda de meno-

res costos, calidad del empleo e informalidad. *Boletín 3.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización Internacional del Trabajo (2011). *Convenio 189. Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Colombia frente a una destorcida en los precios del petróleo*. Bogotá: Cuadernos del PNUD.

Rodríguez, L. (2014). Consideraciones sobre el gasto público social. *IM-Pertinente*, 2 (2), pp. 129-169.

Sánchez, M. (2015). Identificación y caracterización de los trabajadores pobres en Colombia, 2002-2012. *Revista de Economía Institucional*, 17 (32), 295-315.

Soto Iguarán, C. (2011). The Turkish Welfare Regime under pressure: resilience or change? *Région et développement* (34), pp. 85-112.

Tendler, J. (2004). Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do About It. En *Social Policy in a Development Context* (pp. 119-42). Basingstoke: Palgrave.

Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsocIAL en Colombia

Carlo Tassara*
Sara Prandi**

Resumen

El proceso de globalización ha creado condiciones propicias para que la dimensión internacional se consolide cada vez más como un espacio relevante para promover el diálogo sobre políticas públicas. En este marco, los procesos de integración regional y la cooperación al desarrollo con los países de renta media representan nuevos ámbitos privilegiados en la creación de comunidades de buenas prácticas que valorizan las experiencias realizadas por cada Estado y fomentan el desarrollo de una cooperación entre pares orientada a mejorar la calidad de la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas. Con base en lo anterior, este artículo analiza las características generales y la experiencia del Programa para la cohesión social en América Latina (EUROsocIAL) y presenta los resultados de un análisis de su impacto en Colombia.

Palabras clave: Colombia, lucha contra la pobreza, políticas públicas, Programa EUROsocIAL, protección social.

* PhD en Teoría e investigación social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma *Sapienza* (Italia); docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). tassara@cisp-ngo.org

** Maestra en Ciencias de la cooperación al desarrollo en la Universidad de Roma *Sapienza* (Italia) y en Relaciones internacionales en la Universidad del Norte de Barranquilla (Colombia), en el marco del programa de doble titulación que existe entre las dos universidades. saraprandi@hotmail.it

Recibido: 30 de marzo de 2016 / Modificado: 22 de abril de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Tassara, C. y Prandi, S. (2016). Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsocIAL en Colombia. OPERA, 18, pp. 61-83.
DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.05

EURO-LATIN AMERICAN COOPERATION AND PUBLIC POLICIES FOR SOCIAL COHESION AND FIGHT AGAINST POVERTY. THE EXPERIENCE OF THE EUROSOCIAL PROGRAMME IN COLOMBIA

Abstract

The globalisation process has created favourable conditions in order to strengthen the international dimension in a relevant environment to stimulate dialogue on public policies. In this framework, the regional integration processes and the development cooperation with middle-income countries represent new privileged areas for the creation of a set of good practices communities. These communities value the experiences carried out by each country and encourage the consolidation of a peer-to-peer cooperation to improve the quality in the formulation, implementation and monitoring of public policies. On this basis, the article (1) analyses the general features and the experience of the Programme for Social Cohesion in Latin America (EUROsociAL), and (2) presents the outcomes of an analysis of its impact in Colombia.

Key words: Colombia, EUROsociAL Programme, fight against poverty, social protection, public policies.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una experiencia euro-latinoamericana del diálogo y la creación de redes de buenas prácticas en el ámbito de las políticas públicas de corte social.

Con este propósito, la primera parte del texto aborda el análisis de la creciente importancia de la dimensión internacional en la formulación e implementación de políticas públicas, resaltando el papel proactivo que desempeñan al respecto los procesos de integración regional, así como algunas organizaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo con (y entre) los países de renta media.

La segunda parte presenta una breve contextualización de la cooperación euro-latinoamericana y de la filosofía y las características del Programa EUROsociAL. A continuación, se escudriña el impacto de cierto número de acciones que el mismo programa ha llevado a cabo en Colombia, con base en algunas entrevistas realizadas a los funcionarios de las entidades públicas directamente involucradas.

Finalmente, la cuarta y última parte del artículo esboza algunas ideas y consideraciones generales sobre los posibles aportes del ámbito internacional para el mejor diseño de las políticas públicas de los países de renta media en el futuro cercano.

DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

La globalización[2], que se empezó a manifestar en la Segunda Posguerra y se aceleró desde los años noventa con el fin de la Guerra Fría, ha creado nuevas condiciones para que los actores y la cooperación transnacional puedan "constituirse en un ámbito para el desarrollo de políticas públicas, tanto internacionales como de aquellas políticas domésticas que, en forma concertada, pueden contribuir o facilitar la adecuada provisión de bienes públicos globales" (Silva, 2009, p. 10).

Al respecto, un primer factor relevante es la creciente interdependencia de una realidad caracterizada "por los efectos recíprocos entre naciones o entre actores en diferentes naciones" (Ianni, 2002, p. 48), que a su vez genera la aspiración, y a menudo la necesidad, de promover políticas públicas sinérgicas –o al menos no contradictorias– entre países vecinos y coherentes con los escenarios internacionales globales.

Otro elemento decisivo es la percepción de la urgencia de consolidar los bloques regionales para que adquieran un mayor peso político, económico y comercial en la arena internacional. Esto, conjuntamente con otras razones, ha empujado a la proliferación de los procesos de integración regional. Más allá de la Unión Europea, que es la entidad pionera en este ámbito, en las últimas décadas se han multiplicado experiencias similares en todos los continentes.

Basta recordar, en lo referente a América Latina y el Caribe, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)[3] y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)[4] en 1991, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)[5] en 2004, de la

[1] La primera parte de este acápite es una reelaboración y actualización de otros textos del mismo autor (Tassara, 2016a y 2015).

[2] Este fenómeno tiene múltiples interpretaciones y es muy controvertido. En este contexto se reconoce el extraordinario aumento de la extensión y densidad de las interrelaciones alrededor del globo, y se asume por globalización "la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional o local" (CEPAL, 2002, p. 17). En particular, este proceso cuestiona al principio de territorialidad del Estado y, por ende, la correspondencia entre sociedad, economía y Estado en un determinado territorio nacional (Held y McGrew, 2003, p. 15-20).

[3] El Protocolo de Tegucigalpa, que crea esta organización, fue suscrito el 13 de diciembre de 1991 y entró en vigor el 1 de febrero de 1993. El SICA tiene por objetivo alcanzar la integración de Centroamérica a nivel político, económico y comercial.

[4] El MERCOSUR es un proceso de integración regional que se constituye como área económica y plataforma industrial, y representa el cuarto bloque económico del mundo, en importancia y volumen de negocios.

[5] ALBA-TCP es una organización internacional de ámbito regional que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechan las ventajas cooperativas entre los países asociados para compensar las asimetrías comerciales entre ellos.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)[6] en 2008, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)[7] en 2010, y de la Alianza del Pacífico[8] en 2011. Todas estas organizaciones han impulsado la creación de procesos y espacios comunes para el intercambio informativo, y a veces la coordinación de las políticas públicas de los Estados miembros en varios ámbitos sectoriales.

El tercer factor, obviamente vinculado con los anteriores, es la multiplicación de los actores y las estrategias, como por ejemplo el G-20[9] a nivel institucional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible[10] a nivel temático (Naciones Unidas, 2015), que orientan la gobernanza del desarrollo global, tematizan el debate internacional y, por ende, influyen en las prioridades y en los contenidos de las políticas públicas de todos los países.

El último elemento está relacionado con la importancia de conocimientos especializados para retroalimentar el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. En este contexto, la elaboración de investigaciones comparativas y de estudios técnicos de calidad, por un lado, y el uso de bases de datos y sistemas informativos muy sofisticados, por el otro, se han vuelto esenciales para dicho propósito. Por tanto, resulta fundamental el aporte de actores como las agencias de Naciones Unidas, los tanques de pensamiento con proyección internacional y las organizaciones regionales como las que se han mencionado.

Un caso ejemplar es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que en las últimas décadas ha liderado el replanteamiento teórico de cuestiones centrales para las políticas públicas de corte social, como por ejemplo, el papel del desarrollo local, la erradicación de la pobreza, el enfoque de derechos y la lucha por una mayor

6 Su Tratado Constitutivo se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008 y entró en vigor el 11 de marzo de 2011, después de cumplirse el requisito de que al menos nueve países lo hubieran suscrito. Los propósitos principales de UNASUR son construir una identidad y ciudadanía suramericanas, y desarrollar un espacio regional integrado.

7 Constituida en diciembre de 2011, la CELAC es un organismo intergubernamental que promueve la integración y el desarrollo de los países miembros. La decisión de crearla fue tomada en febrero de 2010, en el marco de la última cumbre del Grupo de Río, que se llevó a cabo en Playa del Carmen (México).

8 Esta iniciativa fue lanzada el 28 de abril del 2011, por el entonces presidente del Perú, Alán García, con la Declaración de Lima. La Alianza cuenta con cuatro miembros plenos (Chile, Colombia, México y Perú) y 42 países observadores, y tiene el propósito de "profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia-Pacífico" (Alianza del Pacífico, s.f.).

9 El G-20 fue constituido en 1999, y es un foro de 19 países más la Unión Europea, reúne los gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas y, desde 2008, también los jefes de Estado y de gobierno. Los Estados miembros son los del G-7, más Rusia (G-8), Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía.

10 Aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 propende por un desarrollo sostenible global con un enfoque de derechos y se orienta a la erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades.

igualdad para la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas en la región.

Volviendo a las organizaciones internacionales que han puesto la coordinación de las políticas públicas y la revisión entre pares de las mismas[11] al centro de su misión y de su praxis, es oportuno recordar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE).

La OCDE nació formalmente en 1961 y es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)[12], resultado del Plan Marshall[13] y de la Conferencia de Cooperación Económica Europea, que existió entre 1948 y 1960.

Hoy en día, la OCDE tiene 34 Estados miembros plenos[14] y se dedica a la realización de estudios y análisis, y a la formulación de recomendaciones para mejorar la calidad de las políticas públicas de los asociados y de la comunidad internacional en general. Su objetivo primordial es promover políticas tendientes a consolidar la expansión de la economía, aumentar el empleo y mejorar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial (García y Sagrario, 2010, pp. 14-36).

A lo largo del tiempo, la cobertura de la organización se ha ampliado y en la actualidad aborda unos treinta ámbitos temáticos considerados prioritarios por los países miembros (ODCE, s.f.). Dicho de otra manera, la OCDE realiza estudios y análisis, procesa una gran cantidad de datos para formular pronósticos de tendencias, establece estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas, y ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones compartidas a los problemas comunes.

Por ende, no sorprende que –más allá de las múltiples diferencias que existen entre ellos– los países miembros de la OCDE se caracterizan por la existencia de elementos comunes en el proceso de formulación e implementación de sus políticas públicas. El primer elemento es la presencia en la mayoría de los

[11] En este contexto, la revisión entre pares puede describirse como el examen y la evaluación sistemática de la política de un ministerio u otra entidad pública realizada por representantes de entidades homólogas con el propósito de ayudar a la entidad proponente a mejorar la formulación o la implementación de su política, adoptar mejores prácticas y adaptarse a normas y estándares internacionales (Tassara, 2015, p. 84).

[12] Los objetivos principales de la OECE eran garantizar la puesta en marcha del plan y supervisar la distribución de la ayuda.

[13] El Plan Marshall se llevó a cabo entre 1947 y 1951, y fue impulsado por Estados Unidos para apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar la hegemonía política y comercial estadounidense en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética (Tassara, 2013, pp. 39-40).

[14] Otros doce países adhieren a la Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de 1976 y participan en el Comité de Inversiones. Entre ellos: Argentina (desde 1997), Brasil (1997), Perú (2008), Colombia (2011) y Costa Rica (2013). Además, veinticuatro países participan como observadores en varios comités, a los que se suman otros cincuenta comprometidos en actividades puntuales (ver OCDE, s.f.).

gobiernos de una autoridad política central encargada de "formular políticas consistentes entre todos los sectores (y garantizar que las agencias públicas cooperen para este fin); y asegurar que las agencias implementen las políticas tal como se planificó". En segundo lugar, existe una secretaría que respalda el trabajo de la autoridad política con asesoría técnica. El tercer elemento es la integración de las estructuras jerárquicas tradicionales con "instancias delegadas (agencias semiautónomas y autónomas, gobiernos locales) y acuerdos especiales para coordinar políticas e implementación (comisiones interagenciales, sistemas de información y auditoría, etc.)". Otro factor característico es la presencia de "fuertes cuadros de gerencia pública –la mayoría de ellos funcionarios de carrera– proporcionan un puente crucial entre la política y el conocimiento técnico y entre la formulación e implementación de políticas". Finalmente, el quinto elemento común está representado por la notable capacidad de diseño y evaluación de políticas de las mismas agencias que se encargan de su implementación (World Bank, 2010, p. 4).

Otra experiencia avanzada concierne a la UE, en la que la armonización de las políticas nacionales entre los Estados miembros se utiliza para facilitar la toma de decisiones en ámbitos temáticos que hacen parte de las competencias comunitarias. En muchos casos, esto ha facilitado avances para el logro de objetivos propios de los Tratados[15]. En otros, ha viabilizado las condiciones adecuadas para transferir a los órganos comunitarios la potestad sobre temas que anteriormente eran encomendados a los Estados miembros. Según García y Sagrario, este enfoque de elaboración y coordinación de políticas

> …ha sido conceptualizado como un modelo blando […] frente a un modelo duro […], que en el caso europeo se denomina "Método Comunitario". Los criterios para diferenciar ambos serían la obligatoriedad (reglamentos, directivas, decisiones obligatorias) *vs*. no obligatoriedad (recomendaciones y opiniones) del Consejo Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión. En este segundo caso, […] la falta de fuerza formal o legal no impide que el método blando pueda tener una fuerza considerable […], y de hecho […] los distintos procesos o métodos de coordinación de políticas en la UE han mostrado importantes logros a lo largo de su desarrollo (2010, p. 20).

Desde finales de los años noventa, en la UE se ha empezado a utilizar el Método Abierto de Coordinación (MAC), cuya aplicación se caracteriza por los siguientes elementos principales (Moreno y Serrano, 2009, p. 17):

- Las instituciones comunitarias proponen las líneas directrices (objetivos, metodología, etc.) de la política pública por implementar.

[15] Un tratado es un acuerdo vinculante entre los países miembros de la UE. Establece los objetivos, las normas aplicables a sus instituciones, la manera en que se toman las decisiones y la relación existente entre esta y sus países miembros (ver Unión Europea, s.f.).

- Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los Estados miembros y plasmadas en unos planes de reforma nacional.
- Se escogen unos indicadores con los que comparar sincrónica y diacrónicamente la evolución de cada país e identificar las buenas prácticas generadas por cada uno de ellos.
- Se realiza un proceso de evaluación, revisión y control por parte de los pares y las instituciones europeas.

A nivel regional, vale la pena mencionar los casos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la CELAC. En particular, la OEA actúa como facilitador de comunidades de aprendizaje entre pares –como son los foros ministeriales y las redes interamericanas–, donde se tratan temas de gestión pública y se fomenta la interacción entre los niveles político y técnico. En este contexto, la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO, s.f.) opera como una comunidad de práctica de los ministerios y las agencias nacionales de desarrollo social que, en colaboración con otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la academia, promueve el intercambio y la transferencia de experiencias y conocimiento sobre protección social.

El programa de Bienes Públicos Regionales (BPR) del BID (s.f.) (SES, s.f.) fue lanzado en 2004 y se basa en el supuesto de que los países de América Latina y el Caribe comparten desafíos y oportunidades de desarrollo, que pueden ser abordados más eficazmente por medio de la acción colectiva y la cooperación regionales, y apoya soluciones innovadoras de política pública. Esta iniciativa representa también una respuesta a la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur en la agenda de desarrollo de los países de la región y pretende valorizar el diálogo y el aprendizaje entre ellos.

En este marco, los BPR se definen como bienes, servicios o recursos de libre o fácil acceso que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público, y eventualmente por el sector privado sin fines de lucro, en un mínimo de tres países miembros del BID. El programa se enfoca en BPR que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes.

Cada año, el programa provee recursos no reembolsables para financiar proyectos que hayan sido seleccionadas como resultado de una convocatoria de propuestas. Por esta vía, hasta la fecha el BID ha financiado 124 proyectos e invertido unos 93 millones de dólares.

Finalmente, la CELAC ha establecido recientemente un sistema de reuniones especializadas a nivel ministerial en varios ámbitos temáticos –como por ejemplo, la lucha contra la droga, la erradicación del hambre y la pobreza, y la lucha contra la corrupción– y en 2014 ha lanzado el Proyecto de Agenda estratégica de coordinación regional en materia social (CELAC, s.f.; 2015).

Obviamente, la OCDE, la UE, la OEA, el BID y la CELAC cuentan con historias, propósitos y vocaciones institucionales muy diferentes. Sin embargo, es significativa la tendencia de todas estas organizaciones internacionales en atribuirle cada vez más importancia a la coordinación y el diálogo sobre políticas públicas.

En otro orden de ideas, desde los años noventa la cooperación internacional con los países de renta media (PRM), y especialmente con los países de América Latina, se ha orientado cada vez más en apoyar políticas públicas de ampliación de la cohesión e inclusión social, por un lado, y actividades dirigidas al fortalecimiento de las capacidades locales de implementación de estas políticas, por el otro.

Esto se debe a varios factores. Uno de ellos está relacionado con las características propias de estos países, que enfrentan las que Alonso, Glennie y Summer (2014, p. 5) definen como las trampas de renta media y consisten en "aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso". Según Foxley, los principales factores que inciden en ellas son:

> …desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político (2012, p. 14).

En este contexto, como recuerda la CEPAL (2014, p. 13), América Latina y el Caribe tienen "un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad [y se necesita] un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad".

Otro factor relevante es que muchos PRM ya son donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo modalidades de asistencia técnica. Esto se acompaña de la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur y el reconocimiento de las capacidades de estos países para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (Pataccini, 2013, pp. 20-21), incluso de la transferencia de buenas prácticas en la implementación de varias políticas públicas.

COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE COHESIÓN SOCIAL

Entre los aciertos de las relaciones euro-latinoamericanas se destaca que "la UE ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social" (Morazán, Sanahuja y Ayllón, 2011, p. 20). Es así que desde hace muchos años se realiza una cooperación entre pares, orientada a fortalecer la integración regional, la creación de capacidades y el diseño e implementación de políticas sociales, basada metodológicamente en el trabajo en redes y en el aprendizaje mutuo.

Por eso, los temas de la inclusión y la cohesión social representan el meollo de la cooperación euro-latinoamericana. Entre otras razones porque, observa Sanahuja, siendo los de América Latina sobre todo países de renta media-alta (PRMA),

> …en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una "economía política del mal gobierno" de la que se benefician las élites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a [...]: a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) las dificultades para la transformación tecnológica y productiva (2011, p. 210).

Este enfoque inspiró las actividades realizadas desde mediados de los años noventa y caracteriza especialmente a los programas de cooperación regional. Entre ellos se destaca el Programa EUROsociAL, que tiene el objetivo de contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina y, en particular, procura apoyar políticas públicas de inclusión y fortalecer las capacidades de las instituciones que las llevan a cabo con una metodología de trabajo basada en la demanda, o sea las solicitudes formuladas por los países participantes[16].

La importancia de este programa no solo radica en su pertinencia temática para una región que es la más desigual del mundo, sino también en la adopción de mecanismos de cooperación acordes con la realidad de los PRM.

Facilitar la cooperación entre pares e instituciones homólogas de Europa y América Latina, intercambiando conocimientos, experiencias y buenas prácticas en la construcción de modelos sociales, constituye el núcleo de la actividad del programa para apoyar y acompañar reformas hacia una mayor cohesión social y promover un espacio de diálogo euro-latinoamericano en torno a las políticas sociales (Tassara y Zuluaga, 2013, pp. 34-35).

En particular, el Programa EUROsociAL actúa en cuatro sectores y diez áreas temáticas que responden a intereses prioritarios identificados por los gobiernos latinoamericanos, así: Políticas sociales (que incluyen cuatro áreas de acción: Protección social, Empleo, Educación y Salud), Gobernanza (institucionalidad democrática, descentralización y diálogo social), Justicia (justicia y seguridad ciudadana) y Finanzas públicas. Para optimizar su impacto, el programa se dirige a tres niveles distintos de la acción pública:

> …la definición de la agenda, en el que se construyen acuerdos y consensos políticos tanto nacionales como regionales; la toma de decisiones, en el que se diseñan y formulan las políticas públicas y sus reformas; y la implementación, en el que es necesario aumentar las capacidades operativas para mejorar la eficacia y la eficiencia en la realización de las actividades y la gestión de los recursos (Tassara, 2013, p. 203).

Sus pilares son el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades; el fortalecimiento del Estado para promover

[16] El programa apoya únicamente a procesos de cambio ya en marcha en los países. Al respecto, la evaluación intermedia de EUROsociAL II señala que "Las acciones del Programa expresan un elevado nivel de alineación con las agendas de cohesión social de los países participantes" y "Las acciones son pertinentes […] con las líneas directrices identificadas en los […] Planes Nacionales de Desarrollo y con [las políticas sectoriales de los países involucrados]" (HTSPE, 2013, p. 7).

el bienestar de la población; y la construcción de una ciudadanía activa con sentimiento de pertenencia y participación. Más allá de su presupuesto limitado, que ascendió a unos 76 millones de Euros entre 2005 y 2015, en este mismo periodo EUROsociAL[17] ha acompañado más de 160 procesos de reforma o implementación de políticas públicas, logrando la participación activa de unas 2.500 instituciones y organizaciones sociales europeas y latinoamericanas de 41 países (19 de ALC y 22 de la UE), realizando más de 500 intercambios de experiencias y buenas prácticas (FIIAPP, 2012; Chiodi, 2013; EUROsociAL, 2015).

Existe un amplio debate sobre la cooperación euro-latinoamericana y especialmente sobre la utilidad de la promoción de la cohesión social como su eje principal. Muchos investigadores consideran este enfoque un valor agregado en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad (Alacqua, 2011; Morazán *et al.*, 2011; Chiodi, 2013; Sanahuja, Tezanos, Kem y Perrotta, 2015), mientras que otros la tildan de inoportuna y hasta de neocolonialista (Sánchez Parga, 2007; Larrea y Martínez, 2012). En particular, Pedreschi afirma que:

> A rede EUROsociAL tem em seu corpo constituído todos as peças que de alguma forma constroem esse mecanismo de colonizar o pensamento e aniquilar inquietações. […]. As boas intenções da EUROsociAL ficam somente na teoria, pois se colocadas em prática colocam as nações parceiras de joelhos diante das velhas práticas do mercado [e] trabalha para a continuidade do modelo neoliberal (2015, pp. 47-48).

Sin pretender agotar este debate, puede ser útil sintetizar las principales conclusiones de la evaluación intermedia de Programa EUROsociAL II llevada a cabo por dos expertos independientes entre julio y septiembre de 2013.

CUADRO 1. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE EUROSOCIAL II

Pertinencia: EUROsociAL II ha mostrado una sustantiva capacidad de adecuarse a las necesidades de las administraciones públicas involucradas vinculando la modalidad de organización de las acciones al ciclo de las políticas públicas apoyadas. A lo largo de un importante proceso de identificación de las necesidades, siempre se tomaron en cuenta las condiciones evolutivas específicas de las políticas públicas apoyadas. En unos pocos casos se ha manifestado la tendencia de algunos los socios operativos a tratar de afirmar agendas propias sin tomar en cuenta adecuadamente el abordaje basado en la demanda. Otros impases relevantes fueron la elevada rotación de los funcionarios públicos y la dificultad de algunos de ellos en la priorización de las acciones solicitadas al programa.
Eficacia: EUROsociAL II ha logrado ya algunos resultados que suponen una contribución efectiva para mejorar los niveles de cohesión social en los países. En general, las perspectivas de alcanzar los resultados esperados con el Programa son favorables, si bien en algunas acciones el avance es lento.
Eficiencia: el programa manifiesta retrasos de implementación importantes debidos a la curva de aprendizaje del modelo de gestión complejo que fue necesario montar para cumplir con sus orientaciones fundamentales. La fase de recuperación acelerada del programa y la recuperación parcial de los retrasos indican la superación de las dificultades iniciales y aconsejan autorizar la extensión de un año, periodo en el

[17] Su primera fase, EUROsociAL I, se llevó a cabo entre 2005 y 2010; EUROsociAL II se implementó entre 2011 y principios de 2016; mientras que EUROsociAL III fue lanzado durante la Cumbre CELAC-UE de Bruselas (junio de 2015).

cual es realista prever la implementación completa del programa y un alcance satisfactorio de los objetivos. *Sostenibilidad*: los siguientes factores indican un buen nivel potencial de sostenibilidad: 1) [Sus] intervenciones no toman ni proporcionan solo medidas para solventar problemas de falta de equidad y exclusión sino también promueven las prácticas institucionales que permiten viabilizar los cambios diseñados; 2) La creación de estas condiciones institucionales, la definición de herramientas para la actuación de los cambios previstos y la capacitación crean "anclajes institucionales" que se refieren al gran nivel de apropiación de las temáticas y las respuestas a los problemas que tienen [los] funcionarios […] que han participado y están participando en las acciones de EUROSOCIAL II.

Fuente: HTPSE, 2013, pp. 21 y 73-75.

La segunda fase del programa, que se llevó a cabo entre 2011 y principios de 2016, fue gestionada por un consorcio liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y conformado por seis socios coordinadores, tres europeos y tres latinoamericanos[18], y unos ochenta socios operativos[19] y entidades colaboradoras.

Esta segunda fase fomentó especialmente la cooperación Sur-Sur, exploró nuevos canales de aprendizaje mutuo, incentivó la creación de redes entre instituciones de la región (EUROsociAL, 2015, p. 12) y asumió los siguientes criterios operativos:

> …apoyar políticas consideradas estratégicas por los gobiernos latinoamericanos, guiándose por sus demandas; orientar las acciones a resultados claros y concentrarse en pocas acciones específicas; promover la intersectorialidad; facilitar la cooperación entre países latinoamericanos; asegurar la coordinación con los otros programas e iniciativas que existen en la región; asegurar una amplia difusión y visibilidad (Tassara, 2013, p. 203).

En este marco, Colombia jugó un papel prominente. No solo porque la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) fue uno de los socios coordinadores del programa, sino también porque el país aprovechó oportunamente EUROSOCIAL para mejorar sus políticas públicas y desempeñó un papel de liderazgo en la oferta de cooperación hacia otros países latinoamericanos.

Basta señalar que Colombia participó en 136 actividades del programa (cuadro 2) que fueron llevadas a cabo en el contexto de nueve de sus diez áreas de acción, y consiguió concretar resultados consistentes en todas ellas, con especial referencia a protección social (tres resultados logrados), salud e institucionalidad democrática (cuatro resultados logrados en cada una de ellas).

Así mismo, Colombia fue un actor relevante en la oferta de múltiples acciones de cooperación Sur-Sur, liderando ocho acciones de transferencia de buenas prácticas en políticas públicas que involucraron a ocho países de la región (cuadro 3), especialmente en lo relacionado con protección social y salud.

[18] Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) de Brasil y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

[19] Los socios operativos son entidades especializadas, europeas y latinoamericanas, que ejecutan las acciones programadas con base en las solicitudes de los Estados latinoamericanos y ponen a disposición del programa sus conocimientos y "saber hacer".

CUADRO 2. RESULTADOS LOGRADOS EN COLOMBIA EN EL MARCO DEL PROGRAMA EUROSOCIAL

Área de acción	Resultados logrados	Actividades realizadas			
		1	2	3	4
Protección social	Aportes a la nueva estrategia de lucha contra la pobreza con enfoque rural. Adopción de un sistema de monitoreo de los avances en los derechos de la niñez. Puesta en marcha de un nuevo sistema nacional de atención a la primera infancia.	17	6	3	26
Empleo	Implementación de la red de servicios públicos de empleo. Puesta en marcha del Observatorio Nacional del Mercado de Políticas Laborales.	6	4	2	12
Educación	Introducción de un modelo de gestión y atención del internado rural.	3	1	1	5
Salud	Mecanismos de monitoreo del plan decenal de salud con equidad. Implementación de un nuevo modelo integral de salud con enfoque territorial. Implantación de un programa nacional de uso y mejoras en la transparencia y el acceso a medicamentos.	10	9	2	21
Institucionalidad democrática	Introducción de nuevos componentes en la política integral anticorrupción. Implementación modelo de gestión documental. Lineamientos a la transparencia y acceso a la información de partidos políticos. Aportes a la nueva estructura organizativa y metodologías de la Policía Judicial.	16	10	1	27
Descentralización	Aportes al modelo de desarrollo regional y ordenamiento territorial.	3	3	1	7
Justicia	Modelo de gestión productiva y comercial en centros penitenciarios nacionales.	8	2	3	13
Seguridad ciudadana	Apoyo a la política nacional de prevención de delincuencia adolescente y juvenil. Implementación de la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana.	7	7	1	15
Finanzas públicas	Aportes a la política de cumplimiento voluntario. Aportes a la política de reforma a los sistemas tributarios.	6	4	0	10
	Totales	76	46	14	136

Actividades realizadas: 1. Asistencia técnica, 2. Talleres, 3. Intercambios de experiencias, 4. Total.

Fuente: APC Colombia, 2016.

CUADRO 3. BUENAS PRÁCTICAS EN POLÍTICAS PÚBICAS TRANSFERIDAS POR COLOMBIA EN EL MARCO DE EUROSOCIAL

Área de acción	Políticas transferidas	Países destinatarios
Protección social	Sistema nacional de cuidado infantil. Estrategia nacional de lucha contra la pobreza. Índice de derechos de la niñez.	Guatemala y Costa Rica Costa Rica Honduras
Empleo	Servicio público de empleo.	Guatemala y Costa Rica
Salud	Sistema nacional de equidad en salud. Política racional de medicamentos.	Perú y Uruguay El Salvador
Institucionalidad democrática	Institucionalidad para la transparencia.	Paraguay
Justicia	Orientación legal para víctimas de la violencia de género.	Argentina y Honduras

Fuente: APC Colombia, 2016.

ANÁLISIS DE IMPACTO DEL PROGRAMA EUROSOCIAL II EN COLOMBIA

Hacia mediados de 2015, APC Colombia y la Delegación de la UE para Colombia tomaron la iniciativa de solicitar al Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)[20], socio operativo de EUROSOCIAL II, de llevar a cabo un análisis cualitativo del impacto[21] logrado con la realización de las principales actividades del programa en Colombia. Con este propósito, se decidió seleccionar un muestreo de cuatro acciones facilitadas por el CISP, mientras que el primer autor de este artículo diseñó la metodología y el cuestionario respectivo (estructurado alrededor de ocho ítems) y la segunda autora se encargó de realizar las entrevistas y de sistematizar las respuestas recibidas.

Las acciones consideradas fueron cuatro: 1) competencias transversales para el trabajo; 2) servicios educativos para la primera infancia; 3) discapacidad e inclusión laboral; 4) índice de derechos de la niñez.

El análisis de impacto fue realizado por medio de entrevistas a los funcionarios de las entidades implicadas en la realización de las acciones antes mencionadas. El cuadro 4 especifica el número de funcionarios que participaron en la realización de las mismas y el número de funcionarios que fueron entrevistados, desglosados por acciones y entidades. Como es evidente, el muestreo incluye más de la mitad de los funcionarios directamente involucrados en la realización de las acciones tomadas en cuenta.

[20] El CISP es una organización no gubernamental italiana constituida en 1983 y tiene su sede principal en Roma. En colaboración con socios locales, realiza proyectos de desarrollo, investigación aplicada y ayuda humanitaria en más de treinta países del mundo. En Colombia ha llevado a cabo múltiples proyectos de desarrollo local, cooperación académica y apoyo a políticas sociales.

[21] Obviamente, la que se propone en este artículo es tan solo una primera aproximación, mientras que para llevar a cabo una evaluación de impacto más completa y profunda será necesario esperar por lo menos uno o dos años más.

CUADRO 4. FUNCIONARIOS PARTICIPANTES EN EUROSOCIAL Y FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

Entidades	Acciones									
	COT		SEPI		DIL		IDN		Total	
	FP	FE	FP	FE	FP	FE	FP	FE	FP	FE
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	3	3							3	3
Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	5	2							5	2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)			7	3			2	2	9	5
Ministerio del Trabajo					3	1			3	1
Ministerio de Educación Nacional			1						1	0
Total	8	5	8	3	3	1	2	2	21	11

COT: Competencias transversales para el trabajo; SEPI: Servicios educativos para la primera infancia; DIL: Discapacidad e inclusión laboral; IDN: Índice de derechos de la niñez; FP: funcionarios que han participado en la realización de la acción; FE: funcionarios entrevistados.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

En las páginas siguientes se presentan brevemente las características generales de las cuatro acciones analizadas y unos cuadros que sistematizan la percepción de los funcionarios entrevistados en lo referente a los impactos generados por cada una de ellas.

El objetivo de la primera acción, denominada Competencias transversales para el trabajo (COT), era crear un instrumento de medición de las mismas para evaluar su presencia entre los beneficiarios de los tres Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)[22] gestionados por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) –Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso Social– y crear nuevas rutas de capacitación. Las entidades que participaron en su realización fueron el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y las Direcciones de Inclusión Productiva e Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Las competencias transversales (CT) se definen como aquellas que le permiten a una persona actuar de manera efectiva con los demás y son fundamentales –más allá de las competencias técnicas– para acceder y desempeñarse en el mundo laboral. Por eso, en los últimos años se ha dedicado especial atención a los programas orientados a fomentar la inclusión laboral y la generación de ingresos con población pobre y vulnerable.

Para lograr el objetivo mencionado, antes que todo se identificaron las CT consideradas fundamentales, a través de la realización de

22 A partir de mediados de los años noventa, los PTC fueron implementados en América Latina y otras regiones del planeta con el propósito de contrarrestar la pobreza en las familias más vulnerables mediante el desarrollo de las capacidades humanas. Estos programas consisten en la erogación de una transferencia monetaria periódica y crean "las condiciones propicias para que las familias dispongan de más recursos para la educación, salud y nutrición de los hijos" (Tassara *et al.*, 2015, p. 20).

11 talleres en el mismo número de municipios. Posteriormente, fueron formulados y validados los indicadores para su medición utilizando un muestreo de 1.027 beneficiarios de los tres PTC. Después, estos instrumentos fueron incluidos en la política pública de lucha contra la pobreza y utilizados para medir las CT de los beneficiarios de la ruta de inclusión productiva del DPS (Raciti, 2015, pp. 47-59).

En noviembre de 2014 hubo un intercambio de experiencias entre Colombia y Chile: los funcionarios colombianos fueron a Santiago de Chile para contar la experiencia colombiana y conocer aquella chilena e intercambiar buenas prácticas sobre el tema objeto de la acción. Las entidades chilenas que participaron en esta actividad fueron las siguientes: ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Chile Valora, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), y Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Paralelamente, fue creada una Mesa sobre competencias transversales con la participación de dieciséis instituciones que trabajaban el tema para juntar los esfuerzos y conocer sus experiencias y actividades.

CUADRO 5. IMPACTOS DE LA ACCIÓN COMPETENCIAS TRANSVERSALES PARA EL TRABAJO[23]

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	El intercambio con Chile y el estudio de varios programas de capacitación[23] y sus metodologías han sido muy útiles para conocer cómo otros países trabajan estos temas con la población meta respectiva y cómo promueven las CT desde la primera infancia. Lo anterior ha permitido: 1) dinamizar el abordaje al tema tratado y validar su importancia para la generación de ingresos; 2) mejorar el diseño de las actividades formativas respectivas; 3) conseguir elementos para decidir cuáles CT priorizar en Colombia.
Realización de estudios y sistematizaciones de las actividades llevadas a cabo en el marco de la política	El aporte de EUROSOCIAL ha representado un valor agregado en la organización y sistematización de las actividades llevadas a cabo, en particular de los intercambios y visitas de campo. Estas experiencias fueron documentadas por escrito y representan una fuente relevante para la retroalimentación de las entidades colombianas.
Mejoramiento de las capacidades del personal	La participación de los funcionarios colombianos ha mejorado sus capacidades, en particular en el uso de los instrumentos de medición de las CT.
Formulación de documentos e indicadores	La identificación de las CT y la formulación de los instrumentos de medición han sido los logros de mayor impacto. Estos instrumentos se utilizaron para diseñar y medir, en el marco de los PTC, rutas de desarrollo de las CT personalizadas por cada beneficiario. Al respecto, la primera experiencia relevante fue el diseño y la implementación de la ruta de inclusión productiva del DPS (desde inicios de 2015). Se reconoce como un gran avance la identificación de un abordaje y de un lenguaje compartido sobre CT entre todas las entidades públicas involucradas.

[23] Perú, Projoven; Bolivia, Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres; España (Navarra), Formación profesional; Italia, Ciclo formativo de instrucción y formación técnica superior.

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Mejoramiento de la coordinación interinstitucional	La creación de la Mesa sobre CT* ha sido fundamental para: 1) disponer de un espacio común a fin de afinar los análisis sobre el tema en cuestión; 2) mejorar la coordinación interinstitucional; 3) conocer las actividades realizadas por todas las entidades participantes; y 4) evitar la duplicación de esfuerzos. Esto ha permitido mejorar el diálogo entre los funcionarios de las entidades involucradas y aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción de cada entidad.
Impactos sobre las entidades involucradas	La realización de los talleres, en particular aquellos organizados para identificar las CT y aprender cómo utilizar los instrumentos de su medición, y el intercambio con Chile, han contribuido a la capacitación de los funcionarios del DPS. La realización de la acción ha involucrado diferentes instancias del DPS y viabilizado el mejoramiento de la coordinación interna. En particular, desde ese momento la Dirección de Inclusión Productiva y la Dirección de Ingreso Social del DPS trabajan juntas e intercambian informaciones sobre el manejo de las CT. El trabajo de la Mesa ha sido liderado por el DNP, que de esta forma ha consolidado sus conocimientos y coordinación interna en lo referente a las CT.

* Creada hacia finales de 2013, la Mesa sobre competencias transversales cuenta con 16 entidades participantes y ha llevado a cabo 25 reuniones hasta finales de 2015.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

La segunda acción consistió en el mejoramiento de los Servicios educativos para la primera infancia (SEPI) (cuadro 6). Para lograr este resultado los expertos de EUROSOCIAL y los funcionarios colombianos trabajaron sobre tres ejes: 1) diseño de un sistema de calidad y del proceso de acreditación de los servicios educativos; 2) formulación de un plan integrado para la formación de los educadores implicados; y 3) implementación de un sistema de financiación de la demanda que involucre las familias como agentes activos en el proceso de calificación del sistema, con el propósito de que los servicios educativos sean reconocidos como un lugar de socialización para la comunidad local.

CUADRO 6. IMPACTOS DE LA ACCIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS PARA LA PRIMERA INFANCIA

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Realización de análisis	Los análisis realizados permitieron identificar los sectores de la educación de la primera infancia que necesitaban de mejoras, así: 1) calidad y acreditación de los servicios educativos; 2) formación de los educadores; 3) participación de las familias en la financiación de los servicios otorgados.
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	El conocimiento del modelo italiano facilitó la identificación de elementos útiles para enriquecer la política pública, en particular en lo que concierne al diseño y la planificación de los espacios donde se atienden los niños. También, el análisis de las experiencias de Cuba, Honduras y Perú, llevadas a cabo por los expertos y presentadas a los funcionarios colombianos, viabilizó elementos útiles para consolidar la política nacional, por ejemplo, en lo que concierne la financiación y, por ende, la decisión y participación de las familias en el sistema de educación de la primera infancia.

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Formulación de herramientas operativas	Las herramientas operativas realizadas fueron útiles para mejorar la educación de la primera infancia y guiar la implementación de la política pública "De Cer0 a 5iempre". Entre ellas: 1) diseño de un sistema de acreditación de los servicios educativos basado en estándares de calidad compartidos; 2) diseño e implementación de talleres de formación para los educadores.
Realización de estudios y sistematizaciones de las actividades llevadas a cabo	El estudio y la sistematización de las actividades anteriormente realizadas en Colombia permitieron identificar con más claridad las fortalezas y debilidades del trabajo llevado a cabo y replantear parcialmente las prioridades operativas.
Mejoramiento de las capacidades del personal	Se organizaron talleres y seminarios con los expertos de EUROsociAL para que los funcionarios pudieran conocer los modelos de servicios de educación para la primera infancia utilizados en otros países. En particular, el conocimiento del modelo italiano mejoró las capacidades del personal y permitió identificar posibles mejoras para introducir en Colombia, en particular en lo que concierne al diseño de los espacios educativos.
Formulación de documentos e indicadores	Se elaboraron: 1) un documento para la evaluación de los servicios educativos, que será utilizando durante las visitas a los centros con el fin de evaluar la calidad de los mismos; 2) una guía sobre el diseño de los espacios educativos, que fue un logro importante para mejorar la oferta en este sector. Como la organización del espacio estructura las oportunidades de las experiencias posibles, es necesario definir cuidadosamente los ambientes que componen cada unidad y su destinación de uso (trabajo en grupo, trabajo individual, interacción con los adultos, recogida de los niños, etc.).
Mejoramiento de la coordinación interinstitucional	Las actividades realizadas impactaron positivamente en la mejor coordinación entre el MEN y el ICBF. Estas dos instituciones trabajaron juntas durante toda la acción, participando activamente en la programación de los proyectos y dialogando entre ellas.
Impactos sobre las entidades involucradas	La acción tuvo un valor agregado para el ICBF, que llevaba muchos años trabajando este tema, pero no cumplía con los estándares requeridos. La acción resultó exitosa en identificar las prioridades operativas antes mencionadas. Se mejoró la coordinación del ICBF con otras entidades que trabajan el mismo tema y la misma población meta, en particular con el MEN. Gracias al conocimiento de otras experiencias y modelos, de manera particular el italiano, aumentó la capacidad del personal del ICBF en abordar críticamente el análisis de los problemas de educación infantil existentes en Colombia.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

En este caso, las entidades colombianas participantes fueron el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

El tema de la Discapacidad e inclusión laboral (DIL) representó el eje de otra acción, cuyo propósito principal fue la formulación de un decreto para la reglamentación de la Ley 1618 de 2013 sobre inclusión laboral de personas con discapacidad (cuadro 7).

El primer paso fue revisar la reglamentación existente. Luego, se elaboraron tres líneas jurisprudenciales para analizar y resumir las decisiones tomadas sobre el tema por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, la experta de EUROsociAL y los funcionarios del Ministerio del Trabajo formularon un borrador del decreto que fue socializado con otros actores involucrados (sociedad civil, gremios, sindicatos y otras entidades públicas) por medio de siete talleres que se realizaron en Bogotá (3) Cali, Medellín, Cartagena y Bucaramanga, con la participación de unas 750 personas. Esto permitió recoger múltiples elementos útiles para la elaboración de la última versión del proyecto de decreto, así: 799 comentarios generales, 313 sugerencias específicas, 163 artículos reformulados y 7 artículos adicionales.

El objetivo de la cuarta acción, Índice de derechos de la niñez (IDN), fue el diseño y la implementación de un índice para medir el goce efectivo de los derechos de la niñez y guiar las decisiones de las políticas públicas respectivas (cuadro 8).

CUADRO 7. IMPACTOS DE LA ACCIÓN DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN LABORAL

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	El conocimiento de la experta EUROsociAL ha sido decisivo para: 1) comprender cómo se maneja el tema en otros países (europeos y latinoamericanos); 2) conocer las ventajas y las desventajas respectivas; y 3) no caer en los mismos errores que hicieron estos países.
Formulación de documentos e indicadores	Los documentos elaborados y las recomendaciones formuladas por la experta de EUROsociAL permitieron: 1) conocer políticas y leyes orientadas a la inclusión laboral de personas con discapacidad; 2) formular el proyecto de Decreto ley. Estos documentos serán muy útiles en la implementación y reglamentación de la política pública.
Impactos sobre las entidades	La circulación del proyecto de Decreto y la participación de los funcionarios en su discusión ha mejorado la formación del personal del Ministerio del Trabajo. La realización de los talleres: 1) ha mejorado la coordinación interna del Ministerio, en particular entre la sede de Bogotá y sus oficinas regionales; 2) ha abierto un canal de comunicación e interacción entre el Ministerio y las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

CUADRO 8. IMPACTOS DE LA ACCIÓN ÍNDICE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Realización del análisis	El IDN fue calculado desde 2011 en adelante y sus datos fueron desglosados a nivel departamental. Estos datos fueron entregados a los departamentos y representan elementos útiles para: 1) identificar los ámbitos temáticos que necesitan de mayor y mejor atención; 2) guiar las decisiones y la implementación de las políticas públicas locales. Por otro lado, el IDN podrá ser utilizado para verificar la eficacia y eficiencia de las acciones implementadas en este ámbito. Las acciones que llevarán a un mejoramiento del Índice podrán ser consideradas como buenas prácticas para seguir implementando.
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	Fueron llevados a cabo estudios para conocer mejor la experiencias de otros países*. Su conocimiento ha sido relevante para comprender los alcances y las limitaciones del IDN. El estudio realizado llevó a la conclusión de que todos los países encuentran problemas similares en la recolección de los datos, en la articulación de subíndices, etc. La sistematización de este conocimiento permitió identificar algunas hipótesis sobre cómo resolver los problemas identificados.

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Formulación de herramientas operativas	El IDN constituye una herramienta útil para guiar la implementación de las políticas públicas de atención a la niñez. Entre otras, porque permite detectar claramente éxitos y fracasos. Los primeros son útiles para aprender de las buenas prácticas que permitieron lograrlos; los segundos son útiles para entender los aspectos que no fueron atendidos oportunamente.
Mejoramiento de las capacidades del personal	El Observatorio de la Niñez del ICBF participó en cada fase de construcción del IDN y su personal se capacitó en manejarlo y, de ser necesario, reajustarlo con base en los eventuales cambios en las políticas públicas respectivas.
Formulación de documentos e indicadores	El IDN representa un instrumento útil para orientar las políticas públicas en tema de niñez. En particular, destacando los ámbitos temáticos prioritarios que necesitan atención.
Mejoramiento de la eficacia/eficiencia de la entidad	Las entidades del Sistema Nacional de Bienestar se comprometieron a mejorar el manejo de sus registros administrativos, con el propósito de contar con datos confiables para retroalimentar el IDN.
Impactos sobre las entidades	La participación en todas las actividades de la acción mejoró la formación del personal adscrito al Observatorio ICBF, en particular en el diseño de índices.

* Los estudios realizados analizaron los siguientes índices: Índice Municipal de Desarrollo de la Infancia, Niñez y Adolescencia (Bolivia); Índice de Infancia y de la Adolescencia (Chile); Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana (México); Índice de Cumplimento de los Derechos de la Infancia y Adolescencia (República Dominicana).

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

Los expertos de EUROSOCIAL y los funcionarios del ICBF diseñaron el IDN y lo calcularon en Colombia desde el 2011 en adelante. Luego, socializaron los resultados obtenidos y formularon recomendaciones para mejorar las políticas relacionadas con el goce efectivo de sus derechos por parte de los niños. Finalmente, las mismas personas llevaron a cabo una actividad de asistencia técnica a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) de Honduras, con el fin de crear un IDN adaptado al contexto nacional.

En síntesis, según los funcionarios colombianos entrevistados, los impactos positivos de las acciones realizadas en el marco del Programa EUROSOCIAL se concentran en los siguientes ámbitos temáticos y organizativos: 1) mejoramiento en el diseño y la implementación de políticas públicas, gracias a la realización de análisis, estudios e intercambios con otros países y a la elaboración de herramientas operativas; 2) fortalecimiento de la coordinación interinstitucional; y 3) aumento de las capacidades operativas de las instituciones y del personal encargados de formular y llevar a cabo las políticas sociales objeto del ejercicio.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En suma, hay suficientes evidencias para afirmar que las políticas públicas, y especialmente las políticas sociales, ya son una prioridad para múltiples actores y organizaciones internacionales, en las dos vertientes de la cooperación regional y de la cooperación para el desarrollo (Tassara, 2016a). Al respecto, se señalan a continuación unas breves reflexiones finales.

La primera tiene que ver con la creación de múltiples instancias de coordinación de metas y políticas sociales en América Latina. Sin embargo, de acuerdo con la CEPAL:

> El desafío a futuro radica en la capacidad que tengan las instituciones de integración regional y los propios países de dar seguimiento a los compromisos acumulados, para alcanzar los objetivos acordados. De lo contrario, la proliferación de instancias puede convertirse en un espacio de dispersión y competencia, con consecuencias más negativas que positivas en cuanto a sostenibilidad e impacto de las acciones (2015, p. 95).

En segundo lugar, en América Latina a menudo se da mucha discontinuidad entre una administración y otra, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con los cambios de gobiernos condicionan negativamente la coordinación intergubernamental y la capacidad de planificar a mediano y largo plazo.

Igualmente, es común que las urgencias de las agendas nacionales –sobre todo en las épocas de crisis– impulsen a los gobiernos "a actuar de forma unilateral y en contravía de los convenios [internacionales]", mientras que "las políticas sociales comunes no son vinculantes y las entidades encargadas del tema en cada agrupación no tienen capacidad decisoria" (SELA, 2014, p. 125).

Por otro lado, el análisis del impacto del Programa EUROSOCIAL en Colombia refuerza la hipótesis de que la cooperación para el desarrollo –cuando adopta un enfoque de colaboración entre pares y metodologías que fomentan la cooperación Sur-Sur y las comunidades de buenas prácticas– representa un valor agregado en la formulación e implementación de políticas públicas más eficaces en materia de cohesión social y de lucha contra la pobreza.

Adicionalmente, hay que considerar que la Declaración de Busan, aprobada a finales de 2011 en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, y la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, introducen cambios sustantivos en el panorama de la cooperación internacional para el desarrollo. Uno de ellos, tal vez el más importante, es el impulso hacia una asociación global para el "desarrollo eficaz" basada en un enfoque más holístico y orientado a la solución en el largo plazo de los grandes problemas de la humanidad[24] (Tassara, 2016b).

Otra novedad significativa es que la lucha contra la desigualdad, un desafío primordial para los PRM en general y los países de América Latina en particular, aparece por primera vez –con el numeral 10– entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible que representan la columna vertebral de la Agenda 2030.

Finalmente, la discusión previa a la aprobación de la Agenda 2030 ha evidenciado la

[24] Como la coherencia entre las políticas públicas, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la mejor regulación de las finanzas, el fortalecimiento de la seguridad internacional, el gobierno de los flujos migratorios y el combate contra el cambio climático.

urgencia de replantear el papel de los PRM en la arquitectura y la gobernanza global de la cooperación internacional, teniendo en cuenta y promoviendo su "doble estatus" de países que han logrado progresos indiscutibles en algunos ámbitos de desarrollo y tienen problemas y dificultades abiertas en otros. En este contexto se explica la creciente atención de la cooperación internacional para mejorar la calidad del diseño y la implementación de las políticas públicas, tanto a nivel global como en lo referente a los PRM.

En suma, es posible concluir que existen condiciones favorables para que –en un futuro cercano– el diálogo y la coordinación de las políticas públicas se consoliden como una dimensión cada vez más importante en el ámbito internacional, tanto a nivel de agenda global como en lo referente a la cooperación para el desarrollo con los PRM.

REFERENCIAS

Alacqua, M. (2011). La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina. En *Cuadernos de Política Exterior Argentina,* 103. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Alianza del Pacífco (s.f.). Wikipedia. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_del_Pac%C3%ADfico

Alonso, J. A., Glennie, J. y Sumner, A. (2014). *Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA).

APC Colombia (2016). Resultados y acciones del Programa EUROSOCIAL en Colombia. Ponencia presentada en el evento "Balance de resultados y prospectiva del Programa EUROSOCIA en Colombia. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia).

BID (s.f.). Integración regional. Recuperado de http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html

CELAC (s.f.). HOME. Recuperado de http://www.celacinternational.org/

CELAC (2015). Celac aprobó agenda estratégica regional para erradicar el hambre y la pobreza. Recuperado de http://www.nodal.am/2015/10/celac-aprobo-agenda-estrategica-regional-para-erradicar-el-hambre-y-la-pobreza/

CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chiodi, F. M. (2013). Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas. En Tassara, C. (ed.). *Investigación & Desarrollo. Dossier "Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas"* (pp. 185-208). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

EUROSOCIAL (2015*). Diálogo para la acción. Avances en políticas públicas para la cohesión social en América Latina*. Madrid: Programa EUROSOCIAL.

FIIAPP (2012). *Visión y método del Programa EUROSOCIAL II*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas

Públicas (FIIAPP) y Oficina de Programación y Coordinación de EUROSOCIAL II.

Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina.* Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).

García Femenía, A. M. y Sagrario Rueda, N. (2010). *El aprendizaje entre pares en la elaboración de las políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.

HTSPE (2013). *Evaluación Intermedia del Programa EUROSOCIAL II. Informe Final.* Herts: HTSPE.

Ianni, O. (2002). Teorías de la globalización (5ta ed.). México: Siglo XXI Editores.

Larrea, C. y Martínez, M. (2012). *Contribuciones antropológicas al estudio del desarrollo*. Barcelona: Editorial UOC.

Morazán, P., Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Política Exterior.

Moreno, L. y Serrano, A. (2009). Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Revista Gestión y análisis de políticas públicas, Nueva Época*, (2), 11-32.

Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.* Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S

ODCE (s.f.). Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recuperado de http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/

ODCE (2016). What's New. Recuperado de http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/

Pataccini, V. (2013). Los países de renta media: una lectura política y debates recientes sobre su rol y desempeño en la cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano. En Colacrai, M. (comp.). *La cooperación internacional desde la visión de los países de renta media* (pp. 15-36). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional del Rosario (UNR).

Pedreschi Aluisi, A. (2015). *Educação e cooperação na EUROsociAL*. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho".

Raciti, P. (comp.) (2015). *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica*. Madrid: Programa EUROSOCIAL

Red Interamericana de Protección Social (s.f.). Acerca de la RIPSO. Recuperado de http://redproteccionsocial.org/acerca-de-la-ripso

Sanahuja, J. A., Tezanos Vásquez, S., Kern, A. y Perrotta, D. (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. En *Pensamiento Iberoamericano* (pp. 195-222). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.

Sánchez Parga, J. (2007). ¿Qué cooperación internacional para qué desarrollo? Un paradigma neocolonial. *Universitas*, 5, (8), 11-26.

SELA (2014). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2013-2014*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

SES (s.f.). ¿Qué es un Bien Público Regional (BPR)? Recuperado de http://www.seguridadyregion.com/ique-es-un-bien-publico-regional-bpr.html

Silva, C. (2009). Globalización: dimensiones y políticas públicas. *Hologramática*, VI (10), 3-25.

Tassara, C. (2016a). Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos. En: Calderón Sánchez, D. (ed.). *Políticas públicas: aportes para la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Tassara, C. (2016b). Cooperación internacional y relaciones euro-latinoamericanas en el escenario post 2015. En Marín Aranguren, E. M. y Ruiz Camacho, P. X. (eds.). *El futuro de la cooperación internacional para el desarrollo en un mundo en transición: escenarios, actores y paradigmas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROsociAL.

Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. En Tassara, C. (ed.). *Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo* (pp. 69-103). Cartagena: ELACID y Editorial Bonaventuriana.

Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.

Tassara, C. y Zuluaga, Y. (2013). Cooperación euro-latinoamericana en la educación. Lecciones aprendidas en el Programa EUROsociAL. Investigación & Desarrollo, 21 (1), 66-111.

World Bank (2010). *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America*. Washington: The World Bank, Gobierno de España y Ministerio de Economía y Hacienda.

Unión Europea (s.f.). Tratados de la UE. Recuperado de http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_es.htm

La asistencia social vista por los beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza: apropiación y construcción de representaciones alrededor del programa Familias en Acción

Valeria Andrea Ayola Betancourt*

Resumen

Este artículo explora la construcción de representaciones y las dinámicas de apropiación del programa Familias Acción por parte de sus beneficiarios. El enfoque cognitivo de políticas públicas nos permite estudiar el instrumento en tanto portador de marcos interpretativos de regulación de lo social susceptibles de ser transmitidos a los actores involucrados. En este se describe la manera como los beneficiarios son sujetos tanto receptores como interpretativos de la intervención estatal, y algunos efectos sociales derivados de la puesta en marcha de los programas teniendo en cuenta el ámbito local. Para esto, se privilegia una metodología cualitativa de análisis y la entrevista semidirectiva como técnica de investigación. Nuestros resultados se sustentan en un trabajo de campo, el cual, de manera comparativa, fue realizado en medio rural y urbano en el departamento de Bolívar.

Palabras clave: asistencia social, política social, pobreza, Familias en Acción, instrumentos, transferencias monetarias condicionadas.

* Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, mención estudios políticos, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS); Magíster 1 en Economía Aplicada, Université d'Aix-Marseille. Actualmente inscrita en un año preparatorio al doctorado en Sociología en el EHESS, París (Francia). valeria.ayola@ehess.fr

Recibido: 19 de marzo de 2016 / Modificado: 3 de mayo de 2016 / Aceptado: 6 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Ayola Betancourt, V. A. (2016). La asistencia social vista por los beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza: apropiación y construcción de representaciones alrededor del programa Familias en Acción. OPERA, 18, pp. 85-104. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.06

A COGNITIVE APPROACH TO SOCIAL ASSISTANCE INSTRUMENTS: HOW PUBLIC ASSISTANCE RECIPIENTS REPRESENT AND INTERPRET THE ANTI-POVERTY PROGRAM *FAMILIAS EN ACCIÓN*

Abstract

This article considers the contribution of the cognitive framework of public policy and the instrument approach to understanding poverty regulation in Colombia through its instruments. We analyze the relationship between the ideological frame of the Familias en Acción program and the recipient's construction of representations, meanings and interpretations about it. It describes the manner in which the beneficiaries are interpreting the State intervention, but it also describes some social effects arising from the implementation of the programs, taking into account the local scope. For this we use qualitative research techniques and stand out the semi-structured interview as method. Our fieldwork, is based on a comparison between Cartagena city and the San Jacinto's rural zone.

Key words: Fight against poverty, social assistance, Familias en Acción, instruments, conditional cash transfers.

INTRODUCCIÓN

La manera en que las sociedades han buscado regular las formas extremas de diferenciación entre sus miembros ha cambiado según los órdenes morales, políticos y sociales existentes. Asimismo, la responsabilidad de atender a los pobres de una sociedad ha sido asignada a diferentes instituciones dentro de las cuales podemos mencionar el clan, la familia, la comunidad, la iglesia o el Estado, hasta llegar al escenario actual donde esta se vuelve un asunto que se extiende más allá de las fronteras nacionales.

De la mano de las instituciones financieras y las organizaciones multilaterales, la "lucha contra la pobreza" (LCP) logra tematizarse en la arena internacional como asunto prioritario de los países en desarrollo (Gabas y Laporte, 2012). Lo anterior obedece a un cambio de enfoque que tiene lugar en los años noventa, donde se reconocen los efectos regresivos de las medidas de ajuste estructural[1]. Siguiendo este cambio, propulsar el crecimiento económico de una nación sigue siendo la principal estrategia de LCP pero se reconoce que para esto los Estados deben implementar acciones específicas destinadas a combatirla.

Los programas de transferencias condicionadas (PTC), amparados en un discurso eco-

[1] En 1988, se realiza un simposio donde se discute el impacto del ajuste para los pobres, el documento *Targeted programs for the poor during structural adjustment* concentra parcialmente esta discusión.

nómico que postula su pertinencia y eficiencia (Rawlings, 2004), han logrado posicionarse como instrumentos "modelos" de esta lucha. Siendo su difusión tal (Debonneville y Díaz, 2011), que estos han sido implementados en al menos treinta países del mundo, de los cuales dieciocho pertenecen a América Latina[2].

Abordar el tema de los instrumentos de lucha contra la pobreza nos exige, entonces, tener en cuenta la dimensión global que condiciona las políticas sectoriales nacionales. El objetivo de este artículo no es el de mostrar cómo opera la difusión y circulación de instrumentos a nivel internacional, tampoco el de estudiar los resultados o impactos ligados a la puesta en marcha del instrumento en el caso colombiano. Por el contrario, nos hemos propuesto estudiar la manera en que los instrumentos de política pública –en este caso el PTC Familias en Acción–[3] son portadores de marcos interpretativos formulados a nivel macro, susceptibles de ser transmitidos y aprehendidos o reinterpretados a nivel micro por los destinatarios de dichos programas.

Nos interesa estudiar lo anterior teniendo como objeto de estudio la política de asistencia social. Esta, por un lado, refleja la manera en que las sociedades se piensan a sí mismas y buscan regular la pobreza a través de formas institucionalizadas. Por otro lado, nos interesa estudiar el instrumento mencionado como acción que emana desde el poder político e ideológico hacia la sociedad. Teniendo en cuenta lo anterior, se estudia la política de asistencia social como elemento interpretativo de lo político-social en la medida que define categorías entre aquellos que son susceptibles de recibir la asistencia, las condiciones que estos deben cumplir, los derechos susceptibles de reivindicar e incluso el comportamiento moral que se debe adoptar (Giraldo, 2013).

Estudiar la relación de asistencia social a través de los instrumentos de política pública nos permite, de este modo, entender la manera como se estructura el orden social de la mano del poder político. La asistencia es una relación que define la posición social de quien la recibe, ubicándolo por lo general en el último estrato de la sociedad (Simmel, 2011).

Adoptar esta perspectiva de análisis implica superar los análisis ya tradicionales en el tema, los cuales han buscado, desde un pretendido positivismo, medir las variables del programa desde perspectivas tecnocráticas; esto, siguiendo el argumento de André Noël-Roth (2009), poco ha contribuido a dinamizar el debate sobre la política social o al fortalecimiento de la democracia en Colombia.

[2] En 1998, la lucha contra la pobreza será adoptada por los gobiernos latinoamericanos en la cumbre de las américas realizada en Santiago de Chile.

[3] En Colombia, el PTC Familias en Acción ingresa como parte de la red de apoyo social del Plan Colombia en el año 2001, este verá importantes variaciones a través de los años, entre las que se puede mencionar el aumento del presupuesto asignado y de la cobertura. Este programa se consolida en el marco jurídico colombiano con la aprobación de la Ley 1532 de 2012, la cual nos confirma la inserción del programa en el sistema normativo colombiano, motivándonos a estudiarlo con mucha más profundidad.

En esta misma línea, nos interesa mencionar como puntos de partida analíticos del presente documento, el estudio comparativo sobre la pertinencia del programa como política social para América Latina emprendido por Bruno Lautier (2010, 2013); la propuesta que desde el caso argentino logra poner a prueba la pertinencia del discurso económico que sustenta la difusión de las políticas contra la pobreza (Lo Vuolo *et al.*, 2004), y el enfoque de la Escuela para el Desarrollo, la cual ha buscado, desde una perspectiva holista, explicar el cambio de modelo social que significó para Colombia el paso de una estrategia de tipo bismarckiana a una centrada en la focalización (Giraldo, 2013).

EL ENFOQUE COGNITIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ENFOQUE POR LOS INSTRUMENTOS

El enfoque cognitivo de políticas públicas que encuentra en Pierre Muller (2000) su principal exponente, nos permite ampliar el objeto de estudio de la disciplina de las políticas públicas a la relación que existe entre las políticas y la construcción de un orden sociopolítico. Este nos permite integrar la dimensión de lo global a través del estudio de la articulación entre referentes sectoriales y globales. El concepto de referencial nos habla de la existencia de marcos interpretativos de lo real, los cuales influencian los modelos normativos de acción al ser reconocidos como la "verdad" por una mayoría de actores involucrados en la implementación y evaluación de los instrumentos de política pública.

El Estado-nación, para Muller (2000), ha dejado de ser el lugar donde se construyen referentes sectoriales de interpretación del mundo. Los gobiernos deben adaptarse a marcos de interpretación construidos más allá de sus fronteras y, por tanto, a un referente global valorizado. El referencial actual se encuentra determinado por el giro neoliberal experimentado a finales del siglo xx (Jobert, 1994) y por los nuevos modos de gobernanza internacional, donde una multiplicidad de actores como Estados-nación, organizaciones multilaterales, instituciones económicas, sector solidario o sector privado confluyen.

Bajo este enfoque interpretamos la política social en su articulación con el referente global de mercado, el cual no es solo portador de un marco interpretativo del mundo, sino que también contiene una definición de orden social.

Por otro lado, el enfoque por los instrumentos nos permite estudiar la política social desde su materialidad, pues este parte del instrumento –programas, proyectos, políticas sectoriales– como variable explicativa del cambio (Lascoumes y Simard, 2011). Bajo este enfoque, los instrumentos son vistos como "instituciones sociológicas" (Hood, citado en Lascoumes y Simard, 2011) portadores de valores, pocas veces axiológicamente neutros y alimentados de una interpretación de lo social o concepciones precisas del modo de regulación considerado (Lascoumes y Le Galès, 2004, p. 13).

Este enfoque puede ser puesto en práctica a través del estudio de la construcción y adaptación de las herramientas consideradas

en el contexto local, pero también de los efectos sociales que estas generan en los actores implicados, como por ejemplo, de las dinámicas de apropiación (creencias, estrategias, representaciones)[4].

A partir del concepto de instrumento, algunas preguntas orientan el presente documento: ¿cuáles son los valores transmitidos por el instrumento privilegiado de lucha contra la pobreza en el país? ¿De qué manera el instrumento es portador de significaciones y representaciones susceptibles de ser asimiladas por los destinatarios?

METODOLOGÍA

Este documento es una prolongación de la investigación realizada sobre la regulación de la pobreza y el vínculo de ciudadanía en el departamento de Bolívar entre 2014 y 2015. El presente documento se sustenta así en una inmersión en campo que se realizó a principios del año 2015 en el distrito de Cartagena de Indias y en los municipios de Santa Catalina y San Jacinto en el departamento de Bolívar; estos dos últimos fueron escogidos basándonos en el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como referente de la situación global de pobreza.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativo, con representación en medio rural y urbano[5]; se privilegió la entrevista semiestructurada como técnica, la cual, siguiendo a Pinson y Sala-Pala (2007), constituye una herramienta pertinente para quien se interese en el estudio de la acción pública en su dimensión sincrónica o histórica. Esta, más allá de su uso informativo, puede ser movilizada para un uso comprensivo que involucre el análisis de las prácticas cotidianas y de las representaciones que las orientan.

Con esto nos interesamos en el estudio de los discursos como productos sociales orientadores de prácticas políticas, lo que nos permite superar el análisis del discurso en ciencia política, analizado principalmente desde su componente ideológico.

Así las cosas, se entrevistaron cuatro funcionarios[6] directamente relacionados con la operación local del programa y 40 beneficia-

[4] La noción de representación social fue tratada por los fundadores de la sociología como Durkheim y Weber, esta será retomada en los años sesenta por la psicología social y hoy en día es considerado un concepto por profundizar en las ciencias sociales. Las representaciones sociales nos hablan de una forma de conocimiento específica, la del sentido común; estas tienen valor de realidad concreta y orientan las conductas de los individuos. Jodelet (1989) las define como un proceso mediante el cual el individuo se apropia pero también reconstruye su medio ambiente externo.

[5] El trabajo de campo en el distrito de Cartagena incluyó visitas y entrevistas a habitantes de los barrios La Candelaria, Vista Hermosa, Henequén, Torices, Isla de Loba/Pozón y Villas de Aranjuez. El componente rural incluye las veredas de Arenas, Charquitas, San Cristobal, Paraíso. Como rural/urbano los barrios San José, La paz, Villamaría de San Jacinto, así como el barrio San José de Santa Catalina.

[6] Teniendo en cuenta que estos son fácilmente identificables, por un acuerdo de confidencialidad los discursos de estos funcionarios no serán publicados.

rios del programa de los cuales 7 eran madres líderes[7]. Estas entrevistas fueron realizadas directamente por el sujeto investigador en los lugares de residencia o de paso habitual de quienes componían la muestra. Con los beneficiarios se realizaron cuatro grupos focales, veinticinco entrevistas semiestructuradas[8] y dos entrevistas abiertas. La información socioprofesional de los entrevistados quedó consignada en una base de datos y las observaciones en un diario de campo.

El contenido de las entrevistas fue analizado teniendo en cuenta los aportes del Análisis Crítico del Discurso (ACD), el cual nos invita a ir más allá del análisis textual y contextual de las estructuras discursivas para tener en cuenta los sentidos implícitos y latentes de los discursos (Sánchez, 2004). Lo anterior nos permitió identificar estructuras de representaciones que dan cuenta de la existencia de una diversidad en los niveles explicativos y de conductas que se derivan de la participación de los beneficiarios en el programa.

Para este documento, se buscó contrastar los conceptos y fundamentos teóricos que sostienen los PTC, los cuales serán descritos en la sección siguiente con la información empírica recopilada a través de las entrevistas semiestructuradas, información que se verá plasmada en la última sección.

EL ANDAMIAJE TEÓRICO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Los PTC representan un nuevo saber-hacer en el tratamiento de la pobreza, estos combinan los conceptos de pobreza ligados a la libertad, de Amartya Sen; la idea del capital humano aplicado al desarrollo; el manejo social del riesgo, y, por último, la idea de focalización. Cada una de estas constituyen las tecnologías de intervención que Álvarez (2013) denominaría partes constitutivas de la nueva economía política de la pobreza, lo cual se puede interpretar como un marco ideológico. En esta sección examinaremos brevemente estos conceptos para luego relacionarlos con nuestros resultados más claramente.

Los PTC encierran una interpretación causal y una normativa de la pobreza. De acuerdo con la primera, esta es causada por fallas de mercado que no permiten que toda la

[7] De acuerdo al manual operativo del programa del 2008 "La madre líder es una representante de las familias beneficiarias elegida entre las madres titulares con el fin de representarlas en todos los aspectos relacionados […]. La labor de la madre líder es voluntaria, solidaria y no remunerada. Para ser madre líder se requiere saber leer y escribir, tener vocación de trabajo comunitario, ser beneficiaria directa y cumplir con todos los requisitos establecidos en los tiempos y condiciones que determina el Programa".

[8] Se buscó controlar el riesgo de uso de estrategias discursivas por parte de los entrevistados ante la presencia de personas externas, como lo es el investigador; en un ejercicio de reflexión, se buscó minimizar este riesgo al hacer énfasis en la neutralidad de la investigación, y en la no existencia de vínculos con la administración pública o con el poder político. También se procuró realizar las entrevistas en una dinámica más cercana a la observación participante integrando los espacios habituales de interacción y socialización.

población pueda beneficiarse del crecimiento económico, una debilidad en la dotación de factores de producción y de capital –incluido el capital humano–, pero también debido a choques transitorios como las crisis económicas. Por su parte, la interpretación normativa nos dice que es necesario mitigar la pobreza sin desmontar el conjunto de medidas económicas que conducen al desarrollo económico de un país y las cuales fueron plasmadas en el conjunto de medidas del denominado Consenso de Washington[9].

Los PTC son, de esta forma, considerados herramientas eficientes, técnicas y por tanto neutras de la LCP. De acuerdo a sus defensores, estos son programas de sustento a la demanda que corrigen los resultados desiguales de los intercambios de mercado, al mismo tiempo que son generadores de externalidades positivas (Rawlings, 2004). Considerando como un *a priori* la escasez de recursos en los países en vía de desarrollo, focalizar se vuelve la prueba de la eficiencia de estos instrumentos ya que de esta forma los recursos públicos se centran solo donde son más productivos, es decir, en los más pobres de los pobres, en detrimento de las soluciones universalistas consideradas costosas. Esto es a su vez una forma de prevenir la aparición de la figura del *free-rider*, una de las principales preocupaciones de la economía neoliberal.

Las transferencias se presentan como políticas de desarrollo y, a la vez, como integrantes de la política social (Merrien, 2013). A partir de la década del 2000, la protección social entra a ser definida por la doctrina del *manejo social del riesgo*, la cual se basa en el manejo del riesgo futuro del ingreso, óptica bajo la cual los individuos previenen, mitigan y se recuperan del riesgo vía el mercado asegurador (Holzmann y Jorgensen, 2000). La excepción son entonces los más pobres, para los cuales se conciben mecanismos público-privados de protección del riesgo. Cabe mencionar que las transferencias inicialmente fueron concebidas como estrategias de recuperación ante choques, a pesar de esto la experiencia latinoamericana nos indica que estas se han vuelto estrategias permanentes de prevención y mitigación.

Ahora bien, de acuerdo con los aportes de Amartya Sen, la pobreza debe ser medida teniendo en cuenta no los recursos, sino el conjunto de capacidades de los individuos que les permitan su transformación en los funcionamientos que estos valoricen. Las inversiones en capital humano de los PTC son vistas como una manera de propulsar dichas capacidades.

Teniendo como referente el concepto de trampas de pobreza, para la economía del desarrollo la condición de pobreza se expli-

[9] Término acuñado por el economista John Williamson para explicar el conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta como salida impuesta por el FMI y el BM a los países del sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa, donde podemos resaltar privatizaciones, modernización estatal, entrada de inversión extranjera, desmonte de aranceles, disciplina fiscal, etc.

ca por una insuficiente inversión en capital humano[10], lo que impide que los pobres logren ser productivos y competitivos. Los PTC buscan aumentar el *stock* de capital humano atacando la deserción escolar y el insuficiente uso de las estructuras de salud; de esta forma, se busca incidir sobre la demanda del servicio, mas no sobre la oferta de este (la cual se presume dada), generando que la responsabilidad se traslade del Estado hacia el hogar y el individuo.

Por otro lado, para Sen (1999), la capacidad de elección es un componente esencial que permite el empoderamiento y, por consiguiente, el aumento de libertad de las personas. Basados en esto, los PTC permiten el libre uso de las transferencias como una manera de aumentar la capacidad de decisión y autonomía de los hogares pobres, lo cual los ha hecho alejarse de los programas de activación (*workfare)* que exigen la vinculación laboral como contrapartida a las ayudas monetarias[11].

No obstante lo anterior, aun cuando se exalta la libertad de agencia al permitir el libre uso de la transferencia, los programas establecen unas condicionalidades. De hecho, los PTC tienen como principio la incitación (método bastante utilizado por los ideólogos de la teoría de juegos y del *rational choice*), la cual busca generar cambios comportamentales y decisiones finales más eficientes, al transformarlas en un cálculo costo-beneficio (Morley y Codey, 2003).

Por su parte, la rama de la economía del desarrollo que se sustenta en experiencias empíricas, ha profundizado en los impactos económicos del comportamiento de los pobres. Para Banerjee y Duflo (2012), las decisiones erradas que los pobres toman –como por ejemplo, abandonar la escuela o no sanarse– se explican no solo por sus limitadas dotaciones de base sino por comportamientos como la procastinación, un elevado sentido de lo inmediato, así como una subestimación de los beneficios reales. Por esta razón, la incitación resulta el método más adecuado para lograr los objetivos de reducción de la pobreza (Banerjee y Duflo, 2012, pp. 70, 93).

Se trata, entonces, de una visión normativa de los pobres, la cual renueva viejas representaciones acerca de estos. Lo anterior, siguiendo a Álvarez (2013), contribuye a reforzar el prejuicio tutelar que consiste en explicar la pobreza como un asunto relacionado con la carencia de valores en los pobres (como proclives a no educarse o a no cuidar de su salud) y, por tanto, como una cuestión de tipo individual o familiar.

[10] El capital humano es considerado, desde los trabajos de Becker (1964), un tipo de capital como cualquier otro, pero será con los diferentes trabajos de Romer y Barro en los años noventa, que la inversión en capital humano pasa a considerarse determinante en la función de producción de la economía, y, en esta misma línea, establece una correlación entre esta y el crecimiento económico.

[11] A pesar de esto, los bajos montos manejados por las transferencias han tenido como finalidad el no generar incentivos contrarios a la inserción laboral, uno de los puntos más debatidos por los académicos de LCP.

RESULTADOS DE UN ESTUDIO COMPARATIVO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Antes de describir los resultados relacionados con el objeto de este artículo, resulta conveniente mencionar los resultados más importantes de la investigación que da origen a este documento (Ayola, 2015). Dicha investigación concluye que el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza se encuentra más allá del alcance del programa, ya que la dependencia económica de los hogares respecto a la transferencia es alta pues la integración de estos al mercado laboral está sujeta al mercado informal y los bajos montos no permiten la inversión en activos productivos.

En cuanto al componente de integración, el programa ha permitido una integración social de los beneficiarios con su grupo de referencia (familia, vecinos, comunidad) mas no con el resto de la sociedad. La integración política tampoco ha tenido lugar, pues los encuentros y las opciones de participación en el marco del programa no constituyen opciones reales de participación que impliquen una transmisión de poder de decisión en favor de los beneficiarios ni de los pobres en general.

Por último, el resultado que nos interesa señalar es que el impacto del programa puede encontrar importantes variaciones en función de la condición y posición social[12] de los hogares. Los resultados obtenidos nos indican que el programa se acerca a sus objetivos de mitigar la transmisión intergeneracional de la pobreza en aquellos individuos y hogares que presentan una menor dependencia económica y que, por tanto, se encuentran más cerca de la línea de la pobreza.

La heterogeneidad de los pobres fue analizada con base en la información socioprofesional consignada en la base de datos y las informaciones recopiladas en las entrevistas sobre temáticas tales como las redes de solidaridad e interdependencia. Por otro lado, resulta importante mencionar que las diferencias de perfiles socioprofesional y de trayectoria familiar-individual son susceptibles de influir en el tipo de representaciones adoptadas y en el grado de permeabilidad a los discursos externos, pero también en el grado de objetivación sobre la posición ocupada en la jerarquía social. Nuestra hipótesis es que los beneficiarios se han apropiado de diversas maneras del programa, lo cual, por un lado, nos habla de un proceso pasivo de recepción, asimilación y moralización, pero, por el otro, se trata de un proceso activo de reinterpretación y movilización de los contenidos. Lo anterior depende de la posición en el espacio social que cada hogar ocupe y de los procesos de movilidad social en los cuales se encuentren inscritos.

Como primera medida, expondremos las dinámicas que nos hablan de una apropiación

[12] Teniendo como objetivo ofrecer una visión más allá de la simple realidad económica, en el análisis se incluyen otras dimensiones tomadas de la obra de Pierre Bourdieu (2002), quien define las diferencias en el espacio social en función de la distribución de los capitales económico, social, cultural y simbólico.

del programa, luego abordaremos las representaciones que se han articulado alrededor de este para, finalmente, exponer algunas de las estrategias e interpretaciones. En algunos casos, cuando lo amerite, la apropiación ira acompañada de su respectiva interpretación.

Apropiación. Existe una apropiación de las modalidades del programa. Las transferencias exigen a los beneficiarios el mantener un vínculo constante con la administración; estos poco a poco (algunos con grandes dificultades sobre todo en la zona rural) se adaptan a unas tecnologías ligadas a la recepción de las transferencias (cuentas bancarias, tarjetas Sim) y aprenden a hacer uso de los canales institucionales de información (*call centers*, oficinas locales). Asimismo, la asistencia a charlas, convenciones y encuentros de salud y convivencia se vuelve también parte de la cotidianidad de los beneficiarios, a lo que se le suma la experiencia adquirida en trámites y recolección de documentos necesarios para su continuación en el programa.

El *habitus* lingüístico de los beneficiarios se ha visto influenciado por los discursos externos, para lo cual son determinantes los encuentros y el rol de los asistentes sociales. Términos como "incentivo", "crecimiento y desarrollo", "vulnerabilidad" o "cobertura" han sido integrados al vocabulario de los beneficiarios con sus respectivas interpretaciones y usos. En el siguiente extracto se puede apreciar la interpretación de la palabra incentivo por una madre de un barrio de Cartagena cuando se le preguntó sobre los montos de la transferencia.

> "Uno quisiera más, pero ellos dirán si te los dan o no te lo dan, yo digo que eso es como un incentivo como la palabra que ellos dicen, que te dan para que tú te esmeres para hacer las cosas y si te lo dan bien y sino, también" (EC1, Cartagena, 33 años, ama de casa, 5 años en el programa).

Esta adopción se evidencia en diferentes relatos, nuestra hipótesis es que la población categorizada como pobre se encuentra más expuesta a la adopción de discursos externos, para lo cual es determinante el bajo capital cultural y la posición social que los ubica en desventaja ante quienes emiten los discursos desde la autoridad que los inviste. En este caso, la transferencia es interpretada como un incentivo a la acción, a la búsqueda de oportunidades. En este extracto se aprecia también otro elemento que será tratado posteriormente: el de la no aprehensión de la transferencia como un derecho, como cuando la entrevistada dice "si te lo dan bien y si no, también". Teniendo como referente la apropiación del significado de la palabra incentivo, pasaremos a debatir la apropiación de la pobreza como asunto familiar e individual.

La superación de la pobreza ha sido interpretada por los beneficiarios como una cuestión que depende de la buena gestión que cada familia realice de la transferencia monetaria. De esta forma, la superación de la pobreza se presenta como una cuestión dependiente del esfuerzo personal y, por tanto, es de tipo individual. El siguiente extracto es interesante en la medida que la entrevistada maneja la representación de que las ayudas permiten la salida de la pobreza, pero luego se da una negociación de lo expuesto.

"I: ¿Y entonces crees que ese tipo de ayudas van a permitir que se acabe con la pobreza en Colombia?

ESJ28: Sí, si lo sabemos invertir [bastante segura].

I: ¿Entonces crees que de aquí a diez años las cosas van a cambiar?

[Lo piensa 05 segundos]

ESJ28: Mmm [Duda] No, porque… porque así como lo cogemos [el dinero] así mismo se nos va" (ESJ28, 26 años, artesana, rural, 5 años en el programa).

En el siguiente extracto se aprecia lo anterior, pero también otra idea a la que los PTC contribuyen desde sus modalidades: la exaltación de la mujer como mejores administradoras de los recursos familiares, relegando al hombre de la esfera doméstica.

"Para mí esos programas del Gobierno hay es que saberlos aprovechar, son buenos, son una ayuda en cualquier momento, uno tiene que saber aprovechar, administrar la plata, no esperar que el Gobierno venga a darle a uno las cosas, para mejorarle la calidad de la vida a los hijos, porque hay gente, sobre todo los papás, que no le dan la plata a los hijos sino que se la jartan en ron" (EC5, urbano, 38 años, 10 años en el programa, carrera técnica trabaja, como empleada doméstica).

En las entrevistas se indagó por el programa pero también por los problemas que afectaban a los territorios, esto generaba que las madres se vieran enfrentadas a ambas representaciones que manejan del Estado y de las autoridades locales; por un lado, la del Estado benefactor que ayuda con ese tipo de programas y, por el otro, a la realidad de corrupción, clientelismo político y de olvido estatal como en la insuficiencia en la oferta pública. Lo que se pudo apreciar es que la situación adversa en cuanto a oferta pública de estos barrios, veredas o pueblos era de alguna forma normalizada y aceptada por tratarse de situaciones ya cotidianas.

De esta forma, las madres de familia manejan un doble discurso donde, por un lado, se busca resaltar los esfuerzos individuales de superación de la pobreza como las inversiones en los infantes y la buena administración de la transferencia. Pero este se ve opacado ante las restricciones que estos encuentran en su realidad, como por ejemplo, la necesidad de gasto inmediato, la falta de una oferta pública adecuada (sobre todo en el medio rural), la difícil inserción laboral, pero también por la realidad política-clientelar de los barrios y las veredas que habitan. Por esto, argumentamos que los recursos dispuestos pueden ser difícilmente convertibles en capacidades, lo que tiene como consecuencia que se tienda hacia una culpabilización del pobre por su condición.

Bajo este mismo esquema, nos interesa señalar la representación de la pobreza como un "espíritu", es decir, como disposición o actitud que diferencia a los pobres, entre quienes realizan esfuerzos por salir de la pobreza y quienes no lo hacen. Se busca así desligar el componente material de lo que sería un componente psicológico de la pobreza, pero también se convierte en una forma para algunos beneficiarios de reinterpretar su po-

sición en el espacio social, no solo respecto a sus pares, sino también con respecto al resto de la sociedad. En el extracto siguiente podemos ver de manera parcial lo descrito por una mujer que vive en un barrio ilegal del oriente cartagenero, con formación técnica pero que trabaja en servicio doméstico. En el segundo caso, se trata de una madre líder que reinterpreta su situación y busca transmitir ese mensaje a sus pares.

"Aunque yo vivo aquí, yo no tengo mentalidad de pobreza, porque uno tiene que tener una mentalidad de riqueza, porque si tú vas con esa mentalidad de pobreza siempre va a ser uno pobre y ¡no!" (EC5, urbano, 38 años, 10 años en el programa, carrera técnica, trabaja como empleada doméstica).

"Así que yo le digo a la gente que uno es pobre de pronto, pero no de espíritu, por eso uno tiene que buscar lo que le toca […] que uno tiene que gestionar, ajá, para conseguir" (e35SJ, madre líder, Las Palmas).

La inversión en capital humano es vista como una obligación comprensible por las madres, la condicionalidad ha sido adoptada por los beneficiarios como una obligación obvia, y los controles necesarios a la recepción de la transferencia han pasado a formar parte de la cotidianidad de las madres de manera que el "buen uso" está asociado la inversión en estos componentes. El siguiente extracto es de una joven desplazada, hija de un líder de la comunidad, que terminó el bachillerato (su madre recibía FA) y comienza una formación técnica que luego abandona; su perfil permite una explicación más elaborada sobre la superación de la pobreza, lo que nos habla de una reinterpretación; sin embargo, nos interesa señalar aquí que, para esta, la transferencia es de destino exclusivo para la inversión en capital humano.

"...yo digo que lo que te están dando es para... te colaboran con la alimentacion de tus hijos, ellos no te estan dando para que tú te superes, para poderme dar a mí para superar la pobreza tienen que darme trabajo que es lo que uno más hace pa superar la pobreza, lo que te están dando es una colaboracion para la alimentacion del bebé, que uno lo agredece porque uno sin trabajar, tiene esa colaboracion, le sirve esa ayuda" (E23C, urbano Cartagena, desplazada, 3 hijos).

Para algunas de las madres, el hecho de que no exista un control sobre el uso de la transferencia resulta incomprensible; estas, de alguna forma, se alinean con la manera en que tradicionalmente se ha manejado la ayuda a los pobres.

"Yo digo que no se hace un control para saber qué es lo que las madres hacen con eso, por lo menos aquí en el barrio cuando recibían esas platas, XX hacían paseos y […] la platica de los niños se la bebían los papás […] yo digo que la mayor parte de esa plata no va para los niños, por lo menos yo lo cojo para él. […] Eso es para que den un bono de estudio para comprar los cuadernos, así sí hay un mayor control" (E3C, urbano Cartagena, 32 años, formación técnica, 3 años programa).

Nos interesa ahora señalar las dinámicas de control como efecto social no deseado del programa, pues a pesar del libre uso de las

transferencias como principio de los PTC[13], el uso que las madres le dan a estas ha pasado a ser un elemento central del programa.

"I: ¿Alguna vez te has sentido señalada por recibir el subsidio?

EC7: De pronto me sintiera señalada si lo cogiera para mí" (EC7, urbano, 27 años, ama de casa, antigua madre líder).

La clásica distinción entre el "buen pobre" y el "mal pobre" se da implícitamente en el discurso que desde la institucionalidad se transmite a los beneficiarios del programa en cuestión. Esta categorización opera para distinguir aquellos que utilizan los recursos del programa para uso exclusivo de los niños, pero también para aquellos que aplican hábitos comportamentales considerados deseables (cuidado en salud constante de los niños, acompañamiento escolar), una redención a través del trabajo, así como un comportamiento moral asociado a una racionalidad en las decisiones.

En las entrevistas con los funcionarios locales se exaltan los casos de niños con buen desempeño escolar o las familias que gracias al subsidio han logrado cambiar su situación, al mismo tiempo que se señalan o exaltan como malos ejemplos a aquellos que utilizan los recursos para otros fines. Estos últimos representados como irresponsables en su comportamiento sexual-reproductivo, asociado a lugares comunes como el alcoholismo, la prostitución y la pereza, preso del "espíritu de la pobreza".

Las madres líderes han adoptado como propia la tarea de transmitir, no solo las informaciones concernientes al programa, sino también los discursos que emite la institucionalidad. Estas afirmaciones se vuelven más pertinentes para el caso de comunidades de pequeña talla y en medio rural, donde el grado de cohesión social tiende a ser más importante (salvo en los casos de comunidades desintegradas por el conflicto armado).

El siguiente extracto nos sirve para ilustrar cómo las madres líderes han adoptado una posición de defensa de lo público, aun cuando su trabajo es de carácter voluntario, pero también la manera en que las reuniones se vuelven lugares de intercambio de información sobre comportamientos deseables.

"A veces hay unas [madres] que me preguntan, ¿XX cuándo es que van a pagar? Y yo les digo, aja y ¿tú pa quién trabajas?, entonces yo les digo que no estén pendiente de la plata, por lo menos en el proceso de verificación están los controles, entonces cuando los niños ya pasan del año, cuando ya no es obligatorio, yo les digo que los sigan llevando a los controles de oídos, de los ojos, de odontología […] y les digo que si van pal centro váyanse con su pantalosito limpio que así sea viejito uno va limpio, yo me las cojo así, sobre todo cuando hago las reuniones, de pronto me dicen sapa por detrás,

[13] "Los programas utilizan principalmente transferencias monetarias de libre uso ya que se considera que los propios hogares son los que mejor uso pueden hacer de dichas transferencias sobre la base de sus preferencias" (Ceccinni y Madariaga, 2011).

pero bueno yo quiero es ayudarles" (E35SJ, rural centro poblado, madre líder, desempleada [antes ICBF], 3 años en el programa).

Las madres líderes constituyen un perfil particular dentro de los beneficiarios descritos (Ayola Betancourt, 2015), pues aunque estas son transmisoras y se encargan de mantener un orden (que evidentemente se escapa de sus posibilidades), también hacen parte de las comunidades que habitan y estas saben movilizar esta doble pertenencia a fin de gestionar recursos para sus comunidades y consolidar un capital social.

Para terminar, se puede decir que el programa contribuye a la expansión de una visión moralizadora que busca inculcar valores a los pobres con el objetivo de "corregirlos". Pero lo anterior no es exclusivo del programa, ha formado parte de la manera en que las sociedades occidentales han buscado corregir a sus elementos "patológicos", sea a través del trabajo, del disciplinamiento, de la sumisión a la religión o a un ideal de higiene (Álvarez, 2005). El programa no es entonces responsable de esta dinámica, aunque sí contribuye a través de los valores transmitidos a reforzar el conjunto de creencias y representaciones sobre quién merece la asistencia.

Representaciones sociales. A continuación se abordarán algunas representaciones sociales que se han erigido en torno al programa. Las representaciones son formas en que la realidad es aprehendida y explicada por los individuos, toman valor de realidad concreta y pueden orientar las conductas de los individuos; estas se convierten en fenómenos sociales en la medida en que son compartidas por un grupo social. La investigación realizada nos indica que existen dos tipos de representaciones sociales que podrían ser asociadas a imaginarios, pero que toman valor de realidad concreta y se encuentran principalmente poniendo en cuestión el programa como artífice de derechos.

Primero, en las entrevistas realizadas emerge continuamente una representación sobre el programa, la de Familias en Acción como un regalo que otorga el Gobierno (sí existe una asociación con la figura del Ejecutivo) a las familias pobres, una "ayudita" que permite paliar las necesidades de las familias, la cual es aprehendida como un regalo o un favor y afirma la representación del Estado paternalista, personalista y caritativo.

"Para mí eso son [refiriéndose a FA], digo yo, ayudas que el Gobierno nos brinda para nuestros hijos, yo digo que esos son regalos, aunque tenemos derecho, pero con tantas cosas que pasan" (ESJ28, 26 años, rural vereda, 5 años en el programa).

"Yo recibo por mi bebé 120 mil pesos, pa' mí que eso está bien, lo que es regalado uno lo recibe así sean 20 mil pesos yo los recibo porque no los he trabajado" (EC13, Cartagena, 26 años, ama de casa, 1 año en el programa).

Si bien no se puede decir que todos los beneficiarios adopten esta representación, pues en la medida que estos conocen más sus derechos o se encuentran dentro de procesos de reivindicación colectiva esta representación tiende a variar, sin embargo, se puede decir que en este punto se llega a una "saturación de la información", es decir, que en el universo

de estudio es recurrente esta representación manifestada de manera verbal o no verbal.

Las representaciones son vectores de las conductas individuales. La representación de FA como un regalo implica que las madres de familia adopten una postura de agradecimiento para quienes presumen como responsables, lo cual es ante todo asociado al Ejecutivo. Teniendo en cuenta que en Colombia la asistencia a los pobres ha sido una tarea históricamente delegada a la iglesia católica y a la caridad privada hasta entrado el siglo XX. De alguna forma, la política de asistencia social sigue estando condicionada por la manera en que históricamente el Estado y la sociedad se han relacionado con los pobres en el país (Castro, 2007) es decir, por los esquemas de ayuda basados en la caridad.

Además, volviendo al plano normativo, al derecho se está accediendo más por la comprobación de la calidad de pobre –hoy objeto de la solidaridad internacional– que por la condición de ciudadano en dificultad objeto de la solidaridad estatal.

Esta es una representación que indudablemente no coincide con el esquema de asistencia basada en el derecho de igualdad de los ciudadanos, tal como lo postula la Carta Política (art. 13), ni con lo establecido por la Ley 1532 de 2012 que dota al programa de una estabilidad jurídica y lo proclama como derecho adquirido de los beneficiarios.

Lo anterior está relacionado, por ejemplo con que estos consideren el monto de la transferencia como "lo justo" y que tampoco se entienda este como derecho de los niños ni de las familias. Los extractos de entrevistas que presentamos a continuación nos sirven para ilustrar este punto sobre el monto y la representación del subsidio como un regalo.

"Uno quisiera más, pero ellos dirán si te los dan o no te lo dan […] Por la cantidad de dinero, ¡claro si me dan más gracias a Dios! Pero digo que eso debe ser lo justo" (EC1, Cartagena, 33 años, ama de casa, 5 años en el programa).

A pesar de esto, el monto puede ser puesto en cuestión –sobre todo el incentivo otorgado a los niños que cursan primaria (20 mil pesos bimensuales)– sobre todo por las familias que presentan menor dependencia económica. El caso siguiente es el de una mujer ama de casa y artesana, donde el proveedor de la familia cuenta con ingreso estable.

"...el único pañito de agua que viene son los pagos de FA, cuando vienen esas platicas eso es una bendición, y así como decía yo, eso es relativo, porque a un niñito de primaria que le dan 15 mil pesos, también se ve tan, ay, tan chiquitico, pero bueno, igual eso es regalado" (ESJ23, San Jacinto, urbano, 38 años, artesana, 6 años en el programa).

El manejo de esta representación incide en que ante retrasos en los pagos, incoherencias en los montos transferidos o en la actualización de datos, los beneficiarios prefieran no quejarse ante la entidad correspondiente. Este fenómeno ha sido estudiado en un contexto diferente por Warin (2012) quien analiza el no acceso a los derechos sociales en el caso francés (*non recours*, *non-take up of social rights*) considerándolo un asunto que pone en cuestión la pertinencia de las políticas públicas. Si se recuerda el primer extracto presentado,

donde la entrevistada manifestaba que recibir o no la transferencia le era indiferente, a continuación se cuestionaba puntualmente sobre esta tendencia.

"I: ¿alguna vez has tenido problemas con los pagos?

ESJ28: Sí, antes, una vez me vino por siete mil y otra vez no llegaron […], pero yo nunca metí el reclamo.

I: ¿Y eso por qué, mucho papeleo?

ESJ28: no, no sé (risas) no… (silencio)" (ESJ28, 26 años, rural vereda, 5 años en el programa).

Lo anterior, entonces, es sintomático de una debilidad de la noción de ciudadanía, sobre lo cual incide que sea un derecho que se otorga bajo ciertas condiciones pero también de las modalidades con las que el programa se puso en marcha en los primeros años cuando estuvo asociado a la figura del Ejecutivo y al voluntarismo político que de este se derivaba (Pulido, 2013). Esta es otra representación que se hizo evidente en las entrevistas, la cual no será abordada.

La reinterpretación. Sin embargo, lo expuesto anteriormente no quiere decir que los beneficiarios adquieran un papel pasivo en la adopción de discursos externos; de hecho, estos hacen uso de diferentes estrategias de apropiación, las cuales nos hablan de un proceso de interpretación activo de los componentes de la asistencia y de los instrumentos de focalización.

Primero, los beneficiarios no se sienten estigmatizados por el hecho de recibir las ayudas, estos intentan no basar su identidad en su relación con la recepción de la transferencia ni, en general, con los programas de la asistencia social. Los sentimientos de incomodidad, pena, ruptura, señalamiento no parecen estar asociados a la transferencia. Esto fue abordado, por ejemplo, al interrogar sobre las condicionalidades que podrían afectar la estima como por ejemplo, las largas filas, congestión en las oficinas, dificultades en los pagos, etc. Lo observado nos indica que quienes son más dependientes de la transferencia obvian lo relativo a un señalamiento. En cuanto a las filas de cobro, se encuentra que quienes debutan procesos de distinción o de movilidad social, manifiestan utilizar estrategias para evitar el señalamiento como, por ejemplo, no hacer las filas de cobro los mismos días del pago o trasladarse a barrios con menor concentración de la población beneficiaria. Esto nos habla de un posicionamiento activo de apropiación por parte de algunas madres, lo cual está relacionado con la posición que el beneficiario tenga dentro del grupo de los pobres; en este caso se trata de una mujer que tiene un trabajo estable en una institución educativa como aseadora.

"Yo, en la cobrada nunca he tenido problema porque nosotros acá, de la zona esta, siempre buscamos la misma, ¡yo no! yo fui más inteligente, yo cobro es en Bocagrande, yo no hago fila, […] donde no hay fila, no hay atraco y no hay nada, me voy en una moto" (EC8, Barrio Candelaria, Cartagena, 57 años).

Lo anterior lo explicamos por la particularidad que tiene la experiencia de la pobreza en el caso colombiano; para esto postulamos

que esta se acerca al tipo de pobreza integrada[14] en la tipología propuesta por Paugam (2013). En esta, los pobres son un grupo considerable de la población, por lo cual es una experiencia que no implica ruptura con el grupo social.

Segundo, encontramos como signo de la apropiación, no solo del programa, sino de la política de asistencia social en su integridad, las estrategias utilizadas por los beneficiarios para mantener su categorización como pobres ante las herramientas designadas de focalización. La focalización cada vez más restrictiva ha contribuido a la circulación entre los beneficiarios de estrategias para que estos puedan seguir siendo potenciales beneficiarios de la asistencia social.

La Ley 1532 inauguró la posibilidad de graduación del programa, es decir, que de comprobarse una mejora en la condición global del hogar, a estos se les otorga un periodo de gracia de transición pero, en efecto, estos podrían dejar de recibir las ayudas. Ante esto, los beneficiarios tienden a afirmarse como grupo: el de los "pobres", lo que preocupa principalmente a quienes tienen menos dependencia económica respecto a la transferencia.

"Yo pienso que igual aquí todos somos pobres, pero habemos personas que tenemos posibilidades, que están más cómodas que otras, pobreza hay, bastante, sobretodo pa los barrios, por allá para La Paz, uno por acá como que siempre como que más, pero eso no quiere decir que uno deje de ser pobre" (ESJ23, San Jacinto, urbano, 38 años, artesana, 6 años en el programa).

En las entrevistas surgen referencias a casos de personas que tienen la necesidad de la transferencia pero que no son focalizadas ni han alcanzado a entrar en las coberturas, lo que despierta sentimientos de solidaridad con estas. Algunas estrategias son movilizadas por los beneficiarios, en lo que tiene que ver con la focalización por el Sisben. Para ilustrar este punto presentamos estos dos extractos de entrevista:

"...hubo mucha gente que se quejó porque el puntaje estaba alto, sacaron a muchos, sí porque en la encuestas, por lo menos te preguntan qué estudias tú, tal, qué eres tú, tal, […] todo eso lo van incluyendo y lo arroja el sistema, cuando a mí me lleguen a hacer encuestas, ¿hasta qué curso llegaste? ¡pan! hasta octavo. Octavo, porque uno, a mí me lo explicó un amigo que es el que hace las encuestas, me dijo, nunca cuando te vayan a hacer una encuestas digas [realmente] hasta dónde llegaste [en tu formación escolar] […] Porque el hecho de que yo tengo mi televisorcito, mi equipito, mis cositas, no es que yo tengo plata, uno se tiene que esmerarse con sacrificio" (EC5, urbano, 38 años, 10 años en el programa, carrera técnica, trabaja como empleada doméstica).

"...tienes que esconder ahora la neverita que compraste, que te sacrificaste, que pagaste con crédito y que no tenía

[14] Algunos elementos del tipo de pobreza integrada son: la falta de presencia estatal se compensa con las solidaridades locales y tradicionales; la familia juega un importante rol como entidad que provee protección y reconocimiento, a su vez que permite la integración de estos al sistema normativo; el trabajo informal es la fuente de integración económica de los pobres. Desde el discurso que manejan con una focalización que es cada vez más restrictiva se busca evitar la aparición del polizón o *free-rider*.

sino hielo y agua pa' que no te pongan más puntaje, ellos no miran el sacrificio con que esa nevera llega allí. Toca esconderla o mudarte para donde el vecino que esté peor que tú. O si compraste algo, decirle al vecino que te lo guarde" (EC1, urbana, 33 años, 5 años en el programa, barrio Vistahermosa).

CONCLUSIÓN

El análisis del programa FA que hemos emprendido nos permite concluir que este es portador de una manera específica de concebir la pobreza, los beneficiarios han articulado representaciones y explicaciones en torno a los fenómenos de la pobreza como sujetos receptores e interpretativos, al mismo tiempo que se han apropiado de los instrumentos del programa como sujetos activos.

El enfoque por los instrumentos nos ofrece una herramienta analítica alternativa para el estudio de las políticas públicas, el cual nos ha permitido estudiar los instrumentos en su calidad de dispositivos normativos generadores de efectos sociales. Con este tipo de análisis se busca contribuir a la dinamización del debate sobre pobreza y desigualdad en el país, al integrar la visión de los actores directamente tocados por las políticas. Como principal resultado nos interesa destacar la percepción de la asistencia social como un favor que emana desde el Gobierno hacia los pobres del país. Este resulta sintomático de una relación que se perfila como desigual y contraria a los principios que rigen las democracias occidentales.

Nos interesa volver a señalar que el instrumento por sí solo no es articulador de la dinámica, sino que se inscribe en un contexto ideológico más amplio –que se puede resumir en la hegemonía de la economía de mercado– que inevitablemente lo condiciona. Los PTC constituyen una evidencia sobre cómo –bajo el marco de la lucha contra la pobreza– se ha dado una rearticulación de la base ideológica de la política social (Lautier, 2013).

Para Pierre Muller (citando a Habermas, 1987 y Papadopolus, 1995), el análisis de políticas públicas es revelador de la manera en que las sociedades modernas se piensan a ellas mismas y buscan imponer un orden a través de su acción. Este argumento se articula con la sociología de la pobreza (Paugam, 2013), la cual interpreta las acciones de regulación de la pobreza como un elemento explicativo de cómo la sociedad se piensa a ella misma. De esta forma, el estudio de las formas de regulación de la pobreza en el país plantea interrogantes no solo para la comunidad académica, sino también para el conjunto de la sociedad sobre las armas con que esta planea enfrentarse a un escenario de posconflicto.

REFERENCIAS

Álvarez, S. (2005). La producción social de la pobreza. En: *Los discursos sobre pobreza y el desarrollo humano*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Álvarez, S. (2013) Sumario Voces abiertas. *La dignidad de los nadies*, 4 (22).

Ayola Betancourt, V. (2015). *La régulation de la pauvreté en Colombie au prisme de la théorie des liens sociaux : le cas de Familias en Acción*. (Tesis inédita de maestría). École des hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Francia.

Banerjee, A.y Duflo, E. (2012). *Repenser la pauvreté*. Paris: Editions du Seuil.

Becker G. S. (1964). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis*, New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research.

Bourdieu, P. (2002). Condición de clase y posición de clase. *Revista colombiana de sociología*. 7(1), 119-141.

Castro Carvajal, B. (2007). *Caridad y Beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Ceccinni, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Debonneville, J. y Díaz, P. (2011). Innovation, diffusion et rôle des idées: une lecture internationale des Conditional Cash Transfers aux Philippines. En *Contribution à la séance thématique RT6 Protection sociale, politiques sociales et solidarités: Innovation et expérimentation: acteurs, territoires et dispositifs*. Congrès 2011 de l'AFS.

Gabas, J. J. y Laporte, C. (2012). La pauvreté dans l'agenda des Nations Unies. *Ceriscope Pauvreté*. Recuperado de http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/la-pauvrete-dans-lagenda-des-nations-unies

Giraldo, C. (ed.). (2013). *Política social contemporánea en América Latina*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Ed. Desde Abajo.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). Gestion du Risque sociale: Théorique cadre de la Protection sociale. En *Discussion Paper Series, no. SP 6.* Banque mondiale : Washington, DC.

Jobert, B. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris:L'harmattan.

Jodelet, D. (1989). *Les Représentations Sociales*. Paris: Presses Universitaires de France.

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.

Lascoumes, P. y Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61, 5-22.

Lautier, B. (2010). Les politiques sociales à l'épreuve des réformes de marché. *Revue internationale de politique comparée*, 17 (3), 23-55.

Lautier, B. (2013). Les CCTP en Amérique Latine: Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers Monde* (214).

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (2004). *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas.

Merrien, F. X. (2013). La protection sociale comme politique de développement: Un nouveau programme d'action international. *International Development Policy*. 4(2), 68-88.

Morley, C. (2003). From Social Assistance to Social Development: targeted education subsidies in developing countries. Washington: Center for Global Development and IFPRI.

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2), 189-208.

Noël-Roth, A. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la Red de Apoyo Social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 45.

Paugam, S. (2013). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: PUF.

Pinson, G. y Sala-Pala, V. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique? *Revue française de science politique,* 57, 555-597.

Pulido, C. (2013). Los programas de transferencias condicionadas en América Latina, el caso de Familias en Acción. (Tesis inédita maestría) Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Rawlings, L. (2004). A new approach to social assistance: Latin-American's experience with conditional cash transfer programs. *International Social. Rev*. 58, 133-161.

Sánchez, W. (2004). *Análisis crítico del discurso: una aproximación*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.

Sen, A. (1999). Development as *freedom*. New York: Oxford University Press.

Simmel, G. (2011). *El pobre*. Barcelona: Ediciones Sequitur.

Warin, P. (2012) Le non-recours aux droits. *SociologieS*. Recuperado de http://sociologies.revues.org/4103

Políticas de lucha contra la pobreza e inclusión laboral. Análisis de experiencias latinoamericanas en la evaluación de las competencias transversales

Paolo Raciti*
Paloma Vivaldi Vera**
Giovannina Assunta Giuliano***

Resumen

Este artículo está estructurado en cuatro partes. La primera, evidencia el valor agregado de las iniciativas de inclusión laboral en el marco de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, explica la importancia de las competencias transversales para aumentar las oportunidades de trabajo de la población vulnerable y ofrece una panorámica sobre la reflexión orientada a definir el espacio conceptual para la evaluación de estas competencias. Seguidamente, se presenta la metodología utilizada para la construcción de un sistema de evaluación de competencias transversales experimentado en Colombia en el marco de

* PhD en Servicios Sociales. Investigador de la División Inclusión Social del Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), inscrito al Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales de Italia. Consultor del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) y, en el marco del Programa EUROSOCIAL de la Unión Europea, brinda asistencia técnica a países latinoamericanos en temas de políticas sociales y educativas. raciti@cisp-ngo.org

** Licenciada en psicología clínica e investigadora en la División Inclusión Social del ISFOL. Consultora del CISP y colabora con el Programa EUROSOCIAL. vivaldi@cisp-ngo.org

*** Licenciada en Ciencias Estadísticas y Actuariales, investigadora en la División Inclusión Social del ISFOL. Responsable del equipo de evaluación de la política nacional Apoyo para la Inclusión Activa (*Sostegno per l'Inclusione Attiva - SIA*). g.giuliano@isfol.it

Recibido: 11 de abril de 2016 / Modificado: 3 de mayo de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Raciti, P., Vivaldi Vera, P. y Assunta Giuliano, G. (2016). Políticas de lucha contra la pobreza e inclusión laboral. Análisis de experiencias latinoamericanas en la evaluación de las competencias transversales. OPERA, 18, pp. 105-131. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.07

la segunda fase del Programa EUROSOCIAL y realizado por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). En la tercera se analizan los datos de la aplicación más reciente del instrumento de evaluación en Colombia, y en la cuarta parte se comentan los estudios realizados para facilitar la utilización del mismo instrumento en Perú. Finalmente, el artículo culmina con algunas reflexiones sobre la potencialidad de las acciones anteriormente descritas para el diseño y la planificación de políticas de inclusión laboral.

Palabras clave: Colombia, competencias transversales, inclusión productiva, inclusión social, políticas públicas.

POVERTY ALLEVIATION POLICIES AND LABOUR INCLUSION. ANALYSIS OF LATIN AMERICAN EXPERIENCES IN THE EVALUATION OF TRANSVERSAL SKILLS

Abstract

This article is structured into five sections. The first one (1) raises the added value of labour inclusion initiatives in the framework of poverty alleviation policies, (2) explains the importance of transversal skills in order to improve job opportunities for vulnerable people, (3) provides a picture to clarify the conceptual space concerning the effort of evaluating transversal skills. The following is the presentation of the methodology for evaluating transversal skills carried out in Colombia under the second phase of the EUROSOCIAL Program, realized by the *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP). The third section analyses the results of the last application of the evaluation questionnaire in Colombia, while the fourth section focus on the results of the studies carried on to facilitate the application of the same tool in Peru. Finally, the essay ends with some reflections on the potential of the actions described above in policy design and planning for labour inclusion.

Key words: Colombia, transversal skills, productive inclusion, social inclusion, public policy.

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, INCLUSIÓN LABORAL Y COMPETENCIAS TRANSVERSALES

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) son concebidos con el propósito de "transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables" (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 5), y consisten en "la entrega de recursos a familias en situación de pobreza que tengan hijos menores de edad y cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas" (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 23). De esta forma, se crean condiciones propicias para que las familias dispongan de más recursos para la educación, nutrición y salud de los hijos y del hogar en su conjunto y, por esta vía, contribuir a consolidar la integración social y el acceso a una mejor calidad de vida en el mediano y largo plazo (p. 20).

Por lo anterior, los PTC constituyen una pieza importante de las políticas públicas de

lucha contra la pobreza en la mayoría de los países de América Latina, y representan un componente no contributivo de los sistemas nacionales de protección social, puesto que los destinatarios reciben las transferencias monetarias independientemente de la capacidad de cotización a la seguridad social. Sin embargo, en los últimos años

> …la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia en relación con los PTC. Esto se debe a la constatación de que hasta ahora las transferencias condicionadas han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional, basada en una mejor inclusión laboral de sus destinatarios. Se puede así afirmar que hoy la preocupación común a todos los programas de la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios (CEPAL y OIT, 2014, p. 14).

En consecuencia, como señala Tassara (2015), los PTC latinoamericanos que incluyen un componente de inclusión laboral y económica aumentaron progresivamente de 2 sobre los 6 que se encontraban en ejecución en 2000 (33,3 % del total) a 16 sobre 19 en 2014 (84,2 % del total), mientras que la oferta de programas específicos de inclusión laboral y generación de ingresos se ha ido articulando alrededor de dos ejes principales: el apoyo a la oferta y a la demanda laboral. Entre los instrumentos que actúan sobre el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los grupos vulnerables (oferta) se pueden mencionar: 1) la capacitación y la formación profesional, 2) la nivelación de los estudios realizados, y 3) las estrategias de mitigación de la deserción escolar. Por otro lado, entre los instrumentos orientados a mejorar la demanda laboral o generar vínculos con los empleadores potenciales, es importante recordar: 1) la generación de empleos directos, 2) la generación indirecta de empleo, 3) el apoyo al trabajo independiente y 4) la creación o el fortalecimiento de servicios de intermediación laboral (CEPAL y OIT, 2011, pp. 43-54).

En este contexto, los programas de inclusión social y laboral han puesto creciente atención en las competencias transversales –o socioemocionales–, reconocidas como componentes estratégicos de los mismos. De hecho, existen evidencias a nivel internacional, de que su fortalecimiento mejora en la edad adulta el nivel de satisfacción en la vida, el desarrollo de la carrera, el desempeño laboral[1]. Se considera que tales competencias son críticas para conseguir logros efectivos en una gran gama de trabajos y su manejo juega un papel fundamental en el desarrollo personal, en la inserción laboral y en la empleabilidad.

Igualmente, muchas pruebas empíricas indican que el grado de acceso y supervivencia en el mercado laboral de los beneficiarios de los PTC suele ser menor que el de los no

[1] Para profundizar remitimos a OECD (2015), Brunello y Schlotter (2011), Bouffard y Couture (2003) y Dohrmann *et al.* (2007).

beneficiarios. Leichsenring (2010), por ejemplo, evidencia cómo –en el caso del Programa Bolsa Familia de Brasil– la permanencia promedio en los empleos formales es menor para los beneficiarios (11,3 meses) respecto a los no beneficiarios (22,8 meses), y lo asocia con la fragilidad en las competencias psicosociales necesarias para el manejo de las dinámicas y relaciones en el ámbito productivo. Esto se debe, entre otras cosas, a su condición de debilidad en el área de las competencias transversales (Tassara *et al*., 2015, pp. 27 y 195; CEPAL, 2015, pp. 80 y 140).

Además, estas competencias son fundamentales para consolidar las políticas de cohesión social y de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Repetto y Pena, 2010, pp. 82-91; Cecchini, Filgueira y Rossal, 2015, pp. 39-42). De hecho, su carencia constituye un elemento de fuerte desventaja social, que se suma a otras condicionantes y limita, por un lado, la autonomía de las personas para desplegar sus potencialidades y, por el otro, la posibilidad de perseguir con éxito sus proyectos de vida. En otras palabras, la insuficiencia de este tipo de competencias afecta de manera directa la calidad del desarrollo humano individual. Por tanto, su fortalecimiento no es solo un tema de interés de los programas de capacitación dirigidos a la inserción laboral, sino es central para las políticas educativas a lo largo del ciclo de vida. Al respecto, Francesco Chiodi plantea una definición de las mismas que resalta su relación con el trabajo.

> Las competencias transversales […] son aquellos atributos […] de una persona que le permiten actuar de manera efectiva con los demás y que, más allá de las competencias técnicas, son fundamentales para acceder y desempeñarse en el mundo laboral. En este sentido, la carencia de estas competencias se convierte en una barrera a la inclusión social […] que se manifiesta fundamentalmente en las poblaciones más vulnerables, cuyas condiciones de vida, experiencias o contexto social dificultan su desarrollo, llegando a mermar las capacidades de los individuos. Muchos programas sociales en América Latina que trabajan con los sectores más vulnerables de la población buscan fortalecer estas competencias a partir de la evidencia empírica de su rol fundamental como factor que aporta a la autonomía de las personas (2015, p. 13).

Dicho de otra manera, las competencias transversales constituyen un recurso estratégico para que el sistema de conocimientos técnicos pueda expresarse operativamente en una profesionalidad adecuada al rol. Y es justamente la capacidad de amoldar al rol la profesionalidad que se posee, lo que determina el potenciamiento de los niveles de empleabilidad de los individuos. Al respecto, Raciti afirma que

> …existen tres buenas razones para invertir en el desarrollo de las habilidades blandas dentro de los procesos de formación: (1) porque sostienen el crecimiento de la persona en su relación con el mundo externo (objetivos de empoderamiento); (2) porque completan la construcción de perfiles de competencias que describen una profesionalidad (objetivos de formación); (3) porque mejoran la eficacia del ejercicio del conjunto de las competencias de una específica profesionalidad en un determinado ámbito productivo (objetivos de ocupación) (2015, p. 27).

Además, hay que considerar que el mercado laboral genera y reproduce condiciones

de desigualdad entre sus participantes, y esta dinámica evidencia aún más la necesidad de una inversión para el fortalecimiento de las competencias transversales en los grupos humanos pobres y vulnerables (Amarante, Galván y Mancero, 2016, pp. 30-34; Jiménez, 2015, pp. 13-17).

Por tales razones, varios PTC latinoamericanos están promoviendo acciones para fortalecerlas (Ibarrarán *et al.*, 2016, p. 17) y, en esta perspectiva, priorizan la construcción de instrumentos para su evaluación con el fin de identificar líneas base y mejorar el diseño de propuestas formativas y educativas. Además, es cada vez más evidente cómo la evaluación de las competencias transversales representa una condición indispensable para poner en marcha acciones que tengan el alcance de política pública y no se limiten a ser componentes técnicos de programas.

Sin embargo, el reto de la evaluación pasa necesariamente por una profundización y aclaración del espacio conceptual interesado por esta acción. En esta perspectiva, el abanico de conceptos utilizados (habilidades, capacidades, competencias, conductas, actitudes, comportamientos, destrezas) es muy amplio y está caracterizado por fronteras semánticas muy matizadas. Debido a esta permeabilidad de significados, a menudo estos conceptos son utilizados de manera intercambiable; por el contrario, es correcto analizarlos en cuanto conceptos relacionados sistémicamente, distintos pero al mismo tiempo cercanos y entrelazados entre ellos (Raciti, 2016).

Se asume el concepto de competencia[2] como eje organizador en consideración de sus características dinámicas, holísticas y de flexibilidad; esta relación sistémica se muestra en la figura 1.

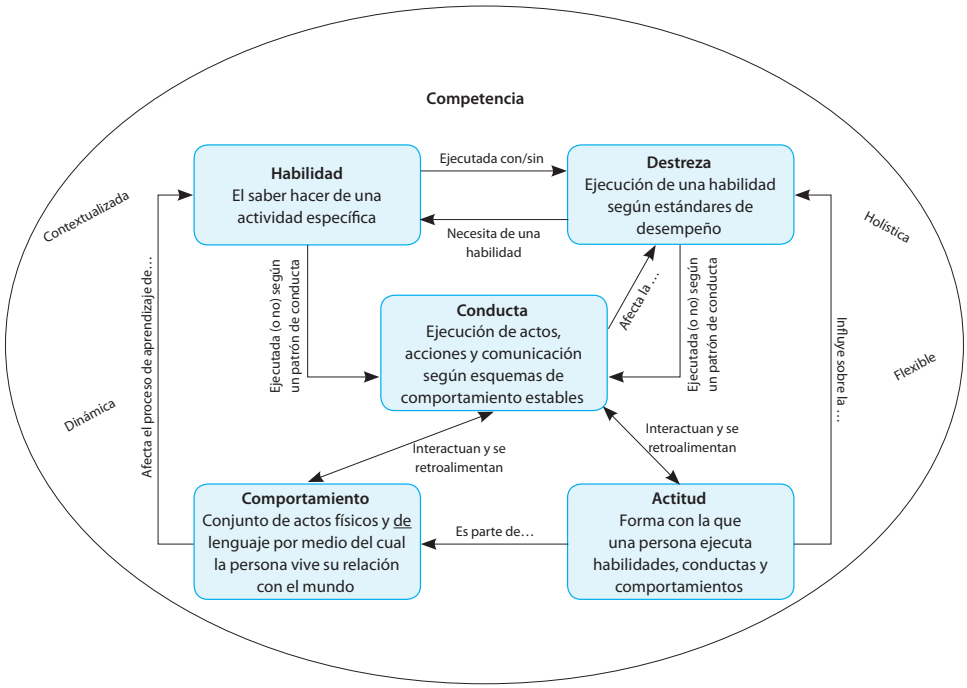
En otra perspectiva, las relaciones entre los conceptos de competencia, habilidad, destreza y conducta es posible representarlas también según una dirección que va del concepto más amplio y menos observable (competencia) hacia el concepto más específico y observable (conducta), como se muestra en la figura 2.

Por esta razón, para identificar correctamente el enfoque evaluativo específico es necesario explicitar el nivel de interés, en cuanto serán las características del nivel priorizado a orientar la elección de la metodología de evaluación.

Según esta lectura, como se evidencia en la figura 3, al observar las principales experiencias regionales es posible considerar una primera diferenciación entre: 1) acciones evaluativas con enfoque en la parte visible (conocimientos técnicos, comportamientos, habilidades cognitivas, conductas, etc.); 2) acciones evaluativas con enfoque en la parte no visible (imagen de sí mismo y del otro, motivaciones, valores, constructos psicológicos –resiliencia, gestión de las emociones, etc.–, asimilaciones culturales, etc.).

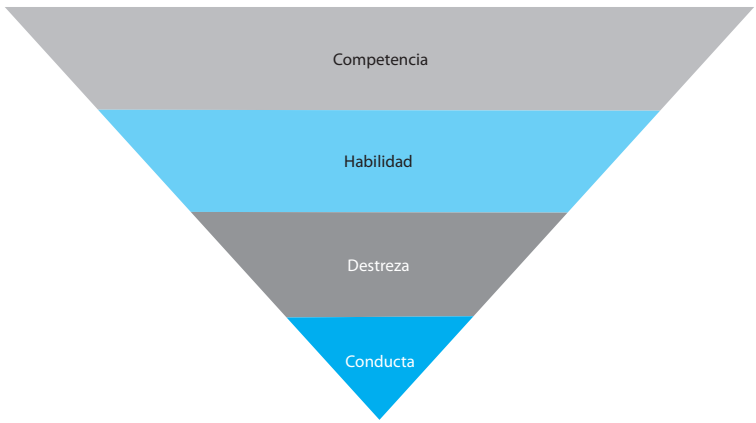
[2] Conocemos la sensibilidad que en algunos contextos se manifiesta con respecto al doble sentido de la palabra "competencia", y la consecuente renuncia a su utilización. Sin embargo, consideramos que la palabra "competencia" es útil, diríamos indispensable, para el rigor de la reflexión y acción pedagógica: renunciar a su poder explicativo quiere decir afectar irremediablemente dicha reflexión y acción.

FIGURA 1. RELACIÓN SISTÉMICA ENTRE LOS CONCEPTOS INTERESADOS POR LA DIMENSIÓN SOCIOEMOCIONAL



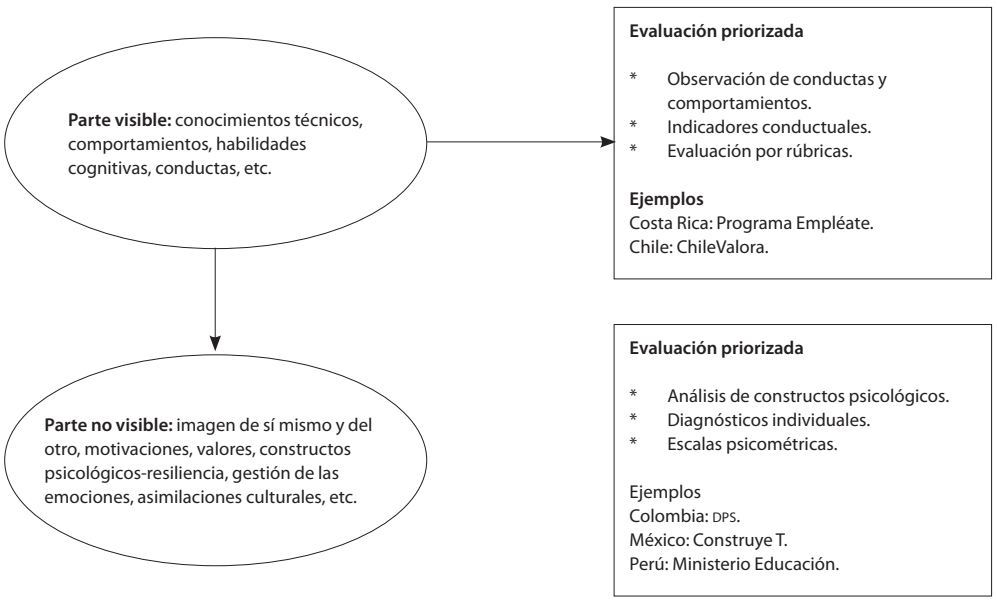
Fuente: Raciti (2016).

FIGURA 2. DIRECCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS INTERESADOS POR LA DIMENSIÓN SOCIOEMOCIONAL



Fuente: Raciti (2016).

FIGURA 3. EXPERIENCIAS REGIONALES SEGÚN EL TIPO DE EVALUACIÓN PRIORIZADA



Fuente: Raciti (2016).

El primer grupo estará principalmente interesado en la observación de conductas y comportamientos y en la evaluación por medio de rúbricas. A este grupo, por ejemplo, pertenecen el programa Empléate de Costa Rica y el sistema de certificación de competencias laborales manejado por ChileValora (Empleate, s.f.; Chile Valora, s.f.).

El segundo grupo enfatizará el análisis de constructos psicológicos, los diagnósticos individuales y la evaluación a través de escalas psicométricas. A este grupo pertenecen las experiencias llevadas a cabo por el DPS en Colombia, por el Ministerio de Educación en Perú y por el programa Construye T (s.f.) en México.

Otro criterio para la clasificación de las experiencias regionales concierne a la denominación del objeto de la evaluación. De hecho, además del tipo de evaluación priorizado, estas experiencias se diferencian también por la denominación dada a los constructos observados: en general, se encuentran definiciones tales como competencias transversales, competencias socioemocionales, habilidades para la vida, competencias (o capacidades) ciudadanas. La elección de la etiqueta no representa una decisión secundaria, expresa sintéticamente tanto el enfoque asumido como referencia así como el contexto operativo, determinando el marco de las posibles comparaciones entre experiencias. En este sentido, es útil definir una taxonomía que permita articular enfoque evaluativo y contexto operativo.

Los constructos que están al centro de la atención evaluativa hacen referencia a di-

mensiones de tipo psicológico y social y, por esta razón, en primera instancia los podemos definir como competencias con características psicosociales. En segunda instancia, asumimos que la diferenciación entre ellas puede ser articulada considerando el contexto de acción y el nivel de observación, como se resume en la tabla 1.

TABLA 1. ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS POR CONTEXTO OPERATIVO Y ENFOQUE EVALUATIVO PRIORIZADO

Contexto operativo	Denominación	Ejemplos
Contexto formativo	Competencias Transversales	DPS de Colombia. Programa Empléate de Costa Rica. Mesa Intersectorial sobre Competencias Transversales de Colombia.
Contexto educativo	Competencias socioemocionales	Ministerio de Educación de Perú. Programa Construye T de México.
Contexto productivo y laboral	Competencias conductuales	ChileValora.
Contexto de las relaciones sociales	Habilidades para la Vida	Componente Habilidades para la Vida del DPS de Colombia.
Contexto de la participación (*espacio público*)	Competencias ciudadanas	Desarrollo de competencias ciudadanas, Alcaldía de Bogotá y Ministerio Educación Nacional de Colombia.

Fuente: Raciti (2016).

Esta articulación permite garantizar la atención a los diferentes niveles de observación y de acción porque:

a. El contexto formativo expresa una atención prioritaria al desarrollo de las competencias profesionales a través del fortalecimiento de un abanico de competencias consideradas en su "transversalidad" respecto a los contenidos profesionales.
b. El contexto educativo (ciclos preescolares y escolares) tiene como primer objetivo la formación integral de la persona y su empoderamiento; por esta razón, se destaca la referencia a la globalidad de la dimensión socioemocional.
c. Los contextos productivo y laboral priorizan el fortalecimiento de las conductas funcionales a sus ciclos productivos y laborales; en esta perspectiva, es un ejemplo el enfoque asumido por ChileValora en el esfuerzo de incorporar las "competencias conductuales" en el proceso de certificación.
d. En el contexto de las relaciones sociales se consideran la vida social y el fortalecimiento de las habilidades, el saber hacer, como necesarias para vivir con calidad el espacio social a lo largo del ciclo de vida.
e. En el contexto de la participación pública se hace referencia al empoderamiento de la acción en el espacio público, en este sentido considerando la ciudad en cuanto: i) espacio público de aparición en el cual los seres humanos se desvelan recíprocamente a través la palabra y la acción; ii) lugar histórico en el cual puede concretarse la aspiración de todos a la vida buena; iii) espacio político construido por los seres humanos en su aspiración hacia la vida plena.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS TRANSVERSALES DISEÑADO Y EXPERIMENTADO EN COLOMBIA

Entre el 2013 y el 2015, la segunda fase del Programa EUROSOCIAL (2011-2015), a través del socio operativo CISP, ha brindado su asistencia técnica al Departamento para la Prosperidad Social (DPS) de Colombia en el diseño e implementación del Sistema Integrado de Evaluación de Competencias Transversales (SIECT) y su aplicación a los beneficiarios de los programas Ingreso Social y Jóvenes en Acción, y de los servicios brindados por la Ruta de inclusión productiva. El instrumento cuantitativo de evaluación, su validación y la elaboración de los manuales para su uso, fueron realizados con la colaboración de la Universidad de Roma Tre y de la Universidad San Buenaventura de Medellín.

El diseño del SIECT se llevó a cabo en tres etapas: 1) identificación del listado de competencias consideradas prioritarias; 2) identificación y validación de las escalas para ser utilizadas; y 3) revisión del instrumento y su aplicación. El primer paso se realizó en diciembre del 2013 a través de un proceso participativo (talleres territoriales) que involucró a 116 funcionarios y operadores en 11 municipios del país[3], identificados por el DPS. El objetivo de los talleres era el levantamiento de informaciones para identificar las competencias transversales que debían ser consideradas, priorizadas y evaluadas en la acción de fortalecimiento de los procesos de inclusión laboral, productiva y social de los beneficiarios de los programas.

Como insumo inicial para la identificación y la definición de las competencias prioritarias se utilizó la lista del modelo de Goleman (Boyatzis, Goleman y Kenneth, 1999; Goleman, 2001), que presenta cuatro dimensiones esenciales articuladas en veinte subcompetencias, como se describe en la tabla 2.

TABLA 2. MODELO DE COMPETENCIAS TRANSVERSALES DE GOLEMAN

Competencias	Subcompetencias
Autoconciencia	• Autoconciencia emocional • Autoevaluación • Autoconfianza
Conciencia social	• Empatía • Orientación al cliente • Conciencia organizacional
Autorregulación	• Autocontrol emocional • Formalidad • Responsabilidad • Adaptabilidad • Motivación al logro • Iniciativa
Regulación de las relaciones sociales	• Desarrollo de los demás • Influencia • Comunicación • Gestión de conflictos • Liderazgo • Catalización del cambio • Construcción de alianzas • Trabajo en equipo

Fuente: elaboración por los autores.

[3] Barranquilla, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Florencia, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Sincelejo.

El proceso de definición fue bastante complejo, en cuanto se hizo evidente cómo cada profesional contaba con un marco conceptual diferente respecto al tema. Por tanto, fue necesario realizar posteriormente un trabajo de conceptualización teórica de las competencias identificadas.

Un momento central en los talleres fue la priorización de las competencias. Estas fueron clasificadas[4] en tres categorías –ultraimportantes, importantes y deseables–, considerando como referencia para el diseño del sistema de evaluación solo las primeras: comunicación, responsabilidad, liderazgo, autoconfianza, autocontrol emocional, resiliencia, trabajo en equipo, autoconciencia emocional. A este listado se añadieron tres competencias centrales para la población vulnerable: gestión de conflictos, adaptabilidad e iniciativa. Finalmente, el listado definitivo quedó conformado por once competencias.

Para su evaluación, la propuesta inicial de EUROsociAL preveía el uso conjunto de instrumentos cuantitativos y cualitativos (entrevista biográfica) con miras a garantizar la elaboración de un perfil completo de la persona. Sin embargo, el instrumento cualitativo no ha sido utilizado debido a su complejidad y a la debilidad de las condiciones operativas necesarias para su aplicación.

En lo que se refiere al instrumento cuantitativo, se identificaron las escalas de medición consideradas más adecuadas[5] respecto al abanico de competencias priorizadas, en particular:

a. Escala de Autoeficacia en la expresión de las emociones positivas (EAEP) (Caprara y Gerbino, 2001).
b. Escala de Autoeficacia en el manejo de las emociones negativas (EAEN) (Caprara y Gerbino, 2001; Caprara *et al.*, 2013).
c. Escala de Autoeficacia en la comunicación interpersonal (EACIS) (Pastorelli, Vecchio y Boda, 2001).
d. Escala de Autoeficacia social (EACIS) (Pastorelli y Picconi, 2001).
e. Escala de Autoeficacia empática (EACIS) (Caprara, Gerbino y Delle Fratte, 2001).
f. Escala de Autoestima (EAR) (Rosenberg, 1965).
g. Escala de Ego-Resiliencia (EER) (Block y Kremen, 1996).
h. Escala de Afrontamiento (COPE) (Carver, 1997; Morán, Landero y González, 2010).

En marzo de 2014 se realizó el proceso de validación de las escalas. Tal proceso involucró una muestra de 1.027 beneficiarios (jóvenes y adultos) de los programas del DPS.

Como resultado de la validación se decidió agregar las escalas de Orientación al liderazgo (componente del TOM-Test de Orien-

[4] Si bien las características de la población intervenida por los programas eran diferentes, las competencias identificadas como necesarias para favorecer su inclusión laboral, productiva y social, coincidían en gran parte. Por tanto, se seleccionaron las competencias identificadas por la mayoría (5 o sobre 5) de los municipios.

[5] La presentación detallada de las escalas y de la validación de las mismas se encuentra en Raciti (2015, pp. 65-118).

tación Motivacional) (Borgogni, Petitta y Barbaranelli, 2004), Optimismo (LOT-*Life Orientation Test*) (Scheier y Carver, 1985), y una versión más amplia del COPE, con el fin de garantizar una mejor cobertura de algunas dimensiones[6].

Por último, por exigencia del DPS, se decidió calcular para cada competencia un puntaje sintético[7] que permitiera realizar una evaluación referida directamente a las competencias priorizadas y que indicara el nivel de su adquisición y las áreas de mejora.

En la tabla 3 se presenta el nivel de cobertura de las escalas: cada instrumento mide una o más competencias, con el objetivo de poder comparar la información obtenida.

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN A LOS BENEFICIARIOS DE LA RUTA DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA EN COLOMBIA

Como última etapa del proceso, las escalas reunidas en un único cuestionario fueron aplicadas a una muestra de 911 participantes de

TABLA 3. NIVEL DE COBERTURA DE LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

	Autoeficacia emocional					Autoeficacia interpersonal			
Instrumentos è *Competencias* ê	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Liderazgo	Autoestima	Ego-Resiliencia	Afrontamiento
Autoconciencia emocional	X	X							
Resiliencia								X	
Manejo del estrés	X	x							X
Autocontrol	X	X							X
Comunicación			X		X				
Gestión de conflictos		X	X		X				
Trabajo en equipo			X	X					
Liderazgo						X			
Autoconfianza							X		
Adaptabilidad				X	X				X
Iniciativa			X						X

(1) Autoeficacia percibida en el manejo de las emociones positivas; (2) en el manejo de las emociones negativas; (3) en la comunicación interpersonal; (4) en la comunicación social; (5) empática.

Fuente: elaboración de los autores.

6 Estas escalas han sido validadas con ocasión de la aplicación del instrumento de medición a los beneficiarios de las actividades de capacitación brindadas por el DPS en el marco de la Ruta de Inclusión Productiva.

7 Más detalles sobre la metodología utilizada para el cálculo de los puntajes sintéticos se encuentran en Raciti (2015, pp. 132-133).

la formación proporcionada en el marco de la Ruta de inclusión productiva del DPS, cuyo objetivo era incrementar las probabilidades de acceso y permanencia al mercado laboral de la población en situación de vulnerabilidad o desplazamiento a través de un proceso formativo.

En este marco, el cuestionario fue aplicado al ingreso y a la salida de la ruta, lo que permitió presentar lineamientos y recomendaciones para tener en cuenta en un proceso de orientación de la población.

En cuanto al género, la muestra evidencia un claro predominio de las participantes de género femenino (75 %) respecto al masculino (25 %). El rango de edad más representado fue el de los mayores de 45 años (29 %). El 26 % tenía entre 16-25 años, el 25 % entre 36-45 años y el 20 % entre 26-35 años.

De los tres municipios que participaron en la aplicación, el más representado es Popayán con 414 beneficiarios, siguen Pasto con 272 beneficiarios y Riohacha con 175.

A continuación se presentan algunos datos elaborados con el puntaje sintético de las competencias priorizadas, en los cuales se hace una comparación entre los resultados de la medición antes y después de los talleres.

A este propósito es necesario destacar dos elementos: la duración de los talleres (36 horas) fue demasiado breve; el intervalo de tiempo entre las dos aplicaciones (1 mes) fue muy corto. Por estas razones, no podemos establecer relaciones de causalidad directa entre la formación y los resultados, pero podemos observar una tendencia que se encuentra en todas las competencias y que sería necesario verificar con una nueva aplicación.

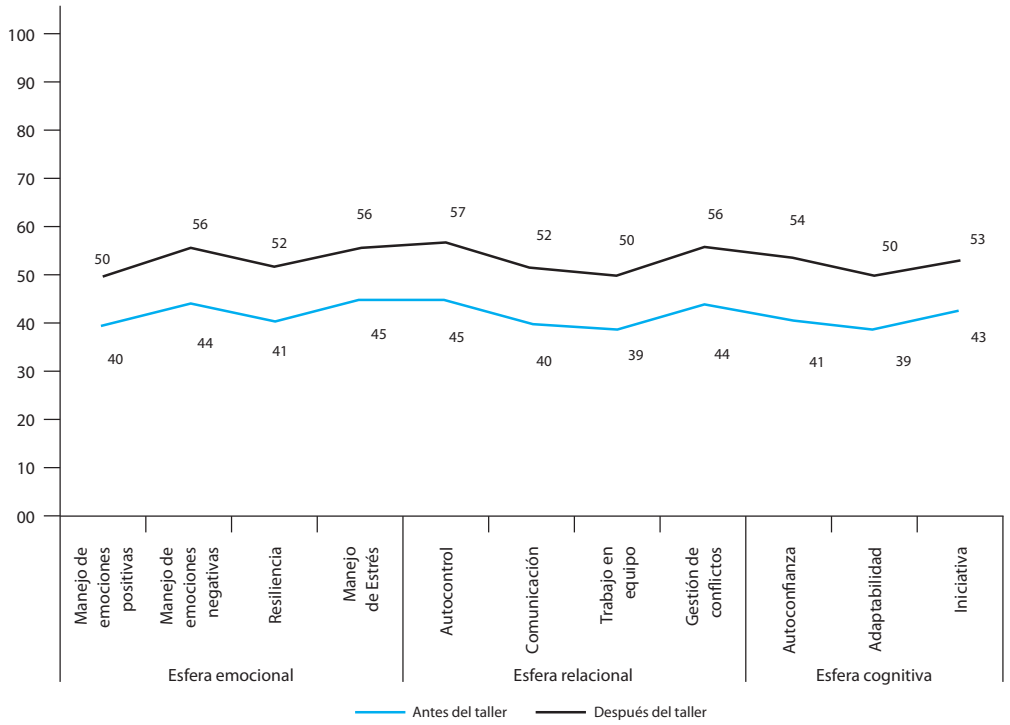
Antes de los talleres, como se puede observar en la figura 4, los puntajes promedio de las competencias transversales para la población general se encontraban concentradas en un nivel medio bajo. Después de los talleres, todos los puntajes subieron en uno o dos niveles (a medio o medio-alto).

Además del impacto de la capacitación, esto se puede explicar por el hecho de que el proceso mismo de autoevaluación implica un reconocimiento por parte del sujeto de sus propias competencias. En otras palabras, el proceso de autoanálisis estimulado por el instrumento tiene un valor pedagógico que implica un aprendizaje y una mayor valoración de las mismas. La competencia que tuvo mejor resultado en términos de cobertura de la brecha entre antes y después de los talleres fue la autoconfianza. Posiblemente, reflexionar sobre los propios logros puede haber incrementado sobre todo los sentimientos de respeto y aceptación de sí mismo/a.

En particular, en la parte izquierda de la figura 5 se puede observar cómo, antes del inicio de los talleres, todas las competencias se concentraban en el nivel medio-bajo. Y, como muestra la parte derecha del gráfico, después de los talleres, el manejo de las emociones positivas, la resiliencia, la comunicación, el trabajo en equipo, la adaptabilidad, la autoconfianza y la iniciativa subieron un nivel, mientras el manejo de las emociones negativas, el manejo del estrés, el autocontrol y la gestión de conflictos lograron subir dos niveles.

Si hacemos una comparación por sexo y edad, se puede observar (figura 6) cómo la población de más de 45 años era la que tenía menores promedios en sus competencias,

FIGURA 4. PROMEDIO DE LOS PUNTAJES SINTÉTICOS DE LAS COMPETENCIAS ANTES Y DESPUÉS DE TALLER



Fuente: elaboración de los autores.

tanto en hombres como en mujeres. Además, las mujeres de 36 a 45 y más de 45 años son las que logran los mayores aumentos de sus puntajes con el taller.

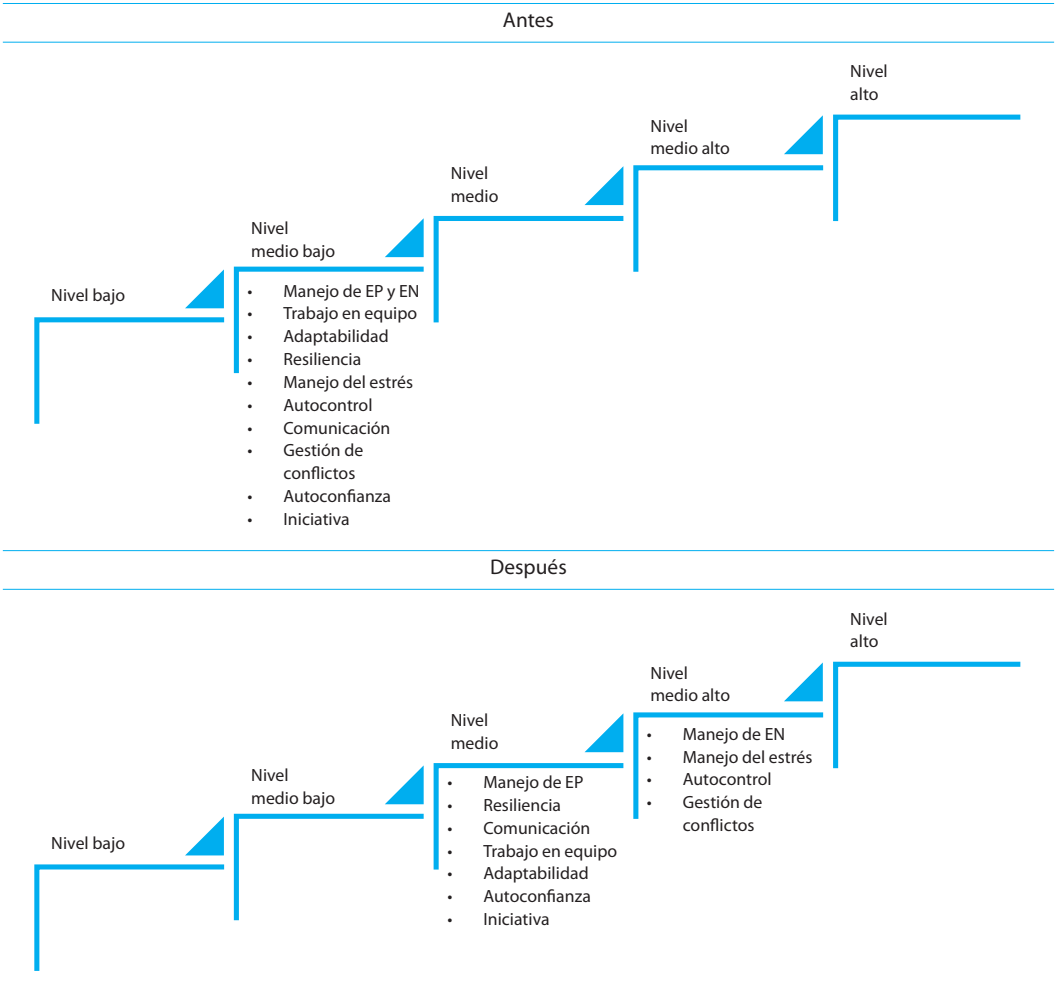
En general, se puede apreciar un mejoramiento sustancial en todos los rangos de edad, tanto entre los hombres como entre las mujeres.

Con respecto a los puntajes de las escalas utilizadas, a continuación (figura 7) se presentan algunos resultados comparados por la condición de cada persona, así: vulnerabilidad, desplazamiento, doble condición.

Respecto a la expresión de las emociones positivas, se observa que en el tiempo T1 los sujetos que tienen doble condición se consideran menos capaces de utilizar los recuerdos como estrategia de afrontamiento y de expresar la alegría. Respecto al manejo de las emociones negativas, los mismos se consideran menos capaces de manejar la tristeza y la cólera/irritación.

Respecto a la expresión de las emociones positivas se pueden observar diferencias significativas. En el tiempo T1, los sujetos que tienen doble condición se consideran menos

FIGURA 5. COMPETENCIAS POR NIVELES ANTES Y DESPUÉS DE TALLER



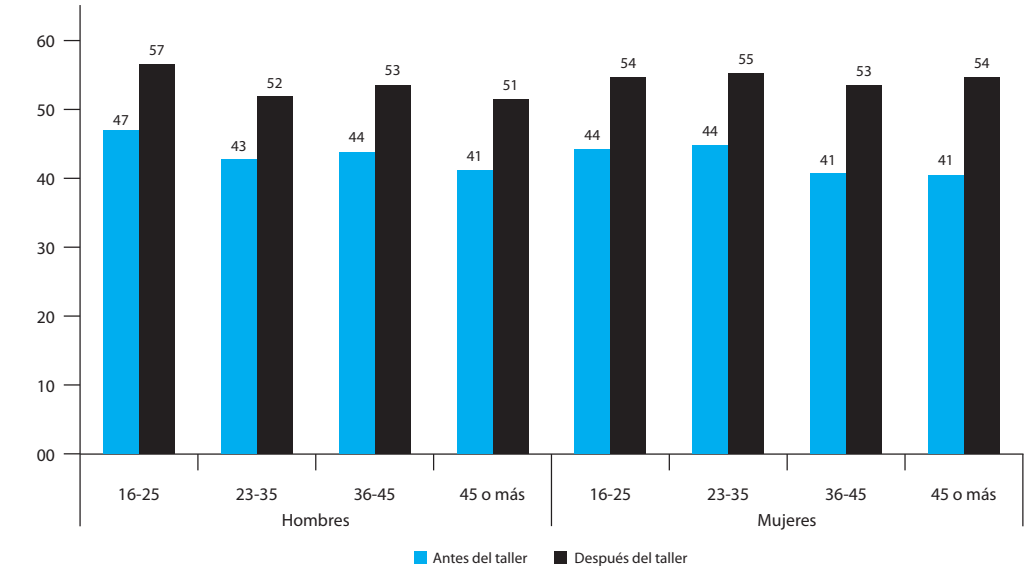
Fuente: elaboración de los autores.

capaces de utilizar los recuerdos positivos como estrategia de afrontamiento y se sienten menos capaces de expresar la alegría. Respecto al manejo de las emociones negativas, los mismos se consideran menos capaces de manejar la tristeza y la cólera/irritación.

Si se observan los datos en el tiempo T2, hay una mejora en todas las dimensiones de la autoeficacia en el manejo de las emociones, tanto positivas como negativas.

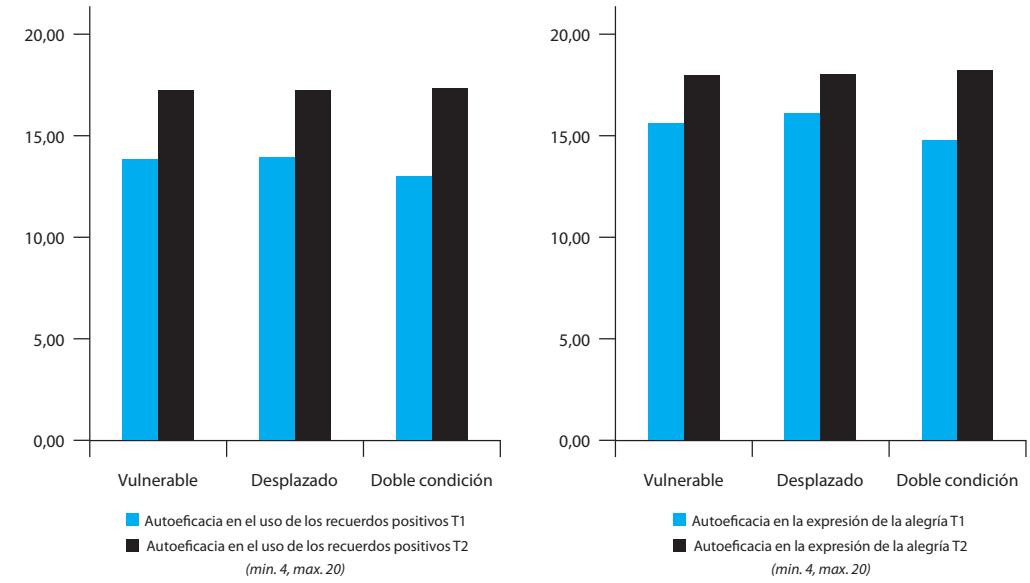
Según la condición, se pueden observar diferencias significativas respecto a las creencias de autoeficacia interpersonal (figura 8). En el tiempo T1, los sujetos que tienen doble condición se consideran menos capaces de comunicar eficazmente, de hacer frente a

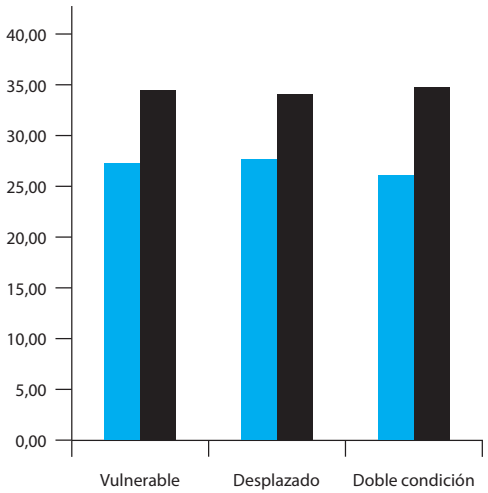
FIGURA 6. COMPETENCIAS ANTES Y DESPUÉS DEL TALLER, POR SEXO Y EDAD



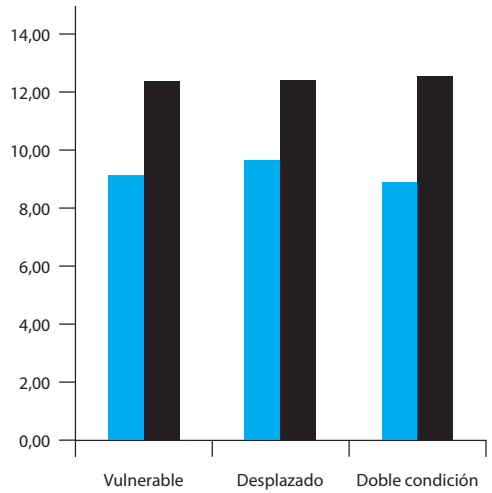
Fuente: Elaboración de los autores.

FIGURA 7. PUNTAJES MEDIOS DE AUTOEFICACIA EN EL MANEJO DE EMOCIONES POSITIVAS Y NEGATIVAS POR CONDICIÓN EN T1 Y T2

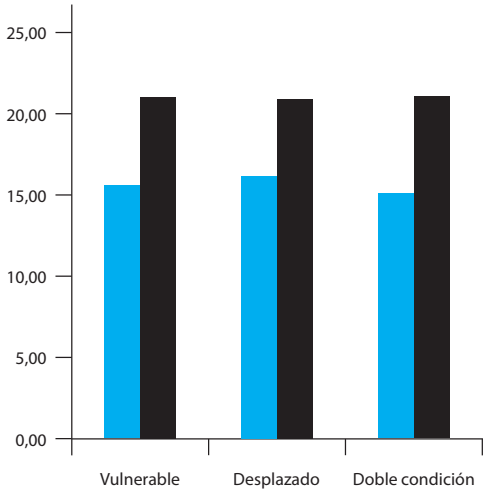




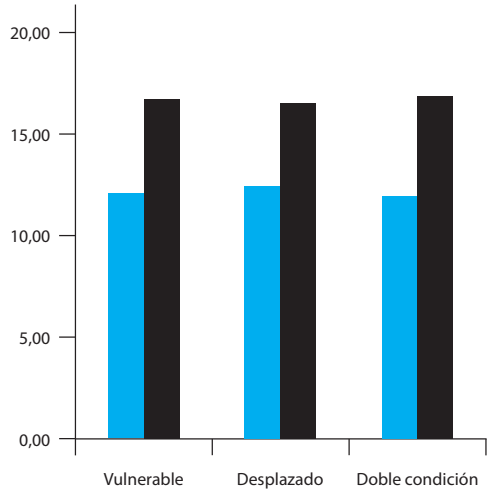
(min. 8, max. 40)



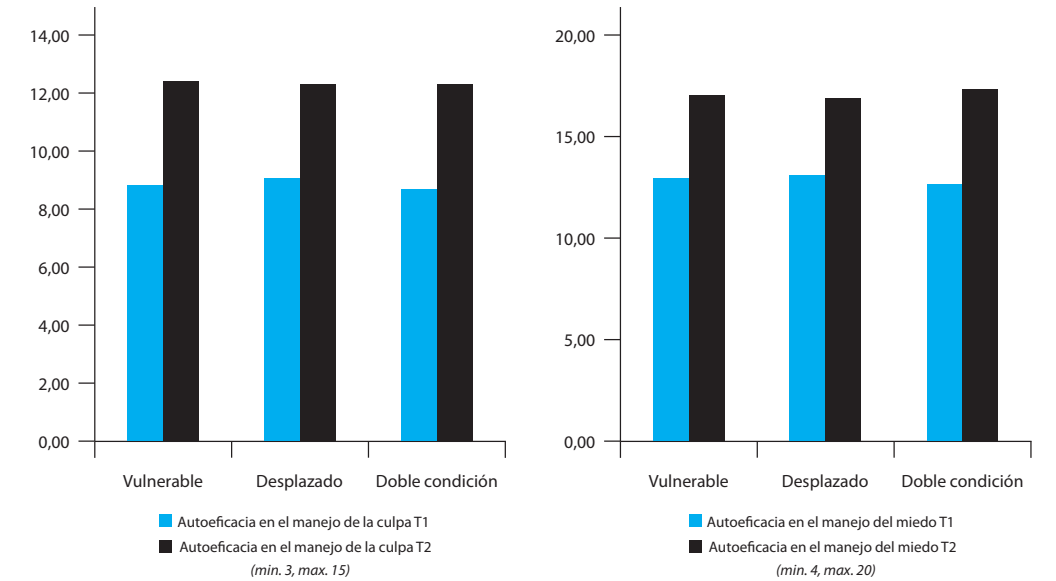
(min. 3, max. 15)



(min. 5, max. 25)

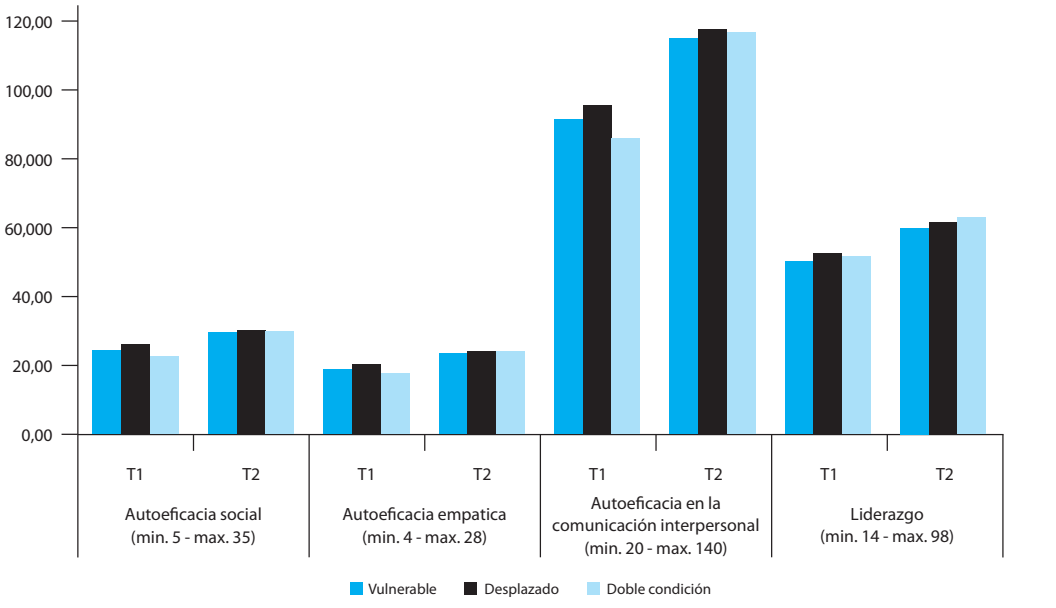


(min. 4, max. 20)



Fuente: elaboración de los autores.

FIGURA 8. PUNTAJES MEDIOS DE AUTOEFICACIA INTERPERSONAL Y LIDERAZGO POR CONDICIÓN EN T1 Y T2



Fuente: elaboración de los autores.

situaciones de grupo en un proceso participativo y constructivo, de hacer valer sus opiniones y derechos; además, se sienten menos capaces de trabajar en grupo de modo cooperativo, de compartir experiencias personales con los otros y de manejar los conflictos interpersonales; finalmente, se creen menos capaces de reconocer los sentimientos, las emociones y las necesidades de los demás.

Si se observan los datos en el tiempo T2, hay una mejora en todas las dimensiones de la autoeficacia interpersonal y en la orientación al liderazgo.

EXTENSIÓN EN PERÚ DE LA METODOLOGÍA ELABORADA Y APLICADA EN COLOMBIA

Posteriormente, se ha utilizado la experiencia colombiana como referencia para llevar a cabo acciones de asistencia técnica en Chile, Ecuador, Honduras, Perú y El Salvador. En todos estos casos, Colombia ha actuado en una lógica de cooperación Sur-Sur, poniendo sus avances a disposición de otros países de la región, gracias también al respaldo de EUROSOCIAL.

En particular, gracias a los aportes del seminario "Competencias transversales en el ámbito educativo y en los procesos de inserción laboral: experiencias y cuestiones abiertas", promovido por EUROSOCIAL y realizado en Bogotá el 24 de julio del 2015, la metodología de evaluación experimentada con el DPS de Colombia ha sido asumida como referencia también por el Ministerio de Educación de Perú.

La asistencia técnica a la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Educación de Perú se ha concretado en el diseño de la aplicación del instrumento de evaluación de las competencias transversales a 3.864 alumnos de 3°, 4° y 5° año de 52 colegios secundarios de la región de Cajamarca.

Con respecto a la versión aplicada en Colombia, el cuestionario ha sido integrado con ítems y escalas adicionales para garantizar la cobertura de las competencias priorizadas por el Ministerio de Educación. Esto en consideración a que a las ya priorizadas por el DPS de Colombia se agregaron cuatro competencias más: toma de decisiones, colaboración y cooperación, iniciativa y pensamiento creativo. Más en detalle:

a. Se propuso la escala COPE[8] en su versión integral de 60 ítems para mejorar y profundizar la cobertura de las competencias de liderazgo y toma de decisiones.
b. La escala Life Orientation Test (LOT) fue integrada con cuatro ítems, para mejorar el análisis del optimismo.

[8] El COPE está conformado por quince subescalas que describen un igual número de estrategias de afrontamiento: reinterpretación positiva y crecimiento personal, evitación mental, centrarse en las emociones y desahogarse, búsqueda de apoyo social instrumental, afrontamiento activo, negación, afrontamiento centrado en creencias religiosas, utilización del humor, conductas de evitación, refrenar el afrontamiento, búsqueda de apoyo social emocional, consumo de sustancias, aceptación, supresión de actividades competitivas, planificación.

c. El test de orientación motivacional (TOM) ha sido integrado con 15 ítems referidos a la orientación a la innovación, mejorando la cobertura de las competencias pensamiento creativo e iniciativa.
d. Se ha agregado la Escala de Autoeficacia en la Resolución de Problemas (EARP) para mejorar la cobertura de las competencias pensamiento creativo y toma de decisiones.

Antes de iniciar la fase de aplicación, la formulación de las preguntas de las escalas ha sido administrada a una muestra de alumnos y profesores para verificar el nivel de comprensión e identificar los ajustes necesarios.

Para evaluar el grado de estabilidad de las escalas utilizadas se procedió a un análisis de confiabilidad observando el grado de acuerdo o correspondencia entre las variables independientes del mismo indicador. Como es sabido, el principio estadístico de la confiabilidad se refiere a la precisión y a la estabilidad de una prueba. En este sentido, lo que se ha medido es el grado de coherencia interna del indicador, es decir, de las respuestas a las preguntas que definen el mismo constructo.

El grado de confiabilidad de las escalas ha sido evaluado utilizando el alfa de Cronbach, a través del cual se analiza la coherencia interna de los indicadores, y, con el fin de verificar la validez interna de los instrumentos, se ha realizado un análisis factorial de las mismas. En detalle, se ha verificado que los ítems utilizados fuesen factores válidos para la construcción de la escala de referencia. El análisis factorial ha permitido verificar la validez interna del instrumento. En otras palabras ha sido verificado el grado en que cada escala logra medir lo que pretende medir, considerando que los ítems que conforman una dimensión deberían estar muy correlacionados entre ellos, mientras que las dimensiones o los factores deberían revelarse como independientes.

Este tipo de análisis aplicado a las escalas y subescalas incluidas en el cuestionario ha confirmado la validez interna de todas las variables.

A continuación se presentan algunos datos relativos a la aplicación del instrumento de medición con los estudiantes de las escuelas secundarias de la región de Cajamarca identificadas por el Ministerio de Educación de Perú. En particular, se desarrollan tres comparaciones diferenciadas por género, por tipología de productores de ingresos en los hogares y por identidad étnica autodeclarada.

Comparaciones por género

Si hacemos una comparación por género, se puede observar (tabla 4) cómo la población femenina tiene una mayor creencia de autoeficacia en la expresión de emociones positivas como la alegría, y se siente más capaz de reactivar recuerdos positivos en situaciones difíciles.

Así mismo, las mujeres se consideran más capaces de comunicar de manera asertiva, de hacer valer sus ideas, sus sentimientos o necesidades teniendo en cuenta las exigencias de los demás. Tienden mayormente a trabajar en grupo de modo cooperativo, a compartir experiencias personales y manejar conflictos interpersonales (autoeficacia social). Fuertemente correlacionada con esta dimensión, se

puede observar una capacidad más acentuada para expresar emociones a través de otra perspectiva, responder emocionalmente a las necesidades de los demás y ser sensible a cómo sus propias acciones afectan los sentimientos de los otros (autoeficacia empática). La autoestima, es decir, los sentimientos de respeto y aceptación de sí mismo, es otra dimensión que presenta valores levemente más altos en el grupo de mujeres.

Entre las estrategias de afrontamiento adoptadas frente a una situación que genera estrés, se destaca cómo las mujeres utilizan mayormente enfoques de búsqueda de apoyo emocional (conseguir simpatía y comprensión) e instrumental (procurar ayuda, consejo, información a personas que son competentes acerca de lo que se debe hacer) y utilizan menos estrategias de evitación o negación del problema.

TABLA 4. PROMEDIOS DE LOS PUNTAJES DE LOS CONSTRUCTOS CON DIFERENCIAS MÁS EVIDENTES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

	Hombres	Mujeres
EAEN manejo del miedo	13,49	12,59
EACISE comunicación interpersonal	96,45	100,49
EACISE autoeficacia social	25,47	26,42
EACISE autoeficacia empática	20,43	21,94
EAR autoestima	16,71	16,83
EER resiliencia	72,38	71,20
COPE humor	9,24	8,35
TOMOLOI liderazgo	61,86	56,44

Fuente: elaboración de los autores.

Por otro lado, si analizamos las características del grupo de sexo masculino, se puede observar que se perciben más capaces de manejar adecuadamente las emociones negativas (tristeza, cólera, vergüenza, culpa y, sobre todo, el miedo) respecto a las mujeres. Este dato se puede comentar en relación con un puntaje más elevado en la escala de ego-resiliencia. Se puede observar, de hecho, cómo la regulación apropiada de las emociones negativas está vinculada con una buena adaptación a los cambios y cómo el saber afrontar de mejor manera la adversidad pueda favorecer la resiliencia.

Respecto a las estrategias de afrontamiento adoptadas ante situaciones estresantes, se destaca cómo los hombres utilizan mayormente estrategias orientadas al problema (afrontamiento activo y planificación) y menos las que están orientadas a la búsqueda de apoyo emocional.

Finalmente, los hombres se destacan por tener puntajes más elevados en la escala de orientación al liderazgo. Es decir, que dan lo mejor de sí mismos si pueden asumir posiciones influyentes y de control, guiar a los demás y distribuir tareas y responsabilidades en los grupos a los cuales pertenecen.

Si se consideran los puntajes sintéticos de las competencias, se observa cómo las mujeres tienen un promedio más alto en las siguientes competencias vinculadas a la esfera relacional: comunicación, trabajo en equipo, colaboración y cooperación. Además, tienen puntajes más altos en las siguientes competencias vinculadas a la esfera cognitiva: adaptabilidad,

iniciativa, autoestima. En lo que se refiere a la esfera emocional, las mujeres obtienen mejores puntajes en la autoconciencia de emociones positivas.

Los hombres, por otro lado, muestran un promedio más alto en las competencias vinculadas a la esfera relacional, como gestión de conflictos y liderazgo. Respecto a las competencias vinculadas a la esfera cognitiva se observan puntajes más altos en toma de decisiones, pensamiento creativo y resiliencia. Por último, en la esfera emocional, se destacan puntajes más elevados en el manejo del estrés, el autocontrol y la autoconciencia de emociones negativas.

Comparaciones por identidad indígena

La población de estudiantes considerada se caracteriza por una cierta diversidad étnica (tabla 7). Es necesario destacar que el 50 % de los encuestados indican no saber calificar su pertenencia a ningún grupo étnico específico. Por su relevancia, este dato merecería un espacio de profundización dedicado en posteriores aplicaciones del instrumento de medición. Sería interesante, por ejemplo, explorar si el proceso de aculturación o ciertas dinámicas de marginación y discriminación podrían explicar la autonegación de la pertenencia a un grupo étnico. Sin embargo, los datos a disposición no permiten avanzar en el análisis con este nivel de detalle.

Por otro lado, los que declaran pertenecer a un grupo étnico[9] se autodefinen como mestizos (26,4 %), como quechuas (11,6 %) y como blancos (5,9 %) (tabla 5). Frente a estos datos, nos pareció oportuno explorar una pista de análisis que pudiera investigar si el sistema de competencias transversales se conforma con características específicas a la luz de una pertenencia étnica determinada.

TABLA 5. AUTOPERCEPCIÓN ÉTNICA

	Frecuencias	%
Quechua	450	11,6
Aymara	6	0,2
Awajún	1	0
Mestizo	1.021	26,4
Blanco	228	5,9
Negro/mulato/zambo/afro peruano	86	2,2
No sé	1.940	50,2
Otro	34	0,9
Total	3768	97,5
Faltantes de sistema	98	2,6
Total	3864	100

Fuente: elaboración de los autores.

Es verdad, por otro lado, que la afirmación de la identidad étnica –el sentimiento de pertenecer a un grupo sobre la base de valores y creencias compartidas– se inicia en la adolescencia. Es entre los 15 y los 20 años que los

[9] Se decidió hacer referencia exclusivamente a la autodeclaración de pertenencia a un grupo étnico, dejando de lado conceptos más complejos como "conciencia étnica" o "identidad cultural" que necesitarían de preguntas más puntuales y mayor profundización teórica.

jóvenes desarrollan su búsqueda de identidad, por tanto, nos referimos a un aspecto que en el grupo encuestado va evolucionando y se encuentra en plena construcción. Es por este motivo que ante los resultados se ha decidido no dar respuestas explicativas sino proponer algunas hipótesis que podrían orientar futuras investigaciones.

En este trabajo, frente a los porcentajes de la tabla 5, se tomó en consideración el grupo de estudiantes que se han definido como quechuas por dos razones: i) el concepto de mestizaje (el grupo con un número mayor de frecuencias) lleva consigo una importante complejidad descriptiva, cuyo estudio necesita de informaciones adicionales clave no disponibles en el marco del presente estudio; ii) la cantidad de estudiantes que se han declarado pertenecientes al grupo quechua (segundo grupo más numeroso) es suficiente para poderlo considerar como objeto de análisis. Por tanto, el ejercicio de comparación ha sido realizado contrastando los puntajes del grupo quechua con el grupo total sin quechua.

Al analizar los puntajes de las escalas respecto al grupo total, los quechua tienen valores mayores en diferentes constructos, entre los cuales señalamos los que nos parece que se diferencien con mayor significatividad: autoestima, resiliencia, afrontamiento activo y liderazgo (tabla 6).

Frente a estos datos, se abre una perspectiva interesante de investigación dirigida, no tanto a confirmar una transculturalidad de los constructos socioemocionales, sino a conocer y profundizar los equilibrios que estos constructos asumen en el marco de diferentes contextos culturales e identitarios.

TABLA 6. DIFERENCIACIÓN DE LOS CONSTRUCTOS SEGÚN AUTOPERCEPCIÓN ÉTNICA

	Quechua	Grupo total sin quechua
EAR autoestima	17,04	16,74
EER resiliencia	73,15	71,68
COPE afrontamiento activo	12,03	11,63
TOMOLOI liderazgo	62,29	58,78

Fuente: elaboración de los autores.

Deteniéndonos provisoriamente en nuestros datos, se pueden plantear algunas primeras preguntas orientadoras. Respecto al dato de la autoestima, es posible formular dos hipótesis que podrían ser objeto de investigaciones futuras: i) ¿la reafirmación étnica conlleva un incremento de la autoestima para hacer frente a posibles dinámicas de discriminación?; ii) ¿la autoestima es un instrumento de afirmación de sí mismo en el momento en que se desarrolla la conciencia de pertenencia a un grupo minoritario?

Así mismo, los resultados muestran puntajes más elevados en la orientación al liderazgo. También a este respecto sugerimos una posible línea de investigación: ¿este dato podría ser coherente con el hecho de que la construcción de identidad étnica se realiza posicionándose como miembro activo de la cultura? Esto, aún más si se considera que en las comunidades rurales indígenas el individuo joven asume precozmente responsabilidades familiares y sociales.

Finalmente, los puntajes más elevados de resiliencia y afrontamiento activo, ¿pueden estar relacionados con la capacidad que desa-

rrollan las comunidades después de vivenciar una situación de adversidad para reconstruir su vida social, económica y cultural?[10].

Queda abierto el reto de afinar los instrumentos de evaluación, mejorar el conjunto de preguntas y consolidar las hipótesis de investigación. Por esta razón es fundamental, por un lado, seguir invirtiendo en la aplicación de las escalas para aumentar paulatinamente la base de datos disponibles; por el otro, reforzar la multidisciplinariedad de los equipos de investigación incluyendo la mirada antropológica.

Comparaciones por tipología de productores de ingresos

Un último ejercicio de comparación ha sido desarrollado considerando las características de los hogares de los alumnos encuestados con respecto a los adultos que aportan ingresos. En ausencia de datos sobre la renta de los hogares, esta variable puede ser considerada como una buena *proxy* de la condición económica. Por tanto, nos pareció interesante observar cómo cambia el nivel de competencias transversales en la población encuestada en función de esta proxy.

Los hogares encuestados fueron clasificados según tres categorías: 1) familias en las cuales aportan el padre y la madre; 2) familias en las cuales aporta solo el padre; 3) familias en las cuales aporta solo la madre.

Respecto a esta clasificación, considerando i) la homogeneidad del contexto de proveniencia de los encuestados y ii) los datos regionales que evidencian cómo la media del salario de las mujeres es más bajo que la medio de los hombres, asumimos que la condición (1) sea la que expresa una mejor condición económica y la (3) la peor.

Como se observa en la tabla 7, en la mayoría de los hogares aportan tanto el padre como la madre (49,5 %). En seguida, en el 30 % es solo el padre que aporta y en el 15 % es solo la madre.

TABLA 7. MIEMBROS DE LA FAMILIA QUE APORTAN ECONÓMICAMENTE AL HOGAR

	Frecuencia	%
1) Familias en las cuales aportan el padre y la madre	1.913	49,50
2) Familias en las cuales aporta solo el padre	1.160	30,00
3) Familias en las cuales aporta solo la madre	585	15,01
Total	3.658	94,50
Faltantes de sistema	206	5,50
Total	3.864	100,00

Fuente: elaboración de los autores.

Considerando esta clasificación, los datos destacan cómo los estudiantes que viven en hogares en los cuales aportan el padre y la madre tienen valores más altos en tres cons-

[10] El impacto inmediato del conflicto que afectó a Perú entre los años ochenta y el final del siglo xx ha tenido un efecto devastador en la vida rural y urbana. La población rural quechua es la que más sufrió el impacto de la violencia.

tructos importantes: comunicación interpersonal, resiliencia y autoeficacia percibida en la resolución de problemas (tabla 8).

TABLA 8. PUNTAJES PROMEDIO DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOLOGÍA DE APORTE ECONÓMICO

	(1) Aportan el padre y la madre (1.913 casos)	(2) Aporta solo el padre (1.160 casos)	(3) Aporta solo la madre (585 casos)
EACISE comunicación interpersonal	99,20	97,69	97,92
EER resiliencia	72,30	71,66	70,94
EARP resolución de problemas	64,70	64,07	63,82

Fuente: elaboración de los autores.

Estos datos permiten conjeturar que existe una relación entre la condición económica de los hogares y el desarrollo de las competencias transversales de los hijos.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue, a través de la presentación de algunas experiencias regionales y del análisis de los datos de dos ejercicios de evaluación de competencias transversales, evidenciar la potencialidad de estas acciones para la planificación de políticas de inclusión social.

En particular, la aplicación del Sistema Integrado de Evaluación de Competencias Transversales (SIECT) en el marco de la Ruta de inclusión productiva del DPS en Colombia ha permitido confirmar dos niveles de impacto con referencia a los procesos de análisis y toma de decisiones por parte de los operadores y responsables de las instituciones involucradas (Tassara y Raciti, 2016).

El primer nivel concierne a la posibilidad de procesar los datos en forma agregada y permite: 1) medir los niveles medios de las competencias; 2) hacer comparaciones entre subgrupos de beneficiarios; 3) analizar las necesidades formativas específicas de cada subgrupo; 4) planear acciones enfocadas en las necesidades de los subgrupos; 5) monitorear y evaluar la eficacia de la formación impartida.

El segundo nivel de impacto se refiere a la elaboración de los datos en forma individual, que permite: 1) medir analíticamente el nivel de cada competencia de la persona; 2) identificar fortalezas y debilidades de cada persona; 3) elaborar puntajes sintéticos que permitan a los operadores detectar las áreas potenciales de mejoramiento para el desarrollo y el empoderamiento de la persona.

Este segundo nivel de impacto pone en evidencia cómo la acción dirigida al fortalecimiento de las competencias transversales en población vulnerable representa un punto de conexión entre diferentes líneas de políticas públicas. En otras palabras según las conclusiones del seminario EUROSOCIAL "Las competencias transversales y socioemocionales: un nuevo eje de las políticas de inclusión"[11], la evaluación de las competencias transversales representa la puerta de entrada para que las

[11] Llevado a cabo el 20 y el 21 de octubre de 2015 en la Casa de América de Madrid.

acciones dirigidas al fortalecimiento de estos constructos psicosociales tengan alcance no solo técnico, sino también político.

En particular, señalamos cómo tal acción no puede ser pensada y diseñada de forma sectorial. La característica sistémica de las competencias transversales conlleva la necesidad de pensar de la misma forma las acciones para su fortalecimiento, considerando la condición de vida de la persona en su globalidad: contexto e historia familiar, contexto social, deseos y expectativas (Bonilla Soria *et al*., 2015). Por esta razón, la acción pública dirigida al fortalecimiento de estas competencias con población pobre y vulnerable,

> ...más allá de la inmediata utilización de módulos didácticos específicos en el marco de las propuestas formativas y educativas, solicita que se diseñen, pongan en marcha y consoliden sistemas de servicios sociales articulados a nivel territorial, capaces de proporcionar servicios de acompañamiento psicosocial a los individuos, a las familias y a los grupos sociales, con miras al empoderamiento de los mismos[12].

En esta perspectiva, la evaluación de las competencias transversales se caracteriza por ser no solo una herramienta técnica al servicio de la investigación académica, sino también un espacio poderoso de reflexión intersectorial y generación de acción pública dirigida al empoderamiento de la población más vulnerable.

Seguir invirtiendo en evaluación es condición para que este proceso crezca y se consolide.

REFERENCIAS

Amarante, V., Galván, M. y Mancero, X. (2016). *Desigualdad en América Latina: una medición global*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal).

Block, J. H. y Kremen, A. M. (1996). IQ and ego-resiliency: Conceptual and empirical connections and separateness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 70, 349-361.

Bonilla Soria, A., Álvarez Echandi, I. y Sáenz Breckenridge, S. (2015). *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. San José: FLACSO-CAF.

Borgogni, L., Petitta, L. y Barbaranelli, C. (2004). *TOM-Test di Orientamento Motivazionale*. Firenze: Organizzazioni Speciali.

Bouffard, T. y Couture, N. (2003). Motivational Profile and Academic Achievement Among Students Enrolled in Different Schooling Tracks. *Educational Studies*, 29 (1), 19-34.

Boyatzis, R. E, Goleman, D. y Kenneth, S. R. (1999). Clustering competence in emotional intelligence: insights from the emotional competencies inventory. En *Handbook of Emotional Intelligence* (pp. 343-362). San Francisco: Jossey-Bass.

Brunello, G. y Schlotter, M. (2011). *Non Cognitive Skills and Personality Traits: Labour Market Relevance and their Development in Education & Training*

[12] Conclusiones del seminario EUROSOCIAL. Las competencias transversales y socioemocionales: un nuevo eje de las políticas de inclusión (Madrid, 20-21 de octubre de 2015).

Systems. Bonn: ForschungsInstitutzurZukunft der Arbeit (IZA), Discussion paper 5743.

Caprara, G. V. y Gerbino, M. (2001). Autoeficacia emotiva percepita: la capacità di regolare l'affettività negativa e di esprimere quella positiva. En Caprara, G. V. *La valutazione dell'autoeficacia. Costrutti e strumenti* (pp. 35-50). Trento: Edizioni Erickson.

Caprara, G. V., Gerbino, M. y Delle Fratte, A. (2001*).* Autoeficacia interpersonale. En Caprara, G. V. *La valutazione dell'autoeficacia. Costrutti e strumenti* (pp. 51-61). Trento: Edizioni Erickson.

Caprara, G. V., Di Giunta, L., Pastorelli, C. y Eisenberg, N. (2013). Mastery of negative affect: A hierarchical model of emotional self-efficacy beliefs. *Psychological Assessment*, 25 (1), 105-116.

Carver, C. S. (1997). You want to measure coping but your protocol's too long: Consider the Brief COPE. *International Journal of Behavioral Medicine*, 4 (1), 92-100.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

cepal (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

CEPAL y OIT (2011). *Protección social y generación de empleo. Análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

CEPAL y OIT (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral.* Santiago de Chile: CEPAL y OIT.

ChileValora (s.f.). Index. Recuperado de www.chilevalora.cl

Chiodi, F. M. (2015). Presentación. En: Raciti, P. (comp.) (2015). *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica* (pp.13-14). Madrid: Programa EUROSOCIAL.

Construye T (s.f.). Index. Recuperado de www.construye-t.org.mx

Dohrmann, K. R., Nishida, T. K., Gartner, A., Lipsky, D. K. y Grimm, K. (2007). High School Outcomes for Students in a Public Montessori Program. *Journal of Research in Childhood Education*, 22 (2), 205-217.

Empléate (s.f.). ¿Cómo es la jugada? Recuperado de http://www.empleate.cr/

Goleman, D. (2001). An EI-Based Theory of Performance. En Cherniss, C. y Goleman, D. *The emotionally Intelligence Workplace: How to Select for Measure, and Improve Emotional Intelligence in Individuals, Groups, and Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Ibarrarán, P., Medellín, N., Stampini, M., Jara, P., Pérez, B. y Parsons, J. (2016). *+Inclusión Social. Lecciones de Europa y perspectivas para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo División de Protección Social y Salud (BID).

Jiménez, J. P. (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Leichsenring, A. R. (2010). Precariedade Laboral e o Programa Bolsa Família. En Castro, J. A. y Modesto, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços*

e desafios (Vol. 1, Cap. 9, pp. 271-300). Brasília: IPEA.

Morán, C., Landero, R. y González, M. T. (2010). COPE-28: un análisis psicométrico de la versión en español del Brief COPE. *Universitas Psychologica*, 9 (2), 543-552.

OECD (2015). *Skills for Social Progress. The power of social and emotional skills*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Pastorelli, C. y Picconi, L. (2001). Autoefficacia scolastica, sociale e regolatoria. En Caprara, G. V. *La valutazione dell'autoefficacia. Costrutti e strumenti* (pp. 87-104). Trento: Edizioni Erickson.

Pastorelli, C., Vecchio, G. M. y Boda, G. (2001). *Autoeficacia percepita nelle life skills: Soluzione dei problemi e comunicazione interpersonale*. En Caprara, G. V. *La valutazione dell'autoeficacia. Costrutti e strumenti* (pp. 139-146). Trento: Edizioni Erickson.

Raciti, P. (2016). Competencias socioemocionales: ¿cómo definirlas y medirlas en una perspectiva sistémica? En *Ruta Maestra* (edición 14). Bogotá: Santillana.

Raciti, P. (comp.). (2015). *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica*. Madrid: Programa EUROSOCIAL. Recuperado de http://www.sia.eurosocial-ii.eu/documento.php?id=4872.

Repetto Talavera, E. y Pena Garrido, M. (2010). Las competencias socioemocionales como factor de calidad en la educación. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8 (5), 82-95.

Rosenberg, M. (1965). *La autoimagen del adolescente y la sociedad*. Buenos Aires: Paidós.

Scheier, M. F. y Carver, C. S. (1985). Optimism, Coping and Health: Assessment and Implications of Generalized Outcome Expectancies. *Health Psychology*, 4, 219-247.

Tassara, C. y Raciti, P. (2016). Cooperación euro-latinoamericana con los países de renta media y Agenda 2030. Una experiencia de cooperación entre pares de EUROSOCIAL en Colombia. En Agudelo Taborda, J. y Rodríguez, G. (eds.). *Perspectivas de transición de la cooperación internacional para el desarrollo 2015-2030*. Cartagena: Editorial Bonaventuriana.

Tassara, C. (2015). Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. *Papel político*, 20 (2).

Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL. Recuperado de http://www.sia.eurosocial-ii.eu/documento.php?id=4870.

Lucha contra la pobreza y régimen de protección social: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente de Brasil?

Antonio Ibarra*

Resumen

Este artículo analiza la (re)estructuración del sistema de protección social en Brasil desde la Constitución Federal de 1988. Este marco histórico permitió que las políticas sectoriales –por ejemplo, la seguridad social que incluye a la salud, las jubilaciones y pensiones y la asistencia social– pudieran estructurarse para que en un segundo momento fueran creados planes intersectoriales. El Plan Brasil sem Miséria (Brasil sin Miseria) es uno de esos ejemplos que contribuyó a la reducción de la pobreza extrema en ese país.

Palabras clave: Brasil, enfoque intersectorial, pobreza extrema, políticas sociales, políticas públicas, protección social.

FIGHT AGAINST POVERTY AND SOCIAL PROTECTION REGIME: WHICH LESSONS CAN BE TAKEN FROM THE RECENT EXPERIENCE IN BRAZIL?

Abstract

This article analyses the (re)structuration of the social protection system in Brazil since the Federal Constitution of 1988. This historic milestone lead to the formation of sectorial politics –for example, social security which includes health, retirement plans and pensions and social assistance– that allowed, in a second phase, the elaboration of intersectorial plans. The *Brazil sem Miséria* (Brazil without Misery) Plan is one of those examples

* Máster en Sociología en la Universidad de Brasilia; especialista en pobreza y mercado de trabajo. Consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (Plan Brasil sem Miséria) y asesor de la Dirección Técnica del Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). antonio.ibarra@gmail.com

Recibido: 9 de marzo de 2016 / Modificado: 22 de abril de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Ibarra, A. (2016). Lucha contra la pobreza y régimen de protección social: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente de Brasil? OPERA, 18, pp. 133-157. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.08

which contributed to the reduction of extreme poverty in that country.

Key words: Brazil, extreme poverty, inter-sectorial approach, public policy, social policies, social protection.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objetivo analizar la evolución del sistema de protección social brasileño en su esfuerzo concomitante de combatir la pobreza y afirmar la ciudadanía social en un contexto de elevada desigualdad. La perspectiva adoptada tratará de los regímenes de protección social desde una visión sociológica y política, considerando la oferta pública de bienes, ingresos y servicios como instrumento para la promoción de dinámicas sociales de inclusión. Estas son de naturaleza variada, resultantes de los modelos por los cuales responden. Al mismo tiempo, señala que tanto los debates políticos como la organización y estructura institucional del Estado influencian los cambios en las políticas sociales.

El marco de referencia para la reformulación del sistema de protección social fue la Constitución Federal de 1998. Circunscrita a los sectores de la población con contratos formales de trabajo, la protección social pasó a ser reconocida como responsabilidad pública y campo de los derechos sociales. Con esas directrices, el sistema de protección social pasó por una progresiva densificación, con mayor o menor avance según la coyuntura.

El gasto social fue ampliado y la institucionalidad de distintas políticas sociales fue consolidada en un complejo ordenamiento intergubernamental en el que se respetó la amplia autonomía en las tres esferas de gobierno: federal, de los estados y municipal. Tanto en el campo de la garantía de ingreso como en el de la oferta de servicios, la ampliación de la oferta tuvo grandes impactos en los indicadores sociales del país.

A partir de la última década del siglo XX, surge en Brasil, así como en un gran número de países de América Latina y el Caribe, el tema del enfrentamiento del hambre y la pobreza. El nuevo tema superó la concepción largamente difundida de que en esos países la pobreza era una señal del atraso que sería paulatinamente enfrentada con el avance del progreso y del crecimiento económico. La pobreza entendida como herencia y el desarrollo de la economía como solución, configuraban comprensiones resistentes a la problematización de la temática social a partir de los principios de justicia o de derechos sociales. Con la implementación de los programas de transferencia condicionada (PTC) en distintos países esa tradición fue quebrada.

A pesar de las críticas que se hacían a los PTC, de incitación a la dependencia, de errores en la focalización de los programas, de desestímulo al trabajo, estos demostraron ser capaces de, con bajos costos, obtener resultados positivos en los indicadores sociales y, para algunos especialistas, en el campo político (favorables a los gobiernos que los implementan). Al permitir que los pobres puedan comprar lo que quieran, salvo algunas excepciones, con sus beneficios, los PTC sacaron a esas personas de su condición de dependencia. En Brasil, la emergencia vigorosa

de las políticas de combate a la pobreza alteró el debate sobre la protección social y fortaleció la crítica al modelo universalista, acusado de atender a sectores sociales privilegiados, presionar el gasto público de manera excesiva o insostenible, además de movilizar a un sector público ineficiente. Sin embargo, esas críticas no se impusieron en el campo político. Lo que se observó en los últimos veinte años fue el esfuerzo por construir un sistema de protección social que responda a las directrices constitucionales de un sistema universalista de cobertura social en servicios y beneficios, pero que también atienda a los reclamos de justicia social con programas de combate al hambre y a la pobreza. "La sociedad brasileña enfrenta hoy el desafío de, al mismo tiempo, combatir la pobreza y reducir la desigualdad, ampliando el acceso a los derechos sociales en un orden político fundado en el reconocimiento de la igualdad" (Jaccoud, 2009b).

Rocha (2013) distingue la federalización del Programa Bolsa Escola en dos etapas, la primera de 1998 a 2000 y la segunda de 2001 a 2002. Mientras todos esperaban la votación en la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley 2.561 de 1992, del senador Eduardo Suplicy sobre del derecho individual de ciudadanía y que trataba del impuesto de ingreso negativo, el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso logró aprobar la Ley 9.533 de 10 de diciembre de 1997, por medio de la cual el Gobierno Federal podía apoyar a gobiernos municipales para la implantación de un programa inspirado en el modelo del Programa Bolsa Escola que se había puesto en marcha en el Distrito Federal, Campinas, Belém y Belo Horizonte. Según Rocha (2013), se trató de una tentativa del Gobierno Cardoso de tomar la principal bandera en el área social del Partido de los Trabajadores. La ley aprobada establecía que 20 % de los municipios pobres fueran atendidos cada año, con la meta de cobertura total para el 2002. La gestión descentralizada destacaba que el gobierno local tenía una contrapartida de 50 % de los recursos girados por el Gobierno federal para el pago de las transferencias, además de controlar toda la operación y tener que preparar la rendición de cuentas al Gobierno federal. Los municipios también deberían firmar convenio con el Ministerio de Educación para garantizar el cumplimiento de la condicionalidad relacionada con ese dinero.

El fracaso reconocido de la primera etapa se concentraba en "las fragilidades estructurales en cuanto a su diseño, a los procedimientos de registro y selección de beneficiarios, pero también a la relación entre los municipios y el Gobierno federal, representado por el Ministerio de Educación" (Rocha, 2013, p. 89). Al percibir los problemas, el Gobierno decidió flexibilizar las normas para que otros municipios pudieran entrar. Por el lado operacional, como solamente el Censo Demográfico de 1991 tenía la información detallada de los ingresos familiares por municipio, se utilizó esa información, ajustada por la evolución del ingreso por unidad de la federación en las encuestas anuales de hogares (PNAD). Por el lado presupuestario, las familias recibían efectivamente la mitad del valor previsto porque los municipios no tenían las condiciones para ejecutar la contrapartida monetaria.

La segunda etapa a la que se refiere Rocha se inicia en marzo de 2001, cuando se toma

la iniciativa de relanzar el programa Bolsa Escola federal sobre nuevas directrices. Los valores de los beneficios fueron fijados de manera simplificada –R$ 15 por niño/mes hasta el máximo de tres niños–. La población meta fue cambiada y pasó de los individuos de 7 a 15 años para los de 6 a 14 años. La contrapartida monetaria de los municipios también dejó de ser una exigencia, factor que permitió que estos pudieran crear alguna forma de complementación a las transferencias federales en el caso de los municipios más ricos. La meta para 2001 era atender a 5,8 millones de familias con recursos del Fondo de Combate a la Pobreza[1] (70,6 %) y del presupuesto de la Unión (29,4 %). Además, en 2001 se implantó la tarjeta magnética a través del agente pagador, la Caixa Económica Federal. Rocha señala que ese hecho redujo drásticamente las posibilidades de uso de transferencia de ingreso como herramienta clientelista o como moneda de valor político al nivel local. Sin embargo, con las posibilidades de complementación, muchos políticos se aprovecharon para insertar sus propagandas políticas en las tarjetas.

Para la segunda etapa también surgieron otros programas de transferencia de ingreso; el Ministerio de Salud trabajaba con Bolsa Alimentación a partir de septiembre de 2001 y el Ministerio de Minas y Energía con el Auxilio Gas en enero de 2002. Según Rocha, la segunda etapa se destaca como un avance hacia la universalización de la protección social.

El reconocimiento a nivel nacional del Programa Bolsa Familia se debe, además del éxito en la unificación de los programas, a la convergencia entre los datos del registro administrativo (CadÚnico) con las encuestas de hogares del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). En 2004, este instituto aplicó un cuestionario complementario para las familias que declaraban recibir beneficios de programas de transferencias de ingreso. A partir de ese movimiento se llevaron a cabo una serie de análisis sobre los errores de inclusión y de exclusión y el debate sobre focalización. El error de inclusión ocurre cuando una familia que no pertenece a la población meta recibe la transferencia, mientras que el error de exclusión ocurre para las familias elegibles que no reciben la transferencia monetaria. Estos cuestionarios complementarios fueron repetidos en 2006. Un estudio (Soares, Riba y Osório, 2007) demostró que los errores de focalización del Programa Bolsa Família son parecidos a los de los programas de México y Chile.

En la parte de seguridad alimentaria, los cuestionarios complementarios se aplicaron en 2004, 2009 y 2013. Se trata, por tanto, de un instrumento importante para la credibilidad y reorientación –cuando necesario– de las políticas sociales en el país. Sin embargo, como no traen información por municipios, las comparaciones entre los resultados de las encuestas de hogares y los registros administrativos deben ser cuidadosas. Además,

[1] Este Fondo estaba compuesto principalmente por el impuesto de comercialización y corresponde a 0,08 puntos porcentuales de la alícuota de 0,38 %.

se deben establecer los mismos criterios que utilizan los programas sociales. Rocha (2013) utiliza contextos geográficos distintos para sus análisis, mientras que las transferencias monetarias y la política de salario mínimo se establecen a nivel nacional.

Los errores de focalización por exclusión –mucho más preocupantes que los errores de inclusión–, en el caso brasileño fueron parcialmente resueltos con la expansión de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família, sobre todo después de 2006. Ya para el Plan Brasil sem Miseria, la búsqueda activa trató justamente de incluir a esas familias que aún no estaban –por distintos motivos– en el programa, pero que en el Censo Demográfico 2010 se registraban en situación de pobreza extrema.

La discusión sobre los errores de focalización no puede limitarse solamente a ser presentados como un problema técnico de registro, como bien afirma Lautier (2010). Se trata de distorsiones inherentes a los programas que no logran captar todas las situaciones. Las herramientas deben ser bastante flexibles a fin de permitir que se puedan incorporar nuevas categorías para situaciones específicas.

La unificación de los programas sociales en el Gobierno Lula permitió que la superposición de familias en los distintos programas sociales del Gobierno anterior pudiera ser sanada, además de optimizar los recursos para la expansión del número de familias beneficiarias. En 2007, a través del Decreto 617, el CadÚnico permite la inscripción de cualquier familia con ingreso mensual de máximo medio salario mínimo per cápita o de tres salarios mínimos en total. Se trata de un paso importante para la universalización y del reconocimiento de que el CadÚnico es la herramienta para que las familias puedan acceder a cualquier programa social, no solamente al Programa Bolsa Família. Los municipios pueden utilizar el CadÚnico para sus programas propios, con criterios que se pueden determinar autónomamente. La circulación de la lista de beneficiarios en Internet también sirve para que se detecten otros errores y como instrumento de control social.

Mientras los programas sociales del Gobierno Cardoso se concentraban en las familias con niños, el Programa Bolsa Família garantizó la protección para cualquier familia, independientemente de su composición. El piso básico se establece por el beneficio fijo, mientras que el piso variable se distingue para niños y jóvenes con valores diferenciados entre ellos. Así, es la primera vez que la política social opera un programa de distribución de ingreso para la población pobre, independientemente de la comprobación de incapacidad para el trabajo. Se trata del reconocimiento de la relevancia y legitimidad de garantizar un aporte monetario a todos aquellos que se sitúen por bajo de un umbral de ingreso considerado mínimo. Por supuesto que el surgimiento de beneficios monetarios no anclados en la contribución social o en la comprobación del ejercicio de trabajo legítimo hace surgir tensiones en el campo de la protección social, y, a su vez, representa un paso fundamental en el reconocimiento de la incapacidad del sistema económico de promover oportunidades para la población (Jaccoud, 2009b).

Castel (1998) afirma que un sistema de protección social sobrepasa las restricciones impuestas por el moralismo de la filantropía cuando se aproxima la posibilidad de acceso al ingreso del trabajo. La protección social le ofrece esa seguridad al individuo. Así, el presupuesto de esa garantía es la existencia de un compromiso entre distintos sectores de la sociedad para la implantación de un régimen de solidaridad garantizado por el Estado, volcado a la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo de la pobreza.

Desde su elaboración y principalmente después de su promulgación, la participación de la sociedad civil organizada tuvo un rol fundamental para ese desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) se coordinaron de manera que sus demandas pudieran ser tenidas en cuenta, principalmente en lo referente a la asistencia social y el fortalecimiento de la agricultura familiar. El diálogo social para la resolución de los conflictos resultó de la maduración de los actores y las instituciones.

La estructuración de la administración pública, sobre todo la federal, también fue fundamental para el desarrollo de las políticas sectoriales. Sin embargo, se trató de un proceso largo y articulado, en el que se trazó y fortaleció el régimen democrático, como en el caso de la Política Nacional de Asistencia Social y la Norma Operacional Básica de Descentralización, construida con los estados y municipios, que se demoró diez años en su proceso de aprobación.

Una vez consolidadas las políticas sectoriales, fue posible estructurar y consolidar un enfoque transversal, o intersectorial, que permitió desarrollar una mirada multidimensional a las distintas formas de pobrezas que existían en el país. El plan Brasil sem Miséria (BSM) fue uno de esos esfuerzos en que se reunieron diversas instituciones con el propósito de superar la pobreza extrema.

La inestabilidad con recesión y con bajo nivel de crecimiento o inflación elevada que se vivió entre los años ochenta y comienzos de los noventa, sumada a la persistencia de altos niveles de desigualdad y heterogeneidad regional, sirvió para repensar las políticas públicas en Brasil. Los programas de lucha contra la pobreza necesariamente deberían tener un carácter nacional y asentarse sobre un "pacto federal" efectivo que no podría ser reducido a la simple descentralización operativa o administrativa.

Apoyados en los estudios de Thomas Piketty y Emmanuel Saez, dos estudiosos brasileños, Souza y Medeiros (2015) afirman que la desigualdad en Brasil aumentó durante el régimen militar de 1964-1985 y disminuyó con el regreso a la democracia. Se establece, por tanto, una relación directa entre el ciclo político y la trayectoria de desigualdad social. La democracia, consolidada en todas las instancias gubernamentales, es fundamental para reducir la pobreza y promover la distribución del ingreso. Al respecto, también los órganos de control desempeñaron un papel importante porque contribuyeron en calificar las acciones y los programas sociales buscando la eficiencia y eficacia en el gasto público federal.

El ciclo económico en los últimos años fue decisivo para la reestructuración del sistema de protección social brasileño. La generación de empleo –entre 2002 y 2014 se

generaron 20,9 millones de puestos de trabajo registrados (crecimiento de 72,8 %)– viabilizó un mayor cubrimiento de personas que gozan de la protección social. Sumado a la política de valorización del salario mínimo, que tuvo una expansión real de 77,2 % entre 2002 y 2015, lo anterior configura una situación muy positiva para la reducción de la pobreza y de la desigualdad social.

Cohn (2013) afirma que la asistencia social en Brasil se consolidó con su vinculación a la seguridad social, pero destaca que el Programa Bolsa Família aún no se ha convertido en un derecho. Por otro lado, en este momento Brasil se encuentra bajo una crisis económica y política severa, y algunos partidos plantearon en el Congreso Nacional un recorte de R$ 10 mil millones del Programa Bolsa Família (casi un tercio de su presupuesto).

Al respecto, la ministra Tereza Campello (MDS, 2015a) señaló que la aprobación de estas medidas resultaría en la salida de 23 millones de personas del Programa Bolsa Família, 8 millones de las cuales volverían a la pobreza extrema (3,7 de niños y adolescentes), y sensibilizó a los parlamentarios para que el ajuste fiscal no tuviera impacto sobre el programa. Este escenario de posible retroceso en la política de lucha contra la pobreza extrema aconseja llevar a cabo una revisión sobre las lecciones aprendidas en la experiencia de Brasil.

La combinación de varios factores es determinante para desarrollar políticas públicas eficaces. Entre ellos se pueden señalar la maduración de las instituciones y la existencia de canales adecuados para el diálogo con la sociedad civil organizada. La voluntad política de los gobernantes *per se* no garantiza que se pueda avanzar en este camino. Tampoco es suficiente contar con los recursos económicos necesarios.

El sistema de protección social en Brasil está en constante perfeccionamiento, en busca de la inclusión de la población por medio de un enfoque multidimensional. No se trata de una tarea fácil debido al tamaño continental y a las desigualdades regionales que representan grandes retos para las políticas sociales en el país.

Este artículo analiza la (re)estructuración del sistema de protección social a partir de la Constitución Federal de 1988 para la construcción de las políticas sectoriales. La seguridad social –articulada alrededor del servicio de salud, la asistencia social y las jubilaciones y pensiones– es analizada teniendo en cuenta el desafío representado por la descentralización y el valor agregado constituido por la fuerte participación social. De la misma manera, las políticas orientadas a crear oportunidades para ingresar en el mercado de trabajo y el enfoque intersectorial adoptado por el Plan BSM a partir de 2011.

(RE)ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Constitución Federal de 1988 introdujo el principio de universalización de los derechos básicos de la población brasileña y aseguró aspectos importantes que merecen ser analizados y justifican el apelativo de "Constitución ciudadana". En el área de la salud y en la educación, los constituyentes estipularon que todos tendrían derecho a los servicios

básicos de salud, y que todos los niños tienen derecho a la educación fundamental.

También se inició el proceso para implementar una política de asistencia social. Además se garantizó que los trabajadores rurales, en su gran mayoría informales, tuvieran derecho a una jubilación equivalente a un salario mínimo. Ese mismo valor también se aplicó a los adultos mayores y personas discapacitadas que no logren alcanzar un ingreso de un cuarto de salario mínimo, por medio de una prestación denominada Beneficio de Prestação Continuada (BPC – Beneficio de Prestación Continua).

Las garantías constitucionales fueron construidas a partir de demandas de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales desempeñaron un papel central antes, durante y después de la aprobación de la Constitución. El Programa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida), creado por el sociólogo Herbert de Souza en 1993, es un ejemplo importante de esa iniciativa.

Una cuestión central fue (y sigue siendo) llegar a un pacto federativo que facilitara un equilibrio apropiado en la gestión de las políticas sociales. Como Brasil es una república federativa, con 27 Estados y unos 5.570 municipios, las responsabilidades de cada una de las esferas del poder público (federal, estadual y municipal) tenían que estar muy bien definidas para viabilizar el cumplimiento eficaz y eficiente de las responsabilidades de cada nivel. Como todos pasaron por procesos electorales, tienen la legitimidad asegurada y tienen recursos distintos que permiten la gestión administrativa.

En mayo de 2000 entró en vigencia la Ley de Responsabilidad Fiscal, en la cual las tres esferas del poder público tienen que controlar sus gastos con base en la capacidad de recaudación de tributos. La ley fue creada esencialmente para impedir que los gestores promuevan grandes obras al final de los mandatos y dejen que sus sucesores paguen la cuenta, práctica habitual en las transiciones entre un Gobierno y otro. Cada esfera pasó a tener un porcentaje máximo para gastos de personal, hecho que afectó bastante a los pequeños municipios de baja recaudación. La cuestión del pacto aún no se ha resuelto, principalmente por los rígidos límites impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Según esta Ley, el presidente federal, los gobernadores y los alcaldes no pueden gastar más de 70 % de su presupuesto para pagar los funcionarios[2].

Antes de la aprobación de la Constitución Federal de 1988, el sistema de protección social cubría esencialmente a los trabajadores registrados por medio del sistema contributivo vigente desde los años treinta e introducido por el Gobierno de Getulio Vargas. Por otro lado, la asistencia social no contributiva se otorgaba a través de organizaciones de caridad.

En la década de los setenta, en plena dictadura militar, se instituyó el Fundo de

[2] Por supuesto, los alcaldes de las ciudades pequeñas son los más afectados porque cuentan con recursos más limitados.

Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) y el Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRÓ-RURAL) que garantizaba la mitad del salario mínimo para adultos mayores y personas con discapacidad en el medio rural. En el mismo periodo se introdujo la Renda Mensal Vitalícia (RMV), con un perfil parecido pero que garantizada un salario mínimo integral.

Posteriormente, se expandió la protección social para darle cobertura a todo el ciclo de vida (pre y poslaboral) y a situaciones particulares (personas con discapacidad, etc.). Para viabilizar operativamente lo anterior se estructuraron prestaciones no contributivas basadas en la corresponsabilización de las tres esferas federativas en cada aspecto.

En este contexto, la Constitución Federal de 1988 permitió "ampliar legalmente la protección social más allá de la vinculación con el empleo registrado que se había logrado tras la creación del Código Laboral en los años cuarenta por el Gobierno de Getúlio Vargas" (Sposatti, 2009). Además de permitir que los trabajadores rurales tuvieran acceso al sistema de jubilaciones y pensiones, el nuevo marco jurídico garantizó los principios de seguridad social y de garantía de derechos mínimos a todos los ciudadanos brasileños. También permitió la transición de un enfoque asistencialista a la adopción de políticas de asistencia social ampliamente inclusivas.

Jaccoud (2014) sostiene que hubo una relación positiva entre políticas universales y políticas selectivas, y que el perfeccionamiento de esa relación puede consolidar la reducción de las desigualdades. Esto se podría lograr con la introducción de mejoras en la gestión descentralizada y la profundización de la integración intersectorial de políticas y programas. El efecto de esas acciones permite que la protección social avance en la sustentación del agregado ingreso/consumo y contribuye en "la construcción de un camino de sustentabilidad social y política para una trayectoria de crecimiento económico", lo que permite la protección a situaciones de inactividad o exclusión y promueve la calidad y la productividad del trabajo (p. 647).

Los movimientos sociales deben definir claramente sus propuestas, más allá de las distintas vertientes ideológicas que existen en su seno. De lo contrario, las disputas políticas internas pueden obstaculizar la debida consideración de sus planteamientos por parte de las instituciones.

A pesar de esto, las organizaciones de la sociedad civil coincidieron en priorizar la lucha contra las desigualdades al principio del primer mandato del Gobierno Lula. Ese fue un motivador de la reestructuración/estructuración de las políticas, programas y acciones de la agricultura familiar, las compras públicas y la economía solidaria, entre otras.

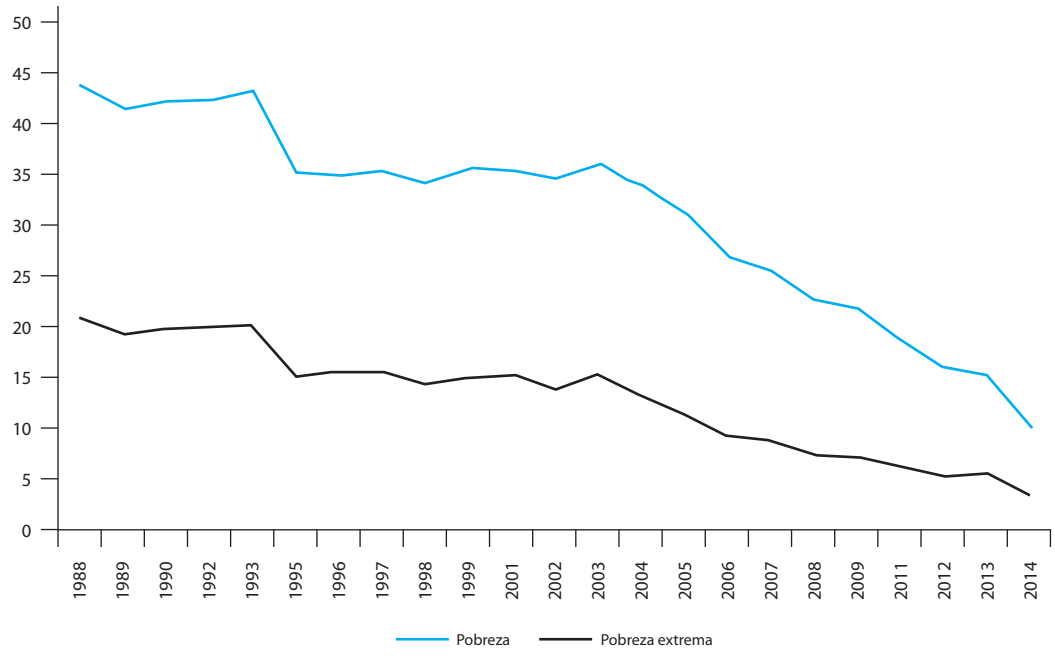
En lo económico, la apuesta fue estimular el consumo interno y la expansión del crédito. En ese sentido, la política de valorización del salario mínimo –que entre abril de 2002 y enero de 2016 aumentó a 77,2 % en términos reales (DIEESE, 2015)– fue más importante que la expansión del Programa Bolsa Família. Según Robles y Mirosevic (2013), otros factores decisivos para mejorar las condiciones de vida de la población fueron el aumento del volumen de las exportaciones y la reducción de las tasas de intereses.

Las centrales sindicales en Brasil tienen muchas diferencias ideológicas y políticas, y su representatividad social es cada vez más baja. Sin embargo, en 2003 lograron una convergencia en apoyo a la política de valorización del salario mínimo, pero no fueron capaces de construir una acción común en otros ámbitos, como la regulación de los trabajadores tercerizados, la reducción de la jornada laboral y la promoción de exenciones tributarias para estimular la generación de empleos en los periodos de crisis.

La figura 1 presenta la evolución de la tasa de pobreza y pobreza extrema en Brasil según líneas de corte basadas en las necesidades calóricas para 24 contextos regionales. Hay dos momentos que se caracterizan por una disminución relevante: el periodo 1993-1995, cuando las tasas de pobreza extrema disminuyen del 20 al 15 %; y el periodo desde 2003 en adelante, cuando disminuyen tanto la pobreza como la pobreza extrema. Esa tendencia se mantuvo también durante la crisis económica y financiera global que inició en 2008 y afectó duramente a todos los países latinoamericanos.

Las crisis económicas siempre despiertan un debate sobre la necesidad de reducir el gasto público, principalmente en lo social. El ciclo de bajo crecimiento económico que genera una recaudación menor y que agrava el resultado fiscal puede servir de justificación

FIGURA 1. TASA DE POBREZA CON LÍNEAS ESTIMADAS EN NECESIDADES CALÓRICAS*



* El IPEADATA no realizó encuestas en 1991, 1994, 2000 y 2010.

Fuente: Datos 1988-2013 (IPEADATA) (www.ipeadata.gov.br). Datos 2014: estimación del autor.

para el recorte de los gastos. En Brasil se optó por políticas anticíclicas para no penalizar a los sectores más pobres. Un ejemplo claro fue la extensión del número de cupos del seguro por desempleo que realizó el Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) y la continuidad de los incentivos a la agricultura familiar y los demás programas sociales.

Uno de los efectos de las jubilaciones de los trabajadores rurales a partir de 1993, en conjunto con la continuidad del Beneficio de Prestação Continuada, fue la reducción significativa de los adultos mayores entre la población en pobreza extrema. Después de ese momento, las familias con niños y adolescentes pasaron a constituir el grupo más consistente en condición de pobreza.

En 2003, la estrategia Fome Zero (Hambre Cero) del Gobierno Lula buscó integrar varias políticas sectoriales volcadas a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza como forma de disminuir las desigualdades sociales. Según Robles y Mirosevic (2006), los ejes centrales de la estrategia fueron, entre otros, el acceso a la alimentación, el fortalecimiento de la agricultura familiar, el aumento de los ingresos familiares y la responsabilidad y participación social.

Los programas de seguridad alimentaria incluyen el Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), los Restaurantes Populares, las Cozinhas Comunitarias, los Bancos de Alimentos, el Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) y el Programa de Aquisição de Alimentos. Desde mediados de 2009, una ley federal establece que al menos 30 % de los recursos transferidos a estados y municipios a través del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación para el Programa Nacional de Alimentación Escolar deben ser utilizados obligatoriamente en la compra de alimentos provenientes de la agricultura familiar.

El Programa Garantia Safra (cosecha) fue fundamental para aquellos agricultores que tuvieron pérdidas, por falta o exceso de lluvias, de al menos 50 % de su producción de frijoles, maíz, arroz, yuca, algodón y otros productos específicos. Las familias que tuvieran pérdidas tenían derecho a R$ 850 mensuales (unos USD 215) durante cinco meses para garantizar su sobrevivencia y la reactivación de la producción.

Según Fonseca, Jaccoud y Karam (2013),

> …la agenda de lucha contra la pobreza en el país está marcada por el fortalecimiento del Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) y por la unificación de diversas transferencias condicionadas, propuesta que surgió en el equipo de transición del Gobierno del presidente Lula, antes del inicio de su gobierno. La medida ganó cuerpo y densidad al estar centrada en discusiones técnicas e involucró más de diez órganos federales a lo largo de 2003, demostrando la maduración del debate en los círculos académicos y en el interior del propio gobierno (p. 309).

En el CadÚnico están registrados los hogares beneficiarios del Programa Bolsa Família y del Programa Tarifa Social de Energía Eléctrica (TSEE). En 2003, el Programa Bolsa Família alcanzaba a 3,6 millones, mientras que en 2015 le dio cobertura a 13,8 millones de familias (MDS, 2015b). En 2014, el Programa TSEE abarcaba a 13,3 millones de hogares (21,3 % del total nacional), que tu-

vieron acceso a una reducción de sus gastos de electricidad de entre 10 y 65 %, conforme su rango de consumo (MDS, 2015b).

En 2011, el Plan BSM priorizó tres ejes centrales: 1) garantía de ingreso, priorizando las familias en pobreza extrema con niños y adolescentes, 2) inclusión productiva urbana y rural, y 3) acceso a servicios públicos de calidad.

Entre las acciones de inclusión productiva urbana se encuentra el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica e Empleo (PRONATEC), coordinado por el Ministerio de Educación. De los ocho millones de cupos ofertados por el programa, más de un millón y medio se destina al público de escasos recursos inscrito en el CadÚnico, aprovechando los cursos ofertados por el Sistema S[3] y por la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica. Por otro lado, la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) del Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) lanzó la iniciativa Acessuas Trabalho para promover la inscripción de los jóvenes en los cursos del PRONATEC.

Se destacan también los programas Brasil Sorridente (odontológico) y Olhar Brasil (oftalmológico), promovidos por el Ministerio de la Salud para mejorar las posibilidades de ingreso al mercado laboral. En el propio MDS, el fortalecimiento de los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) y de los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) para las familias e individuos en situación de amenaza o violación de derechos[4], también sirvieron de base para fortalecer los servicios socioasistenciales.

En el medio rural se destacan el Programa Cisternas, que facilita la construcción de tanques para colectar agua de lluvia para el consumo humano o la producción agrícola en la región semiárida del país, y el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), que promueve el acceso a la alimentación y la agricultura familiar. El PAA compra alimentos directamente a pequeños agricultores, sin la necesidad de licitaciones, para destinarlos a las familias en situación de inseguridad alimentaria y distribuirlos en la red socioasistencial. El grupo gestor del Programa está formado por representantes de seis ministerios liderados por el MDS, como se profundizará más adelante.

La dimensión intersectorial, o sea la articulación de distintos órganos de la administración pública para que logren sinergia con las políticas públicas, fue un factor clave para el éxito de los programas antes mencionados. Es algo difícil de organizar y requiere de una vo-

[3] La Constitución Federal de 1988 aseguró una contribución empresarial obligatoria para financiar el llamado Sistema S, conformado por los sectores de la industria (SENAI y SESI), comercio (SENAC y SESC), transportes (SENAT y SEST), agricultura (SENAR) y cooperativismo (SESCOOP). Estos fondos financian actividades dirigidas al mejoramiento profesional (educación y capacitación) y al bienestar (salud y recreación) de sus trabajadores. Las contribuciones inciden sobre las planillas de pago de las empresas que pertenezcan a las categorías antes mencionadas (Tassara *et al.*, 2015, pp. 49-50).

[4] Violencia física, psicológica, sexual, tráfico de personas, etc.

luntad política fuerte. Según Sposati (2009), "la dimensión intersectorial es, más allá de un principio, un modelo de gestión que supone la convergencia de la acción". La construcción de esta dimensión intersectorial en el proceso de descentralización exige una organización bastante compleja, pero necesaria para que la política pública se haga presente de forma continua y llegue a las familias más necesitadas en todos los rincones del país.

Un elemento importante para el fortalecimiento de las políticas de transferencia monetaria fue la obligatoriedad de actualización bianual de la información por parte de los beneficiarios. Se trata de un mecanismo necesario, tanto para el seguimiento de los hogares como para el aseguramiento de la asignación prioritaria de los recursos a las familias en situación de pobreza extrema. Al contrario de otros países latinoamericanos, en Brasil no existe un límite temporal de acceso a las transferencias del Programa Bolsa Família. El simple hecho de que muchas familias dejen de actualizar sus datos en el CadÚnico es un indicador de que tuvieron alguna movilidad social, lo cual permite que los recursos de Bolsa Família sean destinados a otras familias más necesitadas.

Además, el cruce de la información disponible en los registros de distintos Ministerios es fundamental para evitar errores de inclusión y exclusión de algunas familias, por un lado, y para validar los datos contenidos en el CadÚnico, por el otro.

Salud

El Sistema Único de Salud (SUS) fue creado por la Constitución Federal de 1988, pero la Ley Orgánica de Salud, que detalla su funcionamiento, fue aprobada tan solo a fines de 1990. Una de las principales características de ese sistema es el control social, o sea, la participación de los usuarios en la supervisión del servicio ofrecido por medio de los consejos y las conferencias de salud que existen en todos los municipios brasileños. Cada consejo está compuesto por personas que representan los usuarios del SUS (50 % de los miembros), el Gobierno y los prestadores de servicios (25 %), y los profesionales del sector (25 %)[5]. Se trata de un órgano permanente, deliberativo, ya que sus decisiones tienen que ser cumplidas por las administraciones involucradas, y autónomo, porque no está subordinado al Poder Ejecutivo.

Con periodicidad trimestral, los gestores de salud tienen que presentar un informe sobre el estado de avance del plan de salud, la gestión (montos y aplicación de los recursos), las auditorías realizadas, la producción y la oferta de servicios.

El rol de los consejeros es fiscalizar y acompañar la implementación de los servicios de salud, presentar denuncias a los órganos respectivos, definir directrices para la elaboración del plan de salud, establecer directrices y criterios operacionales relativos a la localización y al tipo de unidades prestadoras de servicios.

[5] El número de consejeros es definido en las conferencias de salud y debe ser especificado por ley.

El Gobierno Federal es el principal financiador de la salud pública en Brasil y aporta alrededor de la mitad de los recursos necesarios, mientras que estados y municipios aportan los recursos restantes. La Unión formula las políticas nacionales, pero la implementación está a cargo de los gestores (estados, municipios, ONG y empresas). El municipio[6] es responsable por la salud pública de su población y ejerce plenos poderes sobre la gestión de los servicios de salud de su localidad a través de centros de salud o unidades de Saúde da Família, mientras que las personas que necesitan servicios de mayor complexidad son transferidas a hospitales o clínicas especializadas.

Las secretarías de salud del orden estatal y municipal se hacen cargo del aprovisionamiento de las medicinas esenciales, mientras que el Ministerio de Salud se responsabiliza por los medicamentos estratégicos, incluidos en programas específicos como Saúde da Mulher, Tabagismo y Alimentação e Nutrição. Los remedios de alto costo y para tratamientos continuados son comprados por las secretarías estatales de salud y, posteriormente, el 80 % es reembolsado por el Gobierno Federal.

Los estados deben dedicar al menos 12 % de su presupuesto para el financiamiento de la salud, mientras que para los municipios ese porcentaje es de 15 %.

La universalización de la salud ha sido fundamental en la reducción de la desigualdad social en Brasil, aunque el SUS sea susceptible de mejoramientos, como por ejemplo, en la gestión de los trámites burocráticos municipales. Sin embargo, es necesario considerar que antes el sistema público era totalmente centralizado y solo atendía a los contribuyentes de la seguridad social –o sea a 30 millones de personas–, mientras que actualmente el SUS le da cobertura a 200 millones de brasileños y ha logrado ampliar notablemente la participación de los usuarios.

Además, el Ministerio de la Salud estima que en 2015 las unidades de atención básica eran 64.000 y los hospitales 5.900 (entre públicos, privados y filantrópicos), mientras que el 75 % de los procedimientos de alta complexidad eran realizados por el SUS.

Jubilaciones y pensiones

Si el sistema de jubilaciones y pensiones de Brasil se analiza de manera aislada, se presenta una configuración deficitaria que tiende a empeorar con el tiempo por el envejecimiento de la población. Por ende, durante las últimas dos décadas se promovieron reformas para evitar que ese déficit siga creciendo y comprometa el crecimiento económico (Gentil, 2006).

En su tesis de doctorado, Denise Gentil (2006) destaca que el sistema de seguridad social brasileño es sostenible y genera superávit y que, al mismo tiempo, "un monto significativo de los fondos que se destinan a salud, asistencia social y previdencia es desviado para ser utilizado en el pago de los gastos finan-

[6] De ser necesario, los municipios pueden pactar con sus homólogos para asegurar el acceso a los servicios de salud que no estén disponibles en su territorio.

cieros de la deuda pública y de otros gastos corrientes del presupuesto fiscal". A esto se suma el 20 % de los fondos de contribuciones sociales de la Desvinculacão das Receitas da União (DRU), mecanismo que permite que el Gobierno utilice esos recursos para otros gastos. La DRU se introdujo en 1994 con el nombre de Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente fue denominada Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), y solo en 2000 asumió la denominación actual.

Según la Constitución Federal de 1988, el financiamiento de la seguridad social se basa en las contribuciones directas de los trabajadores registrados, de parte de los trabajadores independientes y de los empleadores, de la Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), de la Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) y de los fondos de las loterías. La alícuota de la COFINS puede ser de entre 3,0 y 7,6 % sobre la facturación mensual de las empresas, según el tipo de régimen de contribución seleccionado. La alícuota de la CSLL varía entre el 9 y el 20 % de las ganancias de las empresas. Entre 1993 y 2007, otra fuente fue la Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que correspondía al 0,38 % de las transferencias y otros trámites bancarios. La Constitución prevé además que, de ser necesario, el presupuesto de la Unión puede contribuir al financiamiento de la seguridad social. Sin embargo, según Gentil (2006), lo que ocurrió fue exactamente lo contrario, ya que la seguridad social está contribuyendo al presupuesto fiscal.

Asistencia social

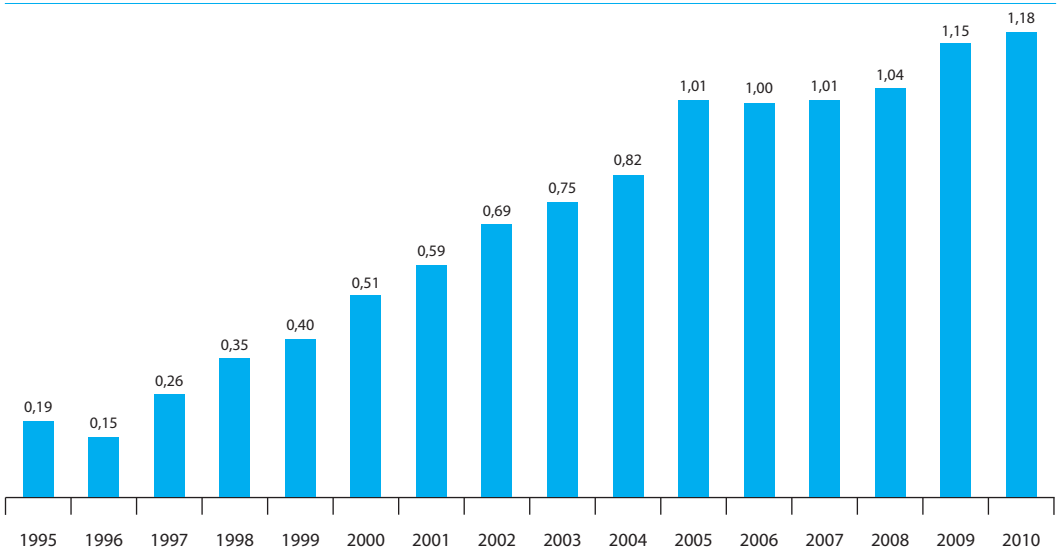
En general, las leyes orgánicas son necesarias para reglamentar y normativizar los procedimientos de las políticas públicas. Después de muchos años de debate y de confrontación de posiciones encontradas, la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) de Brasil fue aprobada en 1993 y definió que la misma es un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado, además de destacar que se trata de una política de seguridad social no contributiva.

En este contexto, se estableció que la asistencia social tendría dos vertientes: una focalizada hacia los segmentos de la población en situación de pobreza extrema, y otra más amplia, que abarca otros sectores sociales vulnerables. En lo organizacional, el sistema descentralizado y participativo se rige por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), cuya ley fue aprobada en 2004 y trata de las normas generales de funcionamiento de las entidades y organizaciones de la asistencia social.

En lo relacionado con la financiación, los órganos de la administración federal deben cuidar del Fondo Nacional de la Asistencia Social, bajo orientación y control de un Consejo Nacional. También se crearon fondos municipales para propósitos específicos de asistencia social.

Según Castro *et al*. (2012), del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), órgano vinculado al Ministerio de Planeamiento, el gasto de la asistencia social, sumado al gasto en alimentación y nutrición, evolucionó como se observa en la figura 2. Después de 2010, estos datos no fueron actualizados, pero se

FIGURA 2. PORCENTAJE DEL PIB EN ASISTENCIA SOCIAL



Fuente: Castro *et al.*, 2012, p. 13.

indica que esos porcentajes han permanecido estables hasta la fecha.

Un pilar de la asistencia social brasileña es el Beneficio de Prestação Continuada (BPC), que garantiza a los adultos mayores con un ingreso inferior a un cuarto de salario mínimo *per cápita* y a las personas discapacitadas una transferencia monetaria que equivale a un salario mínimo. En diciembre de 2014, recibían este beneficio 2,4 millones de personas discapacitadas y 1,9 millones de adultos mayores (MPS, 2015). El BPC (sumado al gasto para los beneficiarios de la antigua Renda Mensal Vitalicia) representaba el 0,8 % del PIB en 2014, o sea, más que el Programa Bolsa Família, que atiende a más de 13,9 millones de familias.

Los desafíos de la dimensión intersectorial son enormes. En países federales –como Brasil y México– la situación es aún más complicada. En general, los órganos y las entidades de la administración pública no están preparados y estructurados para trabajar conjuntamente. El hecho de que cada ministerio realice sus actividades de manera independiente se convierte en un problema cuando se necesita trabajar de manera coordinada.

Así las cosas, en Brasil un problema mayor fue la identificación de beneficiarios de distintos programas que utilizan diferentes documentos y están identificados por números y códigos distintos –para jubilaciones, para acceso a crédito rural, para beneficiarios del Bolsa Família, para estudiantes de escuelas públicas, entre otros–. Por otro lado, los órganos de control están cada vez más exigentes con los recursos públicos.

Por ende, a menudo la dimensión intersectorial se ve limitada por las especificidades que se presentan para que los municipios puedan usar recursos transferidos por el Gobierno federal para algunas compras que son esenciales desde el punto de vista social, pero prohibidas por razones administrativas. Por ejemplo, la compra de pañales y productos de higiene de bebés no fue posible porque los mismos no se encuentran entre los ítems del presupuesto del área de educación.

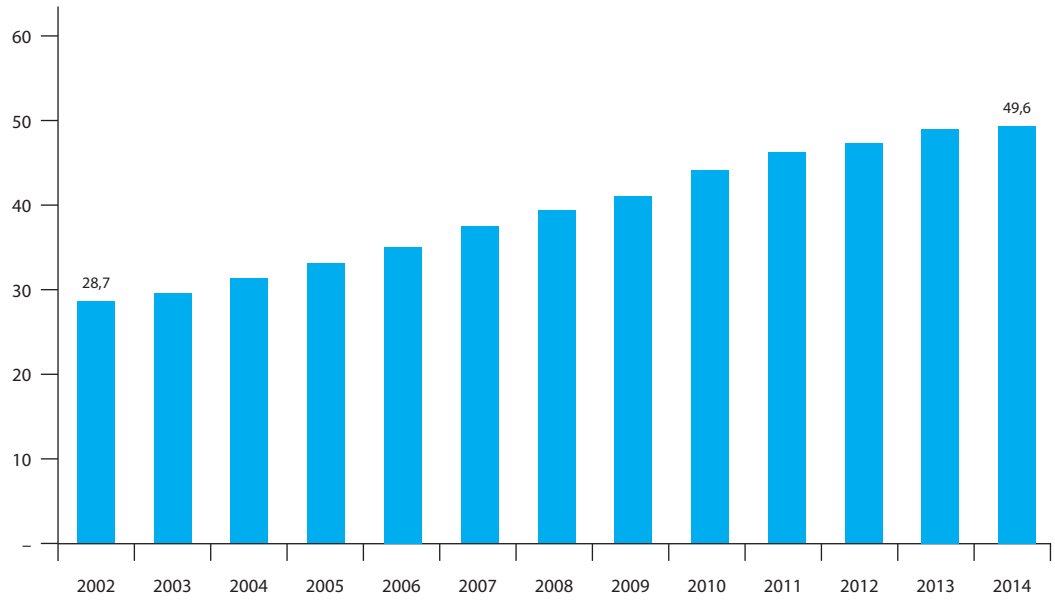
Mercado del trabajo

El Ministerio do Trabalho e Previdência Social (MTPS) ha intentado instituir un Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta con mucha dificultad. Los pequeños municipios tienen poca capacidad de gestión, además de limitaciones financieras. En general, estos municipios cuentan con muy baja actividad económica para promover la inclusión productiva, y la intermediación de mano de obra no alcanza estas localidades. Los jóvenes, en general, migran para los centros urbanos buscando algún trabajo y mandan dinero para las familias.

El mercado del trabajo brasileño siempre estuvo marcado por una relevante presencia de la informalidad, mientras que en los últimos años el empleo formal presentó una tendencia bastante positiva (figura 3).

El 65 % de los empleos generados entre 2002 y 2014 fueron remunerados con hasta

FIGURA 3. AUMENTO DE LOS EMPLEOS FORMALES ENTRE 2002 Y 2014



Fuente: elaboración del autor con base en la Relación Anual de Informaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Empleo (Rais/MTE)

dos salarios mínimos. Si por un lado no fueron trabajos de alta calificación, por otro, lo anterior permitió que parte de la población más pobre tuviera acceso al sistema de protección social a través de su empleo registrado. Sin embargo, la rotación de la mano de obra en Brasil es bastante elevada, ya que la duración promedio de un contrato registrado privado es de 3,5 años. Según la principal encuesta laboral, la tasa de desempleo de la población mayor de 10 años disminuyó de 10,5 en 2003 a 7,5 % en 2014.

Los trabajadores contribuyentes individuales (o cuentapropistas) y los empleadores, que quisieran tener derecho a pensiones, pueden contribuir al régimen general (en contraposición al régimen propio para los funcionarios públicos). En 2013, 8,5 millones de trabajadores (MPS, 2015) se ubicaban en esa situación. Este dato no tiene en cuenta que muchos de ellos a menudo no logran pagar puntualmente las contribuciones, lo que aumenta el tiempo necesario para conseguir la jubilación.

La primera fase del Programa Próximo Passo, antecesor del Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) se implementó entre 2009 y 2011, y realizó cursos de calificación profesional en la construcción civil (en las áreas metropolitanas) y el turismo (en las capitales estatales) para las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família. El Programa no tuvo éxito (solo 200 mil graduados y alta evasión) porque se dirigía a sectores demasiado específicos y los cursos eran muy cortos. Su evaluación sirvió como base para el diseño de una segunda fase. En este contexto, se amplió la oferta temática, se aumentó el número de horas, se ofreció transporte y a veces guarderías para que las madres pudieran seguir los cursos. Además, los nuevos cursos estaban acompañados de tratamiento odontológico y oftalmológico (Programa Brasil Sorridente y Programa Olhar Brasil).

Amélia Cohn (2013) señala dos puntos importantes en cuanto a la inclusión productiva. El primero es que los efectos de este tipo de programas se manifiestan solo a mediano y largo plazo. El segundo punto es que los esfuerzos de inserción laboral de los egresados de los cursos PRONATEC se deben dirigir hacia el empleo asalariado, porque este último asegura una fuente de ingreso estable, mientras que en las otras modalidades (trabajo independiente, por ejemplo), el ingreso es volátil, a menudo relacionado con la prestación de servicios esporádicos. "El trabajo, aunque sea esencial […] no los libera de la situación de incertidumbre futura en que viven".

Aunque represente casi una quinta parte del mercado de trabajo de las mujeres, históricamente el trabajo doméstico ha sido bastante descuidado en Brasil. Solamente en 2015, el Congreso dictó las nuevas reglas: ahora este sector tiene derecho al Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), con una alícuota del 8,0 %; al sistema de jubilaciones y pensiones (otro 8,0 %), además de un 0,8 % para seguro contra accidentes y un 3,2 % para seguro en caso de rescisión contractual. Se trata de un universo de 6,4 millones de trabajadores, pero solo el 32 % de estos tienen estos derechos garantizados, o sea, tienen el contrato registrado. Aunque se piense que esa sobrecarga

tributaria disminuye el número de trabajadores registrados, ese gasto puede ser deducido del impuesto de los empleadores y, por ende, no afecta de manera sensible la contratación.

DIMENSIÓN INTERSECTORIAL: PLAN BRASIL SEM MISÉRIA

El Plan Brasil sem Miséria (BSM) fue lanzado en 2011 y promovió una articulación entre los programas sociales en las áreas de asistencia social, salud, educación, saneamiento básico y electricidad. Se buscó la expansión de los servicios públicos para promover la igualdad de oportunidades en la población pobre. El Plan consiste en tres ejes centrales: 1) garantizar un ingreso básico a las familias en pobreza extrema; 2) promover la inclusión productiva tanto en el ámbito urbano como rural; y 3) facilitar el acceso a servicios públicos de calidad. El Plan incluye también un enfoque de "búsqueda activa", que viabilizó el registro en el CadÚnico de las familias que no estaban inscritas.

La ministra Tereza Campello y Janine Mello (Campello y Falcão, 2014) presentan algunos puntos de inflexión del Plan BSM que ameritan unos comentarios adicionales. El primer elemento relevante consiste en la identificación de una línea monetaria de pobreza extrema. Considerando las dimensiones y las múltiples carencias según la ubicación de residencia (urbano/rural), la adopción de un indicador común permitió la integración de las nuevas propuestas con la oferta ya existente. Desde el punto de vista técnico, se trata de un paso importante para un país donde varios grupos de trabajo había discutido este tema durante décadas sin llegar a un acuerdo unívoco. Además, sirve de referencia para todas las políticas sociales, aunque todavía se necesita un ajuste en relación con otros programas, como el Benefício de Prestação Continuada (BPC) que se regula por fracción del salario mínimo.

El segundo factor relevante ha sido la universalización de las políticas para combatir la pobreza. La creación, reforma o ampliación de las Unidades Básicas de Salud (UBS) en áreas con gran concentración de población en pobreza extrema fueron consolidadas junto al Ministerio de Salud. La articulación con este ministerio permitió que el personal contratado por el Programa Mais Médicos[7] fuera ubicado en municipios[8] donde la carencia de estos profesionales era absoluta. Otros ejemplos fueron el Programa Mais Educação, que estimuló la oferta educativa con horario integral en las escuelas que atendían mayoritariamente a estudiantes pertenecientes a familias en pobreza extrema, y la Ação Brasil Carinhoso, que amplió el número de guarderías para los niños pobres.

El tercer punto está representado por el enfoque de búsqueda activa. Al respecto,

7 Este Programa empleó (o vinculó por medio de becas) también médicos de otros países latinoamericanos.

8 Caracterizados en su mayoría por la presencia de altos porcentajes de pobreza extrema.

> …en lugar de esperar que los más pobres pidieran ayuda, se decidió que el Estado tenía que buscar a esas personas, ello porque esos grupos a menudo ni siquiera tienen información o recursos para inscribirse en un programa social (Tassara *et al.*, 2015, p. 31).

Para que esto fuera posible, se viabilizó incluso la compra de lanchas para facilitar el acceso a regiones remotas como la selva amazónica.

La cuarta innovación ha sido la decisión de cubrir la brecha entre el ingreso real de las familias y el valor de la línea de la pobreza extrema monetaria. El Programa Bolsa Família, implantado en 2003, destinaba un monto para las familias, que no siempre alcanzaba el valor de la línea de pobreza extrema per cápita, o sea que, incluso con la transferencia, todavía estaban en situación de pobreza extrema. El Plan Brasil sem Miséria instauró un beneficio complementario denominado Benefício para Superação da Pobreza Extrema (BSP), para que todas las familias que ya recibían el Programa Bolsa Família pudieran tener un ingreso per cápita superior al valor de la línea de pobreza extrema. El BSP permitió que 22 millones de personas estuvieran fuera de esa condición en términos monetarios. Como los recursos del PBF ya eran bastante elevados, el complemento del BSP fue menor.

El último elemento relevante ha sido la determinación de atribuir a una Secretaría del MDS el papel de coordinación intersectorial de los distintos órganos de la administración federal que operaban en el Plan BSM. Esto permitió dinamizar la articulación entre las entidades, sobre todo en las relaciones operativas con los estados y los municipios. Hoy día, el Comité Gestor Nacional está compuesto por los ministros de MDS, Casa Civil, Hacienda y Planeamiento. Por otro lado, el Comité Ejecutivo asegura la ejecución de políticas, programas y acciones del Plan y está compuesto por los secretarios-ejecutivos de los mismos ministerios. Finalmente, el Grupo Interministerial de Seguimiento incluye también a la Secretaría General de la Presidencia de la República y a los ministerios de Ciudades, Trabajo y Empleo, Desarrollo Agrario, Salud, Educación e Integración Nacional.

En términos de aprovechamiento de los recursos disponibles, la gestión de las transferencias de los nuevos programas por medio de una sola tarjeta, la de Bolsa Família, facilitó el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y las acciones que componen el Plan BSM.

Los últimos resultados disponibles del Plan BSM, divulgados en octubre de 2014, son impresionantes, más aún si se tiene en cuenta que el Plan empezó a operar en julio de 2011. Por medio de la búsqueda activa se incorporaron a 1,35 millones de familias al Programa Bolsa Família, además de otras 1,2 millones que fueron inscritas en el CadÚnico. El PRONATEC logró matricular a 1,5 millones de alumnos. Aproximadamente 350 mil familias recibieron asistencia técnica, y otras 131 mil recibieron crédito y otros tipos de apoyo (semillas, antiparasitarios, etc.) para la producción agropecuaria. Más de 702 mil niños fueron matriculados en guarderías infantiles. Casi 70 mil familias recibieron la

transferencia de la Bolsa Verde[9]. Sin olvidar que fueron entregadas unas 750 mil cisternas de captación de agua para consumo humano y 88 mil cisternas para la producción agropecuaria (MDS, 2015a, p. 796).

El valor promedio de la transferencia del Programa Bolsa Família pasó de R$ 94 en 2011 a R$ 170 en 2015, mientras que para las familias en situación de pobreza extrema el aumento fue aún más significativo: de R$ 107 a R$ 242, lo que representó un aumento real del 83 % (MDS, 2015a, p. 796).

A pesar de lo anterior, la coyuntura de recesión económica que vive el país plantea nuevos retos a la política social brasileña. El principal de ellos es la ampliación de la iniciativa de la búsqueda activa para todas las políticas sociales y la consolidación del CadÚnico como instrumento primordial para la ejecución, evaluación y el monitoreo de las políticas mencionadas.

CONCLUSIONES

Según Tassara *et al.*, el sistema brasileño

> ...se caracteriza por una base legal sólida y anclada a la constitución nacional[10], la clara vinculación de los programas de transferencias condicionadas (PTC) con el sistema de protección social, la especial atención dedicada a los grupos vulnerables, y el acompañamiento permanente de las personas y estratos sociales más necesitados, que prescinde de la aplicación de reglas de graduación muy rígidas y configura una estrategia de egreso articulada alrededor de una sustancial continuidad entre los PTC y el sistema de protección social (2015, p. 176).

En particular, el mismo autor señala que los tres pilares sustantivos en los que se fundamenta la experiencia de Brasil son: 1) una política de promoción y asistencia social basada en programas no contributivos; 2) una política de servicios que cubre las necesidades principales de la población en lo referente a salud y educación; y 3) planes de seguros sociales contributivos diferenciados por el sector público y el sector privado.

Al respecto, se pueden identificar las siguientes lecciones aprendidas de la experiencia de Brasil.

La primera es que la lucha contra la elevada desigualdad social sirvió como motor de transformaciones de la protección social desde la apertura democrática en adelante. La seguridad alimentaria pasó a tener un enfoque específico, primero, con el Programa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida en los años 1990, y por el Programa Fome Zero en la década siguiente.

Al respecto, se puede afirmar que un propósito prioritario de la política pública

[9] Es un programa de transferencia condicionado, que apoya la conservación ambiental. Algunas familias que realizan actividades de conservación ambiental en bosques o reservas extractivistas federales, proyectos de desarrollo sostenible, poblaciones indígenas y otras comunidades tradicionales tienen derecho a un valor adicional a la Bolsa Familia de R$ 300 trimestrales.

[10] Lo cual asegura, a su vez, un enfoque de política de Estado que no puede ser afectado por los vaivenes de los cambios de Gobierno generados por los procesos electorales.

brasileña fue aumentar las oportunidades de acceso a la protección social. La Búsqueda Activa del Plan Brasil sem Miséria es un ejemplo bastante claro en ese sentido. El Estado ampara a aquellos que más lo necesitan, ofreciendo servicios públicos de calidad y promoviendo la inclusión y la ciudadanía.

El segundo elemento importante fue la capacidad de analizar de manera exhaustiva la complejidad de la sociedad y las múltiples carencias de la población, por un lado, e identificar las prioridades en la oferta pública de servicios, por el otro. En este contexto, el examen de las necesidades de la población rural fue central para la construcción de programas sociales, principalmente en las regiones noreste y norte del país, donde se concentra más de la mitad de la población en pobreza extrema.

Otra lección aprendida concierne a la valorización de la participación de la sociedad civil organizada en el proceso. Las organizaciones no gubernamentales tuvieron un rol decisivo en diversas ocasiones para defender los derechos específicos de cada sector social. De la misma manera, las centrales sindicales supieron superar sus diferencias para apoyar políticas económicas orientadas a la paulatina recuperación y salvaguardia del poder adquisitivo de los trabajadores.

La Constitución Federal de 1988 permitió una expansión de la protección social que modificó paulatinamente las políticas y los programas anteriores. Por ende, un cuarto elemento relevante es que la universalización de las políticas sociales fue construida a partir de programas inicialmente muy focalizados, que después se ampliaron para cubrir sectores cada vez más amplios de población. Este proceso fue lento, como en el caso de la ampliación de la asistencia social, pero esto permitió avanzar paulatinamente en la consolidación de la institucionalidad, el aumento los recursos disponibles y el aprendizaje de las experiencias anteriores.

En este contexto, el Estado federal tuvo que trabajar simultáneamente para la descentralización de la oferta de servicios públicos y la centralización en el diseño de las políticas sociales y fiscales. Como se trata de una república federativa, la articulación operativa y sectorial de las políticas fue bastante compleja.

Igualmente, se lograron avances notables con sistemas informativos elaborados para facilitar el análisis de los datos, la formulación de las políticas y la transparencia en la administración de los recursos. El CadÚnico, por ejemplo, es una herramienta central para la gestión de múltiples programas y acciones (de distintas esferas gubernamentales) y la efectiva atención a la población más vulnerable. Entre otras, todo esto creó condiciones propicias para incorporar eficazmente a los estados y municipios en la implementación de los programas sociales.

El quinto aprendizaje concierne al tema –bastante controvertido por cierto– del tiempo previsto para la permanencia en los PTC y la continuidad de los mismos. Al respecto, Alcazar (2010, p. 8) anota que no se deben establecer plazos rígidos de permanencia en estos programas porque estos "se encuentran en conflicto con los supuestos objetivos de desarrollo de capital humano a largo plazo", mientras que Tassara *et al.* observa que:

…las estrategias de egreso no tendrían que estar supeditadas principalmente al tiempo de permanencia y a las condiciones de elegibilidad. Por el contrario, es imperativo avanzar en la construcción de sistemas de protección social más sólidos y estructurados, y por ende capaces de acompañar las familias durante y después del periodo de afiliación a los PTC (2015, p. 197).

Al respecto, hay que registrar que el Programa Bolsa Família fue elaborado sin que se establecieran plazos predefinidos para lograr la salida de la pobreza y, por ende, la graduación del programa.

Por otro lado, en lo referente a la continuidad, vale la pena recordar que de la evaluación negativa del Programa Próximo Passo surgió el PRONATEC, un programa de capacitación de alcance nacional y vinculado con otras políticas públicas. También fue importante que el Ministerio da Educação (MEC) asumiera la responsabilidad del PRONATEC, ya que el MEC tiene una cobertura territorial que no tenía el gestor del programa anterior. El fortalecimiento de la asistencia social en los municipios también permitió que el trabajo ejecutado por el MDS ganara cobertura territorial y viabilizara la expansión del Programa Bolsa Família.

Finalmente, es importante destacar la existencia de una decidida voluntad política, que hace posible la movilización de los recursos –humanos y financieros– necesarios para avanzar en la articulación de los componentes contributivos y no contributivos del sistema de protección social.

REFERENCIAS

Alcázar, L. (2010). *Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del programa Juntos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Campello, T. y Falcão, T. (2014). O fim da miséria é só um começo. En Campello, T., Falcão, T. y Costa, P. V. (orgs.). *O Brasil Sem Miséria* (pp. 793-823). Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdd

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.

Castro, J. A., Ribeiro, J. A. C., Chaves, J. V. y Duarte, B. C. (2012). *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica IPEA,* 9. Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFS/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf

Cohn, A. (2013). Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. En Campello, T. y Neri, M. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 455-466). Brasilia: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFS/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

DIEESE (2015). Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R$ 880,00. Recuperado de http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec153SalarioMinimo2016.pdf

Falcão, T. y Costa, P. V. A (2014). Linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. En Campello, T., Falcão, T. y Costa, P. V. (orgs.). *O Brasil Sem Miséria* (pp. 67-96).

Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf

Fonseca, A., Jaccoud, L. y Karam, R. (2013). Da Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. En Fonseca, A. y Fagnani, E. (orgs.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania* (vol. 2, pp. 307-334). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Recuperado de http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PoliticasSociais-Vol02.pdf

Gentil, D. L. (2006). A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005 [Tesis de doctorado]. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro Recuperado de http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguraridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf

Jaccoud, L. (2014). Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. En Campello, T., Falcão, T. y Costa, P. V. (orgs.). *O Brasil Sem Miséria* (pp. 635-652). Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf

Jaccoud, L. (2009). Proteção social no Brasil: debates e desafios. En *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil* (pp. 57-86). Brasília: MDS y Unesco. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf

Jaccoud, L. (2009b). *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social.* Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFS/TDS/td_1372.pdf

Lautier, B. (2010). O consenso sobre as politicas sociais na América Latina, negação da democracia? Salvador, Caderno CRH, 23 (59), 353-368.

MDS (2015a). Redução da pobreza e o Bolsa Família. Presentación de la ministra Tereza Campelo para la Comisión de Seguridad Social y Familia de la Camara de los Deputados. Brasília, 02 de dezembro de 2015. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/press_kit/ApresentacaoMininistraCSSF-02122015.pdf

MDS (2015b). Bolsa Família Informa. Brasília, SENARC/MDS, 493, 18 de dezembro de 2015. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe_493_Balanco2015.pdf

MDS (2015c). *Prestação de Contas Ordinárias Anual: relatório de gestão – 2014.* Brasília: SENARC/MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_senarc.pdf

MPS (2015). *Boletim Estatístico da Previdência Social.* Brasília: MPS. Recuperado de http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Beps122014_final.pdf

Robles, C. y Mirosevic, V. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. Santiago: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4105/S2013709_es.pdf?sequence=1

Rocha, S. (2013). *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Souza, P. H. G. F. y Medeiros, M. (2015). Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. *Journal of the Brazilian Sociological Society*, 1 (1), 119-132. Recuperado de http://diagramaeditorial.com.br/sid/index.php/sid/article/view/2/23

Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. En *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil* (pp. 13-56). Brasília: MDS & Unesco. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf

Sposati, A. (2013). Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Revista Serviço Social e Sociedade* (116), 652-674. Recuperado de http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf

Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.

Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos*

Gerardo Franco Parrillat**
Fabiola Canela Gamboa***

Resumen

La política social en México se ha venido fortaleciendo con la ampliación de cobertura y los cambios en el diseño del programa de transferencias condicionadas (PTC), así como con la creación de nuevos instrumentos de protección social, la mayoría de ellos con metas de cobertura universales o muy amplias. Al mismo tiempo, a pesar de los esfuerzos de las políticas de desarrollo territorial y de generación de oportunidades de ingreso, las condiciones de pobreza prevalecen, particularmente en los territorios con mayores rezagos. La escasa coordinación y vinculación entre los instrumentos de protección social, las políticas de inclusión productiva, las de desarrollo territorial y el PTC han limitado el éxito de estas estrategias a lo largo de los últimos quince años. Los más recientes cambios en el PTC parecen abrir una ventana de oportunidad para hacer efectiva la inclusión productiva de las familias beneficiarias de Prospera, considerando un enfoque territorial.

Palabras clave: pobreza, México, políticas públicas, enfoque territorial, inclusión productiva, protección social.

* Las opiniones y conclusiones expresadas en el artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

** Maestro en Economía por El Colegio de México. Representante en México del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (México). gfranco@rimisp.org

*** Maestra en Economía por la Universidad de las Américas-Puebla. Investigadora Adjunta del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (México). fcanela@rimisp.org

Recibido: 9 de marzo de 2016 / Modificado: 8 de abril de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Franco Parrillart, G. y Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. OPERA, 18, pp. 159-181. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09

EVOLUTION OF SOCIAL DEVELOPMENT POLICIES IN MEXICO: SUCCESSES AND FAILURES

Abstract

The Social Policy in Mexico has been strengthened due to the expanded coverage and the modifications in the design of the Conditional Cash Transfer Programme (PTC for its name in Spanish), and to the creation of new social protection instruments with universal coverage as their main goal. Simultaneously, and despite the efforts of the territorial development policies and the generation of income opportunities, the poverty conditions prevail, specifically in those territories with higher backwardness. The lack of coordination and link-up among the instruments of social protection, the productive inclusion policies, those for territorial development and the PTC, have hindered the success of these strategies on the past fifteen years. Recent changes within the PTC seem to be an opportunity to reach the effective productive inclusion for beneficiary families of Prospera, considering a territorial approach.

Key words: Poverty, Mexico, public policies, territorial approach, productive inclusion, social protection.

INTRODUCCIÓN: DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA A PROGRESA

La política de desarrollo social en México ha ido evolucionando desde las demandas sociales emanadas de la Revolución de 1910. Diversos factores han provocado esta evolución, entre ellos las demandas sociales, las crisis, los modelos económicos y las nuevas teorías del desarrollo.

El primer avance significativo se presentó con la Ley Agraria de 1915 y el consecuente reparto de la tierra, lo cual generó las figuras de pequeños propietarios y titulares de derechos agrarios. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1917, se incorporan los derechos y las garantías individuales y el Estado asumió la responsabilidad de ser promotor del desarrollo nacional.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la república, el reparto de tierras tomó un nuevo impulso y se elaboró el primer Plan Sexenal. No obstante, con la Segunda Guerra Mundial y el modelo de sustitución de importaciones implementado a partir de 1940, las prioridades se modificaron hacia el crecimiento económico y la ampliación de las coberturas de educación y salud, en particular en el sector urbano. Por otra parte, la política de desarrollo rural se vio mermada al focalizar sus acciones en zonas de agricultura comercial excluyendo del desarrollo a miles de campesinos –pequeños productores y de autoconsumo–.

Con la crisis de 1982, el país no pudo hacer frente a compromisos adquiridos, como la deuda externa, y el insuficiente presupuesto impidió enfrentar la demanda creciente de bienes y servicios públicos; con ello aumentaron los niveles de pobreza.

Los años noventa iniciaron con la implementación de las medidas y los postulados del Consenso de Washington. Un nuevo enfoque en la política social estaba emergiendo: la Ley

Agraria de 1992 propiciaba la libre circulación de la tierra, se combinaron políticas sociales focalizadas con políticas asistencialistas y se crearon el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1988 y 1992, respectivamente. La operación del PRONASOL fue inicialmente responsabilidad de la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y pasó a SEDESOL cuando esta institución nació.

Nuevamente, un escenario de crisis y cambios políticos obligó a la modificación de la política de desarrollo social: la crisis económica de 1995, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, llevó al Gobierno de Ernesto Zedillo a reconocer en 1997 que todos los esfuerzos hechos habían sido insuficientes para combatir las causas estructurales de la pobreza, y a enfocar la política pública en dos vertientes: por un lado, la ejecución de acciones amplias dirigidas a la población en general en materia de seguridad y asistencia social, buscando con ello asegurar el disfrute de los derechos sociales, y, por el otro, acciones focalizadas dirigidas a la población en pobreza extrema. Una visión retrospectiva más amplia puede verse en Grupo de Diálogo Rural (2012).

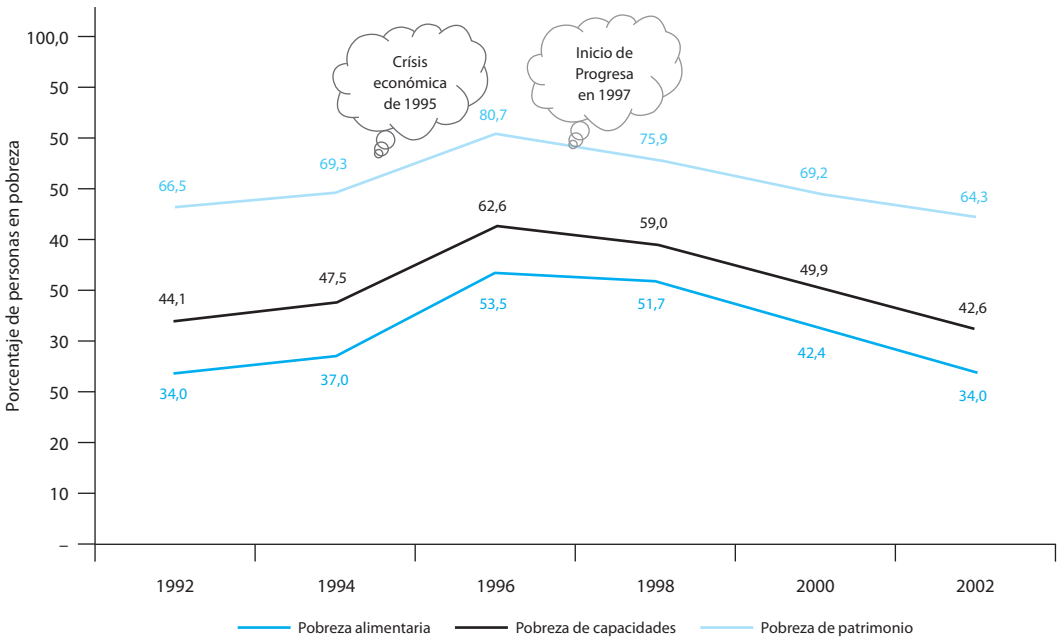
Estimaciones posteriores[1] del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dieron cuenta de que en 1996, el 53,5 % de la población rural se encontraba por debajo de la línea de pobreza alimentaria; 62,6 % no contaba con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares solo a estos fines, y 80,7 % no disponía de ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria, ni para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

Dada esta situación, y con el propósito de aumentar las capacidades de la población, en 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), donde se conjugaron subsidios alimentarios y acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y los niños en condiciones de pobreza extrema en el ámbito rural. Con una cobertura inicial de 300 mil familias[2], el programa se expandió hasta alcanzar 2,4 millones de las familias (Levy y Rodríguez, 2005).

[1] En 2002, el Gobierno organizó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (en adelante Comité), que aglutinó a especialistas académicos y gubernamentales para establecer una metodología consensuada para la medición oficial de la pobreza en México. Esta medición permaneció vigente hasta la creación, en 2004, de la Ley General de Desarrollo Social, que modificó los criterios para la medición de la pobreza con características multidimensionales. Actualmente, las mediciones de pobreza por ingresos, según los criterios del Comité, siguen reportándose por su importancia como serie histórica.

[2] Según estimaciones del CONEVAL, en 1996 existían 22,7 millones de personas por debajo de la línea de capacidades, es decir, que no contaban con ingresos suficientes para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS DE 1995



Este programa de transferencias condicionadas (PTC) forma parte de la entonces denominada "nueva generación" de programas de lucha contra la pobreza enfocados a promover la acumulación de capital humano en los hijos de las familias en situación de pobreza, para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza, considerando que una persona más sana, mejor alimentada y con mayor educación podría acceder a mejores opciones dentro del mercado de trabajo. Además, desde su diseño, se incluyó una rigurosa evaluación de impacto que mostró efectos positivos en el aumento en la matrícula de educación primaria y secundaria, la disminución del trabajo infantil, el control nutricional y la vacunación, el crecimiento infantil, un mayor consumo alimentario promedio del hogar (principalmente de frutas, verduras y productos animales), así como un aumento en la ingesta calórica, según Rawlings y Rubio (2003). Se piensa que estos resultados, y la comprensión de que los efectos en capital humano requerían la implementación de mediano plazo del programa, fueron fundamentales para las etapas posteriores de Progresa, en un escenario de alternancia política que podría haber concluido con el programa.

ESTRATEGIA CONTIGO ES POSIBLE: UNA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Con la alternancia de los gobiernos se modificaron también las políticas públicas. El presidente Vicente Fox (2000-2006) im-

pulsó la denominada Estrategia Contigo es Posible, la cual fue una política de desarrollo social que buscaba romper el círculo vicioso del empobrecimiento. El enfoque se planteaba como un cambio conceptual de la pobreza entendida únicamente como consecuencia de los bajos ingresos de la población, a otro en el que se ponía énfasis en la ampliación de capacidades, la promoción de la protección social, la generación de oportunidades de ingreso y la formación de patrimonio.

Con esta política, por primera vez se integró en una sola estrategia nacional la acción de quince dependencias de la administración pública federal. Inicialmente consideró la integración de 223 programas federales existentes, los cuales se agruparon en torno a las cuatro vertientes:

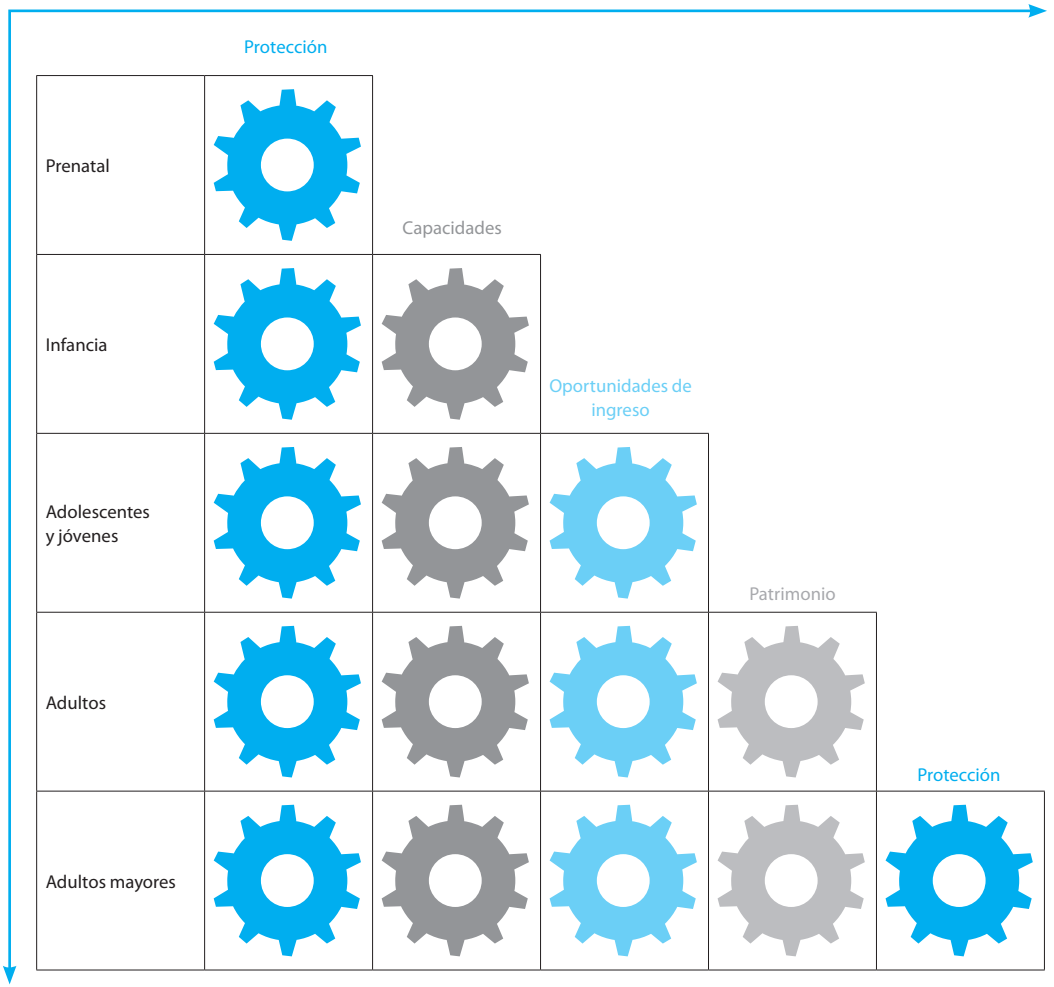
- Ampliación de capacidades, que incluía educación, salud y nutrición, y capacitación: 123 programas.
- Protección social, que incluía previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos: nueve programas.
- Generación de oportunidades de ingreso, que incluía desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo: 38 programas.
- Formación de patrimonio, que incluía ahorro, vivienda y derechos de propiedad: 53 programas.

Esta estrategia buscaba atender las causas estructurales de la pobreza en todo el ciclo de vida de los individuos y las familias, con acciones encaminadas a la atención prenatal, la infancia, la adolescencia, la edad adulta y los adultos mayores. Durante el sexenio, fue necesario hacer cambios en la estructura programática, eliminar programas que no estaban alineados a la nueva estrategia y modificar o crear otros programas. A continuación, se presentan algunos de los programas emblemáticos de la Estrategia Contigo, con un enfoque de desarrollo social.

Oportunidades. A partir de 2002 Progresa se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante Oportunidades) y se erigió como un programa emblemático de la Estrategia Contigo para la ampliación de capacidades. En este contexto, se mantuvieron los esquemas operativos empleados y las principales características de Progresa; se amplió el número de beneficiarios incluyendo familias de localidades urbanas, y se integraron nuevas acciones, con el fin de ampliar el bienestar de las familias en condición de pobreza. A mediados de 2002, el programa atendía a poco más de cuatro millones de hogares. Ese mismo año se extendió a los 32 estados del país, y el apoyo educativo creció: las becas a educación básica se ampliaron hasta educación media superior.

Seguro Popular. La protección social impulsada desde la Estrategia Contigo es Posible consistió en un conjunto separado de beneficios para los trabajadores del sector informal, siendo el Seguro Popular el que mayor cobertura logró. Con la reforma de 2002 a la Ley General de Salud se reconoció la protección social en salud, y en mayo de 2003 se creó la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud (SSA). Esta Comisión es la responsable de financiar la provisión de los servicios

FIGURA 2. ESTRATEGIA CONTIGO: CICLO DE VIDA Y ESTRATEGIAS ARTICULADAS



de salud a la población beneficiaria del sistema de protección social en salud. El Seguro Popular forma parte del sistema y tiene como población objetivo a las personas no afiliadas a servicios de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para evitar que realicen gastos catastróficos por atender problemas de salud.

Estrategia Microrregiones. El 14 de febrero de 2001 se puso en marcha la Estrategia de Microrregiones como un mecanismo de atención a las disparidades regionales, para vincular la producción, la distribución y el consumo, y promover un desarrollo regional

productivo sostenido. En la estrategia participaban 68 programas federales de 12 dependencias para atender a los mil 338 municipios de alta y muy alta marginación, con prioridad en dos mil 966 localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) (Mujica, 2007) que, por su potencial en infraestructura y ubicación, eran considerados con capacidad de ofrecer servicios básicos a localidades pequeñas y dispersas. En estos CEC, se buscaba asegurar los servicios de electricidad, salud, telefonía, caminos, saneamiento, educación, agua potable, abasto de productos básicos y piso firme, así como Centros Comunitarios de Aprendizaje y, principalmente, la existencia de circuitos de actividad productiva[3].

En cuanto a la formación de patrimonio, la Estrategia Contigo no hizo grandes cambios. Los dos principales programas de vivienda se ejecutaron desde el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981 como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos. El Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva presentó algunas adecuaciones menores respecto del diseño inicial de 1998. Por otra parte, en 2004 se creó un nuevo Programa de Vivienda Rural, en el marco de los compromisos del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), firmado en abril de 2003 por el Gobierno Federal y organizaciones campesinas integradas en el movimiento "El campo no aguanta más". Ese movimiento argumentaba que la mayor desgravación de productos agrícolas pactada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 2003 traería graves repercusiones al sector agrícola, y desde finales de 2002 realizó manifestaciones y ejerció diversas formas de presión hasta lograr una negociación con el Gobierno Federal que derivó en el ANC.

Sin embargo, a pesar de que Contigo era una estrategia integral de desarrollo social, pocas posibilidades tenía para lograr una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector, porque las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social no establecían criterios específicos para atender de forma integral a las familias de Oportunidades con los otros programas de la estrategia.

Un ejemplo particular se presentó en el Programa de Oportunidades Productivas, creado en 2002 y que en su nombre parecía establecer una vinculación con los beneficiarios de Oportunidades. En realidad, este programa no establecía lazo alguno con el PTC, pues sus reglas de operación señalaban como población objetivo "Hombres, mujeres, unidades familiares y grupos sociales en pobreza extrema que deseen obtener apoyos a la palabra, diversificar su actividad económica, obtener un crédito social para consolidar proyectos en operación, desarrollar proyectos productivos y obtener capacitación y asistencia técnica en procesos productivos y organizacionales". Incluso un

[3] Estas acciones constituían las denominadas "Banderas blancas", que eran los elementos mínimos necesarios para detonar el desarrollo territorial.

año más tarde, su nombre se modificó a Opciones Productivas, dejando de lado cualquier relación con el PTC.

Otro ejemplo es la escasa o nula vinculación entre el PTC y el Seguro Popular. Si bien es cierto que a finales de 2005 un total de tres millones 555 mil 977 familias estaban afiliadas al Seguro Popular y que alrededor de 39,8 % pertenecía al programa Oportunidades (Comisión Nacional de Protección Social en Salud, 2005), esta cobertura era más bien casual y no planificada con la intención de contar con políticas integrales, pues las decisiones de la cobertura recaían en las entidades federativas, que son las responsables a nivel local de la afiliación de beneficiarios, administración de los recursos, supervisión de los prestadores de servicios y pago de los mismos. Así, en los primeros años, las entidades no establecieron obligaciones o prioridades respecto de los beneficiarios del PTC. En 2014, el Seguro Popular atendió a 57 millones 300 mil beneficiarios.

ESTRATEGIA VIVIR MEJOR: UNA POLÍTICA DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

Durante la administración del residente Calderón (2006-2012) se impulsó la estrategia Vivir Mejor, cuyo objetivo era concentrar las acciones hacia el desarrollo humano sustentable. En la estrategia, este concepto era entendido como la ampliación de las capacidades que permiten a las personas acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Vivir Mejor se basaba en la atención coordinada de las acciones del Gobierno, evitando la dispersión y la subutilización de los recursos públicos. Señalaba también las necesidades de complementariedad entre los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) para alcanzar los objetivos planteados.

Esta estrategia reconocía que no solo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos, sino también entre la armonía de la naturaleza y el hombre. Valoraba además la organización comunitaria como una instancia fundamental para el reforzamiento de la cohesión social. La estrategia consideraba tres líneas de acción para el desarrollo humano sustentable:

- Impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna.
- Proporcionar una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo.
- Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable.

Como instrumentos de estas líneas de acción, se conservaron varios de los programas emblemáticos creados en el sexenio anterior, como el Seguro Popular y el programa Oportunidades. En este último se realizaron algunas modificaciones para fortalecer la red de protección social de las familias del pro-

grama, en respuesta al alza sostenida en los precios internacionales de los alimentos en 2007-2008. Se creó entonces el componente de apoyo alimentario Vivir Mejor, consistente en un auxilio económico transitorio para compensar la disminución del poder adquisitivo de las familias de Oportunidades, las cuales realizaban cerca del 50 % de su gasto total en alimentos. No obstante que en su diseño se establecía como un apoyo transitorio, posteriormente el mismo se incorporó a la transferencia condicionada habitual para alimentación.

Se intentó también otro esquema de protección social a partir de 2006, al incluir en Oportunidades el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP), un subsidio destinado al ahorro para el retiro entre la población que no disponía de empleo formal, y cuya finalidad era complementar el ahorro individual para que los adultos mayores de las familias beneficiarias de Oportunidades pudieran contar con recursos en cuanto llegaran a los 70 años de edad para adquirir una renta vitalicia que contribuyera a mejorar su nivel de vida. El MAROP fue abrogado en 2008 dado que, con miras a obtener un ingreso futuro, ocurría una reducción del ingreso presente disponible para los beneficiarios del mecanismo, lo cual tenía un efecto negativo en el bienestar familiar. Ante estas limitantes, se optó por avanzar hacia un sistema de pensión universal no contributiva.

Programa 70 y Más. Uno de los cambios más importantes para consolidar una red de protección social se introdujo con la ampliación de la pensión no contributiva para adultos mayores. Entre 2001 y 2006, las confrontaciones entre el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal y el presidente de la república eran recurrentes y ello repercutió en decisiones de política pública. En 2001, el Gobierno del Distrito Federal inició el programa de Apoyo Alimentario a Adultos Mayores, y en 2003 se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal. En respuesta, el Gobierno Federal implementó ese mismo año el programa de Atención a Adultos Mayores enfocado a las personas con edades a partir de 60 años, de localidades rurales con menos de dos mil 500 habitantes, de alta y muy alta marginación.

En 2007 se aumentó a 70 años y más la edad de elegibilidad de este último programa y se eliminó la condicionante de vivir en localidades de alta y muy alta marginación. En 2008 se amplió la cobertura a localidades de hasta 20 mil habitantes, en 2009 se estableció el límite en 30 mil habitantes, y a partir de 2012 involucró a las localidades de más de 30 mil habitantes, lo cual orientó una aplicación universal de sus beneficios. Este programa otorga transferencias monetarias para mejorar el ingreso de los adultos mayores con 70 años o más que carecen de una pensión contributiva y no están afiliados a una institución de seguridad social.

En 2010, la evaluación de impacto del programa señaló que la transferencia bimestral de mil pesos (que representa 50 % del ingreso del hogar de los beneficiarios) impulsó la reducción en 18 % de la proporción de adultos mayores que trabajaban por pago. Esto se tradujo en una mayor dedicación a actividades familiares, sin que esto mermara

los ahorros del hogar, y en una reducción del tiempo destinado a movilizarse hacia el trabajo. A pesar de que el programa disminuye el ingreso laboral, la transferencia monetaria permite que se incremente el consumo en 24 %. Asimismo, los evaluadores recomendaron que el programa se extendiera a otras comunidades rurales. Sin embargo, la extrapolación de estos resultados a comunidades más grandes no era aconsejable debido a las diferencias poblacionales.

Actualmente, el programa se focaliza en adultos mayores de 65 años y se denomina Pensión para Adultos Mayores. Al quinto bimestre de 2015, el programa atendió a cinco millones 724 mil 854 adultos mayores[4].

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles. Este programa fue emblemático para la red de protección social de la estrategia Vivir Mejor. Se creó con el objetivo de facilitar la inserción de las madres y los padres trabajadores en el mercado laboral y mejorar sus ingresos, garantizando que sus hijos menores de seis años fueran atendidos en condiciones dignas y seguras, y superar la disyuntiva entre la búsqueda de empleo, el cuidado de los hijos y los gastos en guarderías o cuidadores particulares durante la búsqueda de empleo o las jornadas laborales. Además, sin importar si la incorporación al empleo se da en el mercado laboral formal o informal, existe una insuficiente oferta para cubrir la demanda por este servicio. Por ello, el programa otorga subsidios a los servicios particulares de cuidado y atención infantil, así como apoyos para incrementar la oferta de estos servicios.

El programa fue objeto de una evaluación de impacto que dio como resultado que las titulares de las estancias registraran un aumento de 21 % en empleo, un incremento de poco más de siete horas de trabajo a la semana y un aumento de 16 % en la permanencia laboral a corto plazo.

Estrategia 100x100. Para facilitar los puentes entre la política social y la política económica, particularmente en los territorios más desfavorecidos, se creó en 2007 la Estrategia 100x100, que buscaba transformar las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) para impulsar su desarrollo integral, social y económico, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. Esta estrategia ratificó la importancia de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y los organismos públicos y privados en los 125 municipios participantes. Su operación estuvo a cargo de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, con la intención de evitar los problemas de coordinación ocurridos en la Estrategia Microrregiones de la anterior administración.

Durante 2007-2011 se realizaron inversiones convergentes por 39 mil 544 millones

[4] Portal de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Documento "Cobertura de las poblaciones potencial, objetivo y atendida de los programas sujetos a Reglas de Operación", datos al quinto bimestre de 2015.

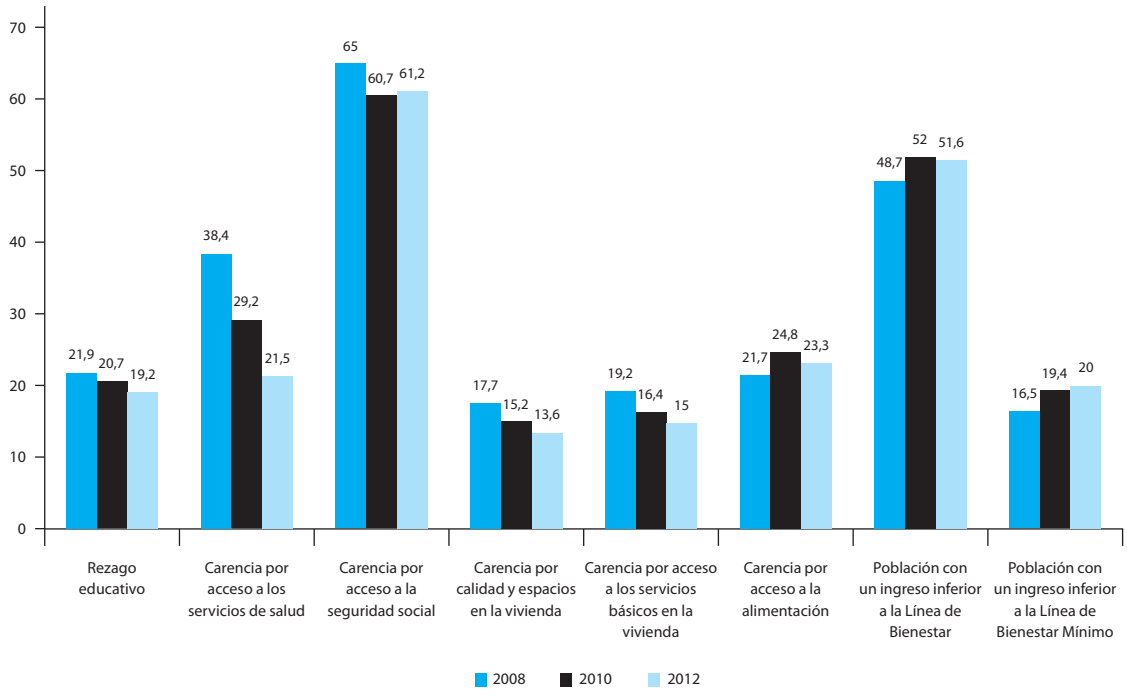
de pesos en los 125 municipios de la estrategia. Sin embargo, 87 % de los recursos provinieron del Gobierno federal y solo el 13 % de los estados y municipios (CONEVAL, 2013b).

La evaluación realizada por el CONEVAL concluyó que el conjunto de las inversiones obtuvo efectos sobre la población sin derecho a servicios de salud y porcentaje de viviendas con piso de tierra. Sin embargo, la evaluación plantea que las acciones de los programas federales coordinadas por la estrategia no se concentraron solo en los 125 municipios destinatarios, es decir, no se cumple la oportuna priorización en la atención ofrecida.

Los resultados obtenidos en esta evaluación y en la correspondiente a la Estrategia Microrregiones sugieren que para lograr un mayor impacto en las políticas con enfoque regional se requiere que el diseño asegure la priorización, la coordinación institucional y el acoplamiento entre los distintos niveles del Gobierno.

Otro elemento de valoración importante de los avances en la política social en la administración del presidente Calderón se presentó con la medición multidimensional de la pobreza. Esta metodología, establecida por el CONEVAL con base en la Ley General de Desarrollo Social, y cuya primera medición se realizó para 2008, dio cuenta de los avances en la cobertura de los derechos sociales establecidos en la ley: acceso a la alimentación, salud,

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES 2008-2012



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

educación, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, seguridad social e ingresos.

En general, los resultados fueron alentadores para cinco de los seis indicadores de carencia que disminuyeron entre 2008 y 2012, a excepción del acceso a la alimentación. A pesar de la expansión del Seguro Popular, la Pensión para Adultos Mayores y la creación de nuevos elementos de seguridad social, este indicador se encuentra ampliamente ligado a los beneficios que otorga el empleo en el mercado laboral formal, por lo que los instrumentos de protección social desarrollados no han sido suficientes.

Además de los elevados niveles del indicador de seguridad social y el incremento en la carencia de seguridad alimentaria, el aumento en los niveles de pobreza se debe al crecimiento de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar. La implementación de puentes entre la política social y la política económica, que representaba una línea de acción de la Estrategia Vivir Mejor, no fue suficiente para evitar el incremento de la población en condiciones de pobreza.

CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: UNA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL

El presidente Enrique Peña Nieto, que se posesionó el 1 de diciembre de 2012, se comprometió a encabezar una transformación de México basada en trece decisiones presidenciales, una de ellas fue la encomienda a la Secretaría de Desarrollo Social de coordinar la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).

A principios de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual señala:

> La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto.

La población objetivo de la Cruzada contra el Hambre, de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL y con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (ENIGH, 2010), ascendía a 7,4 millones de personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y simultáneamente presentan carencia por acceso a la alimentación.

A diferencia de las estrategias anteriores, el marco conceptual que genera la Cruzada está relacionado con los derechos sociales marcados en la Ley General de Desarrollo Social. Esto implica la priorización del grupo meta representado por la población en pobreza extrema, es decir, mexicanos y mexicanas con tres o más derechos sociales no cubiertos, uno de los cuales es el derecho a la alimentación, e ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, los objetivos de la Cruzada planteados en el decreto por el que se establece SINHAMBRE consideran únicamente el derecho a la ali-

mentación y la mejora en los ingresos de e sta población:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.
- Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.
- Promover la participación comunitaria.

Para lograr sus objetivos, la Cruzada se implementaría en dos etapas; la primera, enfocada en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de personas en situación de pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación;la segunda plantea su extensión a todo el país[5].

Dado que su implementación implica un proceso participativo entre el Gobierno Federal, estados, municipios y sectores público, social y privado, así como de organismos e instituciones internacionales, se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por 19 secretarías y 90 programas; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el fin de coordinar, articular y complementar las acciones, los programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Adicionalmente, se creó el Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, instancia en la que convergen los sectores público, privado y social.

En 2014, se logró identificar a 5,5 millones de personas en pobreza extrema con carencias de alimentación en el territorio nacional, de las cuales 4,2 millones están siendo atendidas al menos por un programa social de la Cruzada (Secretaría de Desarrollo Social, 2015b). El CONEVAL, en su Informe de resultados intermedios, específicamente en el estudio exploratorio del impacto, observa una reducción significativa de dos puntos porcentuales en la pobreza extrema. Sin embargo, no registra efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación. Por otro lado, las particularidades de la Cruzada como estrategia de coordinación y participación y las fórmulas para identificar a la población beneficiaria plantean retos para la implementación de una metodología para medir su impacto.

Como se mencionó, la Cruzada es una articulación de coordinación y participación de diversas Secretarías de Estado que suman esfuerzos por medio de sus programas para el logro de los objetivos planteados. Específicamente, hay tres programas emblemáticos de esta estrategia –dos de los cuales surgieron en esta administración– que están focalizados a contribuir a la política social orientada a reducir las carencias sociales. En especial, las

[5] Para 2014, la Cruzada se amplió a 1.012 municipios (Secretaría de Desarrollo Social, 2015b).

acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares en pobreza extrema (con una población objetivo de siete millones de personas) y han logrado reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, se deben encontrar estrategias para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas (CONEVAL, 2015).

Programa de Comedores Comunitarios. La Secretaría de Desarrollo Social creó este programa con el propósito de incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria. Con este programa se pretende mejorar las condiciones nutricionales de la población de niños y niñas de cero a 11 años de edad, mujeres en gestación y en lactancia, así como personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años.

El programa, además, promueve el desarrollo de organización comunitaria y el diseño de procedimientos que permitan que la población se involucre y se responsabilice de la operación de los Comedores para atender a las personas que asisten a los mismos. Asimismo, los Comedores están planteados como lugares incluyentes, donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro y la participación como atributos básicos de la cohesión social.

Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia. La presente administración identifica como grupo vulnerable de protección social a los hijos de jefas de familia que presentan carencias por acceso a la seguridad social, por lo que impulsa el programa Seguro de Vida para Jefas de Familia. Este programa tiene como objetivo contribuir a la ampliación del sistema de seguridad social mediante la incorporación de las jefas de familia de entre 12 y 68 años de edad que presentan carencias por acceso a la seguridad social. A partir del 2015, su condicionamiento cambió a aquellas que estén en situación de vulnerabilidad. Ante el fallecimiento de la jefa de hogar, el programa otorga mensualmente apoyos económicos directos a las hijas y los hijos, incentivando su ingreso o permanencia en el sistema escolar hasta los 23 años de edad. Los montos de los apoyos varían según el nivel educativo al cual asista el niño(a) o el o la joven.

Prospera. Antes denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa de Inclusión Social (Prospera), además de apoyar en alimentación, salud y educación, articula esfuerzos para lograr la inclusión financiera, laboral y productiva de las personas por medio de su propio trabajo. Prospera coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, la educación, la alimentación y la salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza.

Este nuevo programa no solo asegura la asistencia social; también promueve el bienestar de los hogares facilitando el acceso al mercado laboral y productivo, lo que implica vinculación y coordinación entre la política social y la política económica. Antes de esta iniciativa, la población en condición de pobreza no tenía acceso a programas productivos, porque se encontraba en localidades relativamente aisladas y porque se pensaba que las

personas en situación de pobreza carecían de potencial de respuesta a estímulos de orden productivo y que, por tanto, la superación de su condición debía lograrse por la vía de políticas sociales. De ahí la disociación de las políticas de desarrollo productivo y de desarrollo social.

En ese contexto surge el Programa Territorios Productivos (PTP), que vincula la política de desarrollo económico y la política social mediante desarrollo territorial. Este programa piloto está orientado a hogares beneficiarios de Prospera que se ubican en municipios donde está presente la Cruzada.

El PTP tiene como objetivo contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por medio del aumento de su productividad, producción e ingresos autónomos, en congruencia con uno de los objetivos previstos de la política de desarrollo social: "Mejorar el ingreso de las personas en situación de vulnerabilidad mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos". El PTP busca que los hogares rurales en condición de pobreza accedan efectivamente a las políticas y programas públicos disponibles, y se basa en la evidencia de que –en México y en otros países (incluso con menor nivel de desarrollo)– con adecuados diseños de política e instrumentos apropiados, los habitantes rurales en condición de pobreza pueden incrementar su productividad o su vinculación a trabajos de mejor calidad, y de esta forma elevar sus ingresos.

Este programa beneficiará a 10 mil personas en cinco estados de México, y se enfocará en articular, con una visión territorial, los apoyos de 15 programas productivos disponibles en diversas dependencias del Gobierno Federal.

DESARROLLO DE CAPACIDADES, PROTECCIÓN SOCIAL, INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Tassara, Ibarra y Vargas (2015) sugieren revisar la Estrategia de Inclusión Activa (EIA) de la Unión Europea por sus similitudes con la evolución de los PTC. Dicha EIA define tres pilares de la inclusión social: 1) la existencia de un apoyo al ingreso coherente con el costo de la vida; 2) la presencia de un mercado laboral que ofrezca oportunidad de empleo y generación de ingresos; y 3) el acceso a servicios sociales de buena calidad.

Las transformaciones que ha tenido el PTC en México, hasta generar el actual Prospera, han apuntado a conformar estos tres pilares. Por una parte, la cuantía de las transferencias monetarias se ha venido reajustando, tanto en casos de contingencias –por ejemplo, frente a la crisis mundial de los precios de los alimentos– como en forma permanente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y con base en la variación acumulada de los índices asociados a las líneas de bienestar mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL.

Por otra parte, los cambios de Oportunidades a Prospera buscan atender las recomendaciones del CONEVAL para:

> ...(a) destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); (b) revisar las Reglas de Operación e ins-

trumentos de identificación de beneficiarios de los programas; y (c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pequeños con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los relacionados con la comercialización (Secretaría de Desarrollo Social, 2014a).

No obstante, las Reglas de Operación 2015 del programa no permiten vislumbrar la estrategia de atención para lograr la inclusión productiva, laboral y financiera a la que hacen referencia, pues en su numeral 3.7.3.3, sobre la articulación con programas sociales relacionados con el fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral, señalan:

El Programa procura la complementariedad de sus actividades con otros programas a través de modelos y esquemas de articulación con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada que cuenten con acciones en materia de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral. En este sentido, el Programa promoverá la articulación con los Programas de Fomento Productivo de la SEDESOL, SAGARPA, así como los que promueven la generación de ingresos, pertenecientes a la SE.

Para tales efectos, en las Reglas de Operación de los programas previstos, con la finalidad de dar un criterio de prioridad en atención a las familias Prospera, destinando los recursos para contribuir al financiamiento de las solicitudes de apoyo a sus proyectos productivos, se agregó el siguiente párrafo:

Se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes de hogares beneficiarios de Prospera […], así como del programa piloto Territorios Productivos, de acuerdo con la suficiencia presupuestaria. Para este criterio, el Programa determinará los recursos para financiar los proyectos demandados por dichas estrategias y, deberá, en su caso, asegurar el diseño, elaboración y acompañamiento de los proyectos para su consolidación. En los casos que sea necesario, para hacer efectivo el acceso en estos supuestos, el Programa expedirá convocatorias específicas que contendrán las acciones, recursos, metas, así como el procedimiento para el diseño, registro y operación del proyecto, ejercicio de los recursos y la comprobación de su correcta aplicación. Cuando se trate de los integrantes de hogares beneficiarios de Prospera, el Programa solicitará el número de folio familia para fines de monitoreo y seguimiento.

Adicionalmente, la Coordinación Nacional podrá establecer acciones de coordinación con otros programas de la SEP, para el intercambio de información en beneficio de las familias incorporadas a Prospera.

Por último, a pesar de la puesta en marcha de reformas estructurales relacionadas con la calidad de los servicios de educación y salud, poco se ha logrado para mejorar su calidad. El programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos, así como su cobertura. Pero, sin un diagnóstico que sustente la mayoría de estos cambios, la baja cobertura y la calidad regular de los servicios de salud y, en menor medida, de educación, han limitado el impacto del PTC en mejorar el capital humano de los pobres en el desarrollo de mercados locales (Rodríguez, 2012).

Ahora bien, Tassara *et al.* (2015) también señalan que, a pesar de la madurez que los PTC han alcanzado en el mundo, siguen existiendo varios temas que son objeto de discusión

entre los expertos. Entre ellos: el efectivo nivel de articulación de estos programas con los sistemas de protección social, y el diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte. Estos dos temas de gestión han tenido un impacto significativo en el caso mexicano.

A lo largo de este artículo se han presentado algunos elementos que permiten documentar la experiencia mexicana respecto de la gestión para un sistema de protección social: la articulación del PTC con el sistema de protección social y la vinculación de los beneficiarios del PTC con las políticas públicas para acceder a mejores oportunidades de ingresos. Sin embargo, debido a la importancia que al menos las estrategias Contigo es Posible y Vivir Mejor han dado al tema territorial, en esta sección también se analizarán las mismas, aportando así a la discusión del diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte.

Respecto de la articulación del PTC con el sistema de protección social, Tassara *et al*. (2015) plantean que algunos analistas critican los PTC por no encarar temas de fondo, como la reforma sustantiva del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso y la creación de sistemas de protección social más amplios e incluyentes.

En el caso mexicano, el sistema de protección social se ha ido conformando con programas universales o de amplia cobertura entre las personas en situación de pobreza, como el Seguro Popular o la Pensión para Adultos Mayores; no obstante, estos constituyen elementos aislados, sin una visión sistémica, que al implementarse de forma articulada garanticen el acceso efectivo de la población a la protección social. Como señalan Tassara *et al*. (2015), "la clave parece ser la definición de objetivos claros y la articulación con sistemas de protección social integrados".

Más aún, a pesar de la existencia de elementos normativos que obligan a la creación de un padrón de beneficiarios[6], en su operación se carece de una visión estratégica de integralidad de la política social. En todo caso, únicamente se establecen los mecanismos para la acumulación de información de los beneficiarios de los programas. Incluso es muy claro que la concurrencia de la política social en un sujeto de derecho se obtiene por casualidad, y no por causalidad, lo que implicaría una estrategia articulada de atención, con objetivos claros.

Por otra parte, hemos mostrado que la articulación entre la política social (representada por los beneficiarios del PTC) y la política económica se ve limitada debido a la gran cantidad de programas de desarrollo económico con escasa cobertura y mala focalización en personas en situación de pobreza y poca claridad sobre sus resultados.

Berdegué *et al*. (2015) señalan seis errores que tienen varias consecuencias en la política

[6] La Ley General de Desarrollo Social establece, en su artículo 27, que para asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, la Secretaría de Desarrollo Social integrará el Padrón de los programas federales. Por ello, el 19 de diciembre de 2014 se publicaron los Lineamientos normativos para la integración del padrón único de beneficiarios.

pública dirigida a los pequeños productores rurales y campesinos:

1. Mala focalización: por ejemplo, al analizar el presupuesto 2007-2010 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), los autores muestran que los productores con predios más grandes y más capitalizados son los que reciben mayores subsidios.
2. Disociación entre desarrollo productivo y desarrollo social: las entidades con mayor número de personas en situación de pobreza reciben más apoyos con enfoque asistencial y menos recursos de la vertiente de competitividad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
3. Descoordinación entre la amplia oferta de programas: según el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social (CPAFEDS), existen 616 programas dirigidos al sector agropecuario, desarrollo social y desarrollo productivo[7].
4. Oferta pública federal acumulativa: según el CPAFEDS, al menos 130 programas iniciaron antes de 1985, es decir, tienen más de 30 años.
5. Ausencia de evaluaciones de impacto en programas productivos, lo que dificulta la toma de decisiones sobre cuáles programas son más efectivos.
6. Baja participación y coordinación de los gobiernos locales.

Asimismo, se mostró la importancia que en el periodo 2001-2012 tuvieron las estrategias de desarrollo social con elementos de desarrollo territorial para generar mejores ingresos, y también se evidenció el cambio de visión en el actual sexenio, dando prioridad a la seguridad alimentaria con la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En todo caso, las evaluaciones han cuestionado los resultados a causa de una insuficiente coordinación institucional y entre los tres niveles de gobierno, incluso cuando la coordinación se encarga a Comisiones existentes o creadas con el objetivo de operar la estrategia.

La coordinación de la Estrategia Microrregiones fue encargada a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual operaba simultáneamente un programa casi homónimo (Programa de desarrollo local Microrregiones). Esta situación generó que el liderazgo de la estrategia poco a poco se fuera delegando al responsable del programa y una falta de empoderamiento para emprender de manera consistente acciones de coordinación. Es de destacarse, sin embargo, el diseño operativo y conceptual de la estrategia, el cual pone en el centro del desarrollo territorial los vínculos entre pequeñas ciudades rural-urbanas y sus relaciones con su entorno rural.

[7] El Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social es un sistema público, gubernamental y ciudadano, que clasifica la información de programas y acciones para el desarrollo social de los diferentes órdenes de gobierno y la provee en formato de datos abiertos *(open data)* (Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, s.f.).

Por otra parte, en la Estrategia 100x100 se redujo el número de municipios participantes y se encargó su operación a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, creada por mandato de la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, se abandonó la estrategia de intervención definida por Microrregiones para detonar el desarrollo territorial[8]. Sin una estrategia de intervención y sin presupuestos establecidos para la misma, los resultados alcanzados fueron precarios.

Finalmente, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en su diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte, es muy parecida a la Estrategia 100x100. Para su operación se creó la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, con esquemas operativos semejantes a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y, también, sin un documento público que presente la estrategia de atención.

Como señalan Tassara *et al*. (2015) respecto al tema de discusión sobre el diseño y funcionamiento de la institucionalidad de soporte, se han creado estructuras o comisiones con la finalidad de desempeñar una función más global en la armonización del conjunto de las políticas sociales. Sin embargo, la ausencia de una estrategia de atención bien definida, con responsables y metas, puede impedir el éxito de estos esfuerzos.

CONCLUSIONES

Durante los últimos quince años, los Gobiernos federales de México han venido planteando distintas estrategias de desarrollo social y productivo con preocupaciones y enfoques comunes, principalmente los relacionados con la formación de capacidades, la protección social, el desarrollo territorial y la generación de ingresos.

La Estrategia Contigo, implementada en el periodo 2001-2006, agrupaba las acciones del Gobierno federal en torno a las cuatro vertientes: 1) ampliación de capacidades, incluyendo educación, salud y nutrición y capacitación; 2) protección social, incluyendo previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos; 3) generación de oportunidades de ingreso, incluyendo desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo; y 4) formación de patrimonio, incluyendo ahorro, vivienda y derechos de propiedad.

La Estrategia Vivir Mejor, implementada en el periodo 2006-2012, también agrupaba líneas de acción similares para el desarrollo humano sustentable: 1) impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos; 2) proporcionar una red de protección social; y 3) facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo

[8] Según la estrategia de atención, dotar a las localidades estratégicas de servicios de electricidad, salud, telefonía, caminos, saneamiento, educación, agua potable, abasto de productos básicos y piso firme, así como de Centros Comunitarios de Aprendizaje y, principalmente, la existencia de circuitos de actividad productiva, serían detonantes del desarrollo territorial.

la coordinación entre la política social y la política económica.

Por su parte, en la Cruzada Nacional Contra el Hambre, los objetivos se modifican para poner en el centro la alimentación, la nutrición, la producción de alimentos, la participación ciudadana y los ingresos de los pequeños productores, sin hacer una mención específica a la protección social o al desarrollo territorial.

Un elemento común a estas tres estrategias es la mención constante a la coordinación institucional y con los niveles de Gobierno como parte de las acciones necesarias para su éxito. También se destaca la importancia otorgada al PTC de turno, a la protección social y –al menos en las dos primeras estrategias– al desarrollo territorial y a la generación de ingresos.

Progresa, desde su creación en 1997, ha tenido una amplia aceptación por sus resultados en la generación de capacidades básicas en materia de educación, salud y alimentación. No obstante, los efectos de los cambios posteriores en su diseño no han sido necesariamente estudiados con el mismo rigor, por ejemplo, aquellos relacionados con la expansión del programa a zonas urbanas o la creación de nuevos componentes en el marco de Oportunidades o del actual Prospera. A pesar de esta falta, los PTC siguen siendo el elemento central de la política social, con una cobertura actual de 6,1 millones de familias.

Cada cambio de Gobierno se ha caracterizado también por la incorporación de nuevos programas como el Seguro Popular, las pensiones para adultos mayores, programas de estancias infantiles y seguros de vida para jefas de familia. Las evaluaciones de estos programas destacan impactos en sus principales variables de interés. Por otra parte, no existe una estrategia clara de vinculación entre los beneficiarios del PTC y de los programas de protección social.

Además del PTC y de los programas de protección social, en el periodo 2001-2012, los planes de Gobierno incluyeron estrategias de desarrollo social con elementos de desarrollo territorial para generar mejores ingresos. El presidente Vicente Fox implementó la Estrategia Microrregiones, cuyo objetivo era superar la pobreza y promover el desarrollo integral en municipios de alta y muy alta marginación. Posteriormente, la Estrategia 100x100 del presidente Calderón, se enfocó a las condiciones de rezago de los municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH) del país. En ambos casos, además del PTC, estas estrategias fueron la principal herramienta para reducir disparidades desde la política social, pero en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, esta visión cambió y se dio prioridad a la seguridad alimentaria estableciendo la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Como se ha mencionado, las deficiencias en la coordinación institucional e intergubernamental han sido señaladas en las evaluaciones correspondientes. Esta situación prevalece incluso cuando se responsabiliza de la coordinación a Comisiones con encomiendas públicas para operar las estrategias.

Por otra parte, la articulación entre la política social (representada por los beneficiarios del PTC) y la política económica se ve limitada debido a la gran cantidad de programas de desarrollo económico con escasa cobertura

y mala focalización a personas en situación de pobreza. La insuficiencia de evaluaciones y conocimiento sobre alternativas de atención ha llevado a la creación de un programa piloto que busca dar respuesta al desarrollo territorial con vínculos entre las ciudades intermedias y las localidades rurales, así como al acceso efectivo a la política de desarrollo económico mediante la articulación de la demanda social. Este programa deberá mostrar resultados para poder ser considerado una estrategia de atención susceptible de expansión y réplica.

REFERENCIAS

Adato, M. (2000). *The Impact of Progresa on Community Social Relationships*. Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Adato, M., de la Brière, K. B., Mindek, D. y Quisumbing, A. (2000). *Final Report: The Impact of Progresa on Women's Status and Intrahousehold Relations*. Washington DC: IFPRI.

Banegas, I. (2013). *Evaluación específica de desempeño del Programa 70 y más/Pensión para Adultos Mayores 2012-2013*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Banegas, I. (2015). *Evaluación específica de desempeño del Programa Seguro de Vida a Jefas de Familia 2014-2015*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Behrman, J. R. y Todd, P. E. (1999). *Randomness in the Experimental Samples of Progresa (Education, Health and Nutrition Program)*. Washington DC: IFPRI.

Behrman, J. y Hoddinott, J. (2000). *An Evaluation of the Impact of Progresa on Pre-school Child Height*. Washington DC: IFPRI.

Behrman, J., Sengupta, P. y Todd, P. (2000). *The Impact of Progresa on Achievement Test Scores in the First Year*. Washington DC: IFPRI.

Behrman, J., Sengupta, P. y Todd, P. (2001). *Progressing through Progresa: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment*. Washington DC: Universidad de Pennsylvania & IFPRI.

Berdegué, J., Franco, G., Gordillo, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Toledo, C. y Yúnez-Naude, A. (2015). *Territorios productivos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través el incremento de la productividad, la producción y los ingresos*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Documento de trabajo 131. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial.

Chacón, B. (2014). *Estudio comparativo de la política de desarrollo social en México*. México DF: Fundación Rafael Preciado Hernández, Documento de trabajo 520.

Conde, C. (2006). *Evaluación de consistencia y resultados del Programa Vivienda Rural 2005*. México DF: El Colegio Mexiquense.

Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2005). Reporte No. 6. Recuperado de http://www.salud.gob.mx/transparencia/informes/segpopular/Informe_segundo_semestre2005.pdf

CONEVAL (2008). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008*. México DF: CONEVAL.

CONEVAL (2013a). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México DF: CONEVAL.

CONEVAL (2013b). *Esquema general de la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México DF: CONEVAL.

CONEVAL (2013c). *Evaluación de impacto de la Estrategia 100x100*. México DF: CONEVAL.

CONEVAL (2015). *Informe de resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México DF: CONEVAL.

Curristine, T. (2014). *Institutionalizing Performance Budgeting: Key Institutions and Actors –Roles and Incentive Structures*. Washington DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

FMS (2004). *Evaluación externa del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa 2003*. México DF: Fundación Mexicana para la Salud (FMS).

Gertler, P. J. (2000). *Final Report: The Impact of Progresa on Health*. Washington DC: IFPRI.

Grupo de Diálogo Rural (coord.) (2012). *Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Elementos para la construcción de una política.* México DF: UNAM.

Handa, S., Huerta, M. C., Pérez, R. y Straffon, B. (2000). *Final Report: Poverty, Inequality, and "Spill-Over" in Mexico's Education, Health, and Nutrition Program*. Washington DC: IFPRI.

Hoddinott, J., Skoufias, E. y Washburn, R. (2000). *The Impact of Progresa on Consumption: A Final Report. September*. Washington DC: IFPRI.

Hatry, H. (2014). *Transforming Performance Measurement for the 21st Century*. Washington DC: The Urban Institute.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa – Oportunidades de México*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Levy, S. (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progresa-Oportunidades?* Washington DC: BID.

Marcel, M. (2009). *Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?* Washington DC: BID.

Mujica, R. (2007). *Estrategia Microrregiones*. México DF: Secretaría de Desarrollo Social.

Parker, S. y Skoufias, E. (2000). *Final Report: The Impact of Progresa on Work, Leisure, and Time Allocation*. Washington DC: IFPRI.

Parker, S. y Scott, J. (2001). *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001 y Encuestas de Evaluación 2000*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. México DF: Secretaría de Desarrollo Social, Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 10.

Rodríguez, E. (2013). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012-2013*. México DF: Hospital Infantil Federico Gómez.

Schultz, T. P. (2000a). *Impact of Progresa on School Attendance Rates in the Sampled Population*. Washington DC: IFPRI.

Schultz, T. P. (2000b). *School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty*. Washington DC: IFPRI.

Schultz, T. P. (2000c). *Final Report: The Impact of Progresa on School Enrollments*. Washington DC: IFPRI.

Schultz, T. P. (2001). *School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program*. New Haven (CT): Yale University Economic Growth Center.

Székely, M. (2003). *Estrategia Contigo en Memorias de la Conferencia Internacional México 2003, mejores prácticas de política Social*. México DF: Banco Mundial y Secretaría de Desarrollo Social.

Skoufias, E. (2001). *Progresa and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural*

Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI. Washington DC: IFPRI.

Skoufias, E., Davis, B. y Behrman, J. (1999). *Final Report: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresa) of Mexico*. Washington DC: IFPRI.

Skoufias, E., Davis, B. y de la Vega, S. (1999). *An Addendum to the Final Report: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresa) of Mexico. Targeting the Poor in Mexico: Evaluation of the Selection of Beneficiary Households into Progresa*. Washington DC: IFPRI.

Skoufias, E. y McClafferty, B. (2001). *Is Progresa Working? Summary of the Results of an Evaluation*. Washington DC: IFPRI.

Secretaría de Desarrollo Social (2002). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Desarrollo Social (2014a). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social. *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Desarrollo Social (2014b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Desarrollo Social (2014c). *Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Comedores Comunitarios*. México DF: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Desarrollo Social (2015a). *Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre*. México DF: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Desarrollo Social (2015b). *Logros 2014 del Programa Nacional México sin Hambre*. México DF: Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas para el año 2014*. México DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sistema Nacional de Programas de combate a la pobreza (s.f.). Index. Recuperado de http://www.programassociales.mx/

Soto, J. (2012). *Meta Evaluación 2007-2012 del Programa 70 y Más*. Tuxla Gutiérrez: Universidad Autónoma de Chiapas, Centro Universidad-Empresa.

Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.

Téllez, M. (2010). *Evaluación complementaria de impacto del Programa 70 y Más*. México DF: Instituto Nacional de Salud Pública.

Teruel, G. y Davis, B. (2000). *Final Report: An Evaluation of the Impact of Progresa Cash Payments on Private Inter-Household Transfers*. Washington DC: IFPRI.

Urbina, M. (2015). *Evaluación específica de desempeño del Programa Seguro Popular 2014-2015*. México DF: Investigación en Salud y Demografía (INSAD).

El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros

Luis Hernán Vargas Faulbaum*
Francisco Socías Hernández**

Resumen

El Subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile fue aprobado en el año 2012 y comenzó su operación efectiva el año 2013. A lo largo de los últimos años ha beneficiado a alrededor de 150.000 hogares entregando transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Asimismo, se complementa con la implementación de acompañamientos familiares de tipo psicosocial y sociolaboral que buscan mejorar las relaciones internas de las familias, la empleabilidad de las personas mayores de edad y la vinculación del hogar con el resto de los programas sociales. Sin embargo, su imple-

* MA en Política Pública, King´s College London (Reino Unido). Consultor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en el Comitato per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), entre otros organismos internacionales. lhvargasfaulbaum@gmail.com

** Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), Chile. Jefe del Departamento de Gestión de Proyectos Informáticos y Procesos en la División de Promoción y Protección Social de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Docente de las Universidades de Chile, del Desarrollo, de Concepción y Santo Tomás, Santiago de Chile (Chile). fsocias@desarrollosocial.gob.cl

Recibido: 1 de febrero de 2016 / Modificado: 3 de mayo de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Vargas Faulbaum, L. H. y Socías Hernández, F. (2016). El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros. OPERA, 18, pp. 183-202. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.10

mentación no ha estado exenta de problemas debido a que cumple de manera parcial con los requerimientos propios del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales. El artículo finaliza con un conjunto de observaciones que revelan la existencia de desafíos para mejorar el diseño y la implementación del IEF, que van de la mano con una aplicación adecuada de los principios que componen un enfoque basado en derechos humanos.

Palabras clave: Ingreso Ético Familiar, enfoque de derechos humanos, Programas de Transferencias Condicionadas, política pública.

THE SECURITIES AND OPPORTUNITIES SUBSYSTEM OF THE ETHICAL FAMILY INCOME IN CHILE FROM A HUMAN RIGHTS APPROACH: ANALYSIS OF ITS PATH AND OF ITS FUTURE CHALLENGES

Abstract

The Opportunities and Securities Subsystem of the Ethical Family Income was approved in 2012 and started its operation in 2013. Since then, beneficiaries of the programme are around 150,000 households, delivering conditional and unconditional cash transfers. Also, is complemented by the implementation of psychosocial and socio-labour family supports that seek to improve the intra-household relationships, to increase the employability of people in working age, and to link the household with the rest of the social protection system. However, there are some issues on the implementation, because it partially fulfils the requirements of the economic, social, and cultural rights approach. This article concludes with a set of remarks that reveal the challenges to improve the design and implementation of the programme that goes together with an adequate application of the human rights based approach.

Key words: Ethical Family Income, human rights based approach, conditional cash transfer programmes, public policy.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han ido extendiendo la implementación de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC). Para 2016, encontramos PTC en 21 países, los cuales, con distintas gradualidades, incorporan un enfoque de derechos humanos en su diseño y en su argumentación. Considerando la expansión de estos programas, se ha comenzado a plantear que la protección social no contributiva (en la que los programas de transferencias condicionadas son uno de sus instrumentos) es una de las herramientas principales para lograr la realización de derechos económicos y sociales en la región, en especial debido a que "los Estados han redoblado los esfuerzos para ampliar la cobertura de transferencias monetarias y de servicios a la población que vive en condiciones de pobreza y –en algunos casos– a la población vulnerable" (CEPAL, 2015, p. 71).

Una de las importantes consecuencias de la operación de los PTC fue servir como uno de los principales nexos entre los hogares

históricamente excluidos y la oferta pública de programas y servicios sociales (Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, 2011; Cecchini y Martínez, 2011). El objetivo de este artículo es analizar el programa Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos humanos[1].

El Ingreso Ético Familiar (IEF) se promulgó en el 2012 y está regulado por la ley 20.595[2] que establece las características del programa en términos de diseño, monto y forma de actualización de las transferencias monetarias, como también las responsabilidades institucionales y administrativas.

El IEF está organizado bajo tres pilares: 1) dignidad: consiste en una transferencia base no condicionada dirigida a las familias y personas que viven en extrema pobreza; 2) deberes: entrega de una transferencia condicionada a partir de la asistencia escolar de los niños/as y realización de controles médicos para los niños/as entre 0 y 6 años en situación de pobreza extrema; y 3) logros: incluye a personas del 30 y 40% más pobre del país, y comprende dos transferencias que son, respectivamente, el Bono por logro escolar[3] y el subsidio al empleo de la mujer o Bono al trabajo de la mujer. En paralelo, el subsistema Seguridades y Oportunidades (dirigido a familias en extrema pobreza y grupos vulnerables) considera tres programas de apoyo a la intervención: Programa Eje, enfocado en la realización de un diagnóstico, la elaboración de un plan de intervención, el seguimiento de la participación y evaluación, valorando la procedencia de los dos programas siguientes: a) Programa de Acompañamiento Psicosocial, que tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo; y b) Programa de Acompañamiento Sociolaboral, que busca mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos en forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral.

Por una parte, la Ley del IEF se formaliza como el subsistema Seguridades y Oportunidades, el cual es un componente del Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS). El sips se creó el 2009 y cumple con la condición de ser "un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que

[1] El enfoque de derechos está declarado desde la propia ley, pero se observan algunas distorsiones actuales y potenciales que van en contra del mismo y de su exigibilidad. Para una mayor explicación del enfoque de derechos y la protección social, véase Sepúlveda y Nyst (2012).

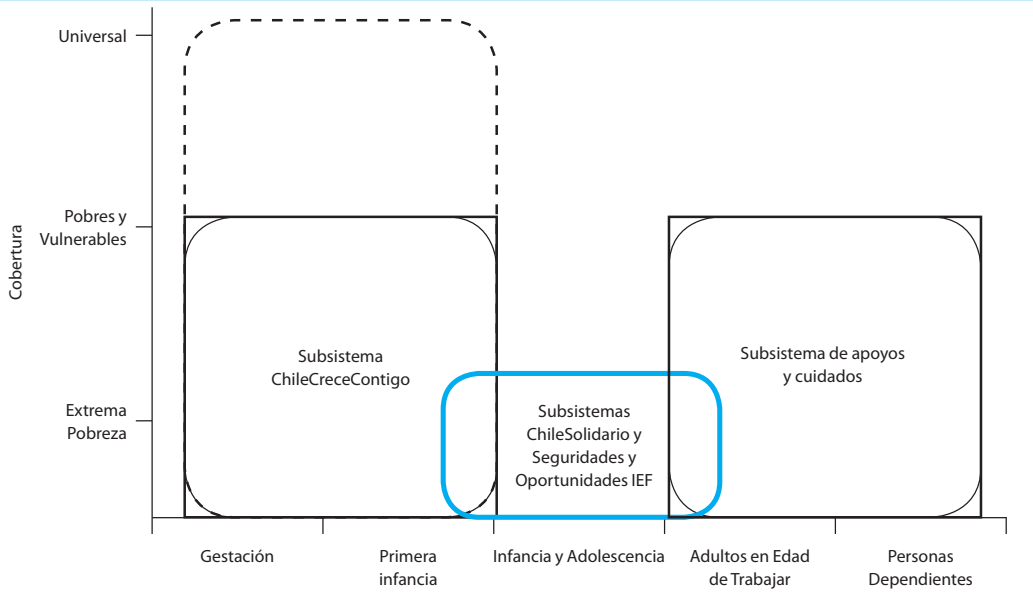
[2] El texto de esta ley está disponible en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1040157

[3] Algunos sectores, como Educación 2020, han señalado que es un grave error que parte del ingreso familiar esté relacionado con el desempeño académico del estudiante a través de un Bono por desempeño escolar. En específico se señala que el incentivo monetario no promueve necesariamente el apoyo de los padres a sus hijos, sobre todo si se habla de familias en contextos vulnerables. Asimismo, el bono escolar por buen rendimiento debilita los fines que se propone el aprendizaje en la escuela, cuales son aprender y no ganar dinero para su familia, lo que, además, cae en la lógica del trabajo infantil.

requiera de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida" (Gobierno de Chile, 2009, p. 1). Los otros subsistemas que conforman el SIPS son Chile Crece Contigo, Chile Solidario (que está en proceso de cierre) y un nuevo subsistema de Apoyos y Cuidados cuya implementación comienza el presente año 2016. La figura 1 muestra la extensión de cada subsistema a lo largo del ciclo de vida, como también la cobertura en la población indigente, pobre, vulnerable o con orientación universal.

Por otra parte, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF vincula a sus usuarios con el resto de las prestaciones del sistema de protección social chileno a través de la figura del gestor territorial, cuya función es la de "coordinar las ofertas públicas y privadas de programas sociales y de inserción laboral existentes en la zona de residencia, con el objetivo de que las familias aprovechen al máximo las oportunidades a las cuales tienen acceso" (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 146).

FIGURA 1. EXTENSIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DEL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN CICLO DE VIDA Y COBERTURA EN LA POBLACIÓN NACIONAL



Notas: a) En las líneas punteadas se incluyen los participantes del Programa Educativo Masivo, Programa Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Programa de Apoyo al Recién Nacido y distintas prestaciones garantizadas para niños que pertenecen al 60 % más vulnerable del país, tales como acceso gratuito a sala cunas y jardines infantiles, y ayudas técnicas para menores que presenten alguna discapacidad. Al interior de la línea continua están las prestaciones de acceso preferente para los niños/as pertenecientes al 40 % más vulnerable del país, tales como acceso al subsidio familiar (60 % a partir del 2016, coincidentemente con la extensión del subsistema en forma progresiva hasta los 9 años de edad, nivelación de estudios, inserción laboral, mejoramiento de viviendas, atención de salud mental, asistencia judicial, y prevención y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil. b) Solamente considera la cobertura de los acompañamientos familiares y de las transferencias asociadas a los pilares de dignidad, logros y deberes. El subsistema de Apoyos y Cuidados está en diseño y tiene como población objetivo toda la población dependiente que requiera la atención del Estado, su implementación tiene carácter progresivo en el tiempo (Vargas, Medellín y Cueva, 2016).

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades IEF pueden acceder a distintas prestaciones y servicios relacionados con las áreas de salud (Plan GES, antiguo AUGE; Chile Crece Contigo y planes básicos del Fondo Nacional de Salud - FONASA), educación (beca de apoyo a la retención escolar, subvención pro-retención y la subvención escolar preferencial) y previsión (sistema de pensiones solidarias)[4].

Por último, un elemento decisivo para la sostenibilidad del programa y la reducción de la pobreza es la generación de una inclusión laboral y productiva exitosa. Para aquello, la misma figura del gestor territorial "eleva la demanda laboral que no ha sido satisfecha para encontrar un cupo en la oferta pública de programas de inserción laboral a través de la generación de redes e intercediendo con los encargados programáticos" (Tassara *et al.*, 2015, p. 151). La oferta de programas de inserción laboral y productiva para beneficiarios del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF en edad de trabajar se puede agrupar en tres dimensiones: nivelación educacional, desarrollo y promoción de la empleabilidad y desenlaces laborales y capacitación técnica. El cuadro 1 resume los principales programas y

CUADRO 1. SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES DEL IEF. OFERTA PÚBLICA PARA LOGRAR INSERCIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA FORMAL Y SOSTENIBLE EN EL LARGO PLAZO

Dimensiones	Objetivos	Programa	Tipo de acceso
Nivelación educacional	Mejorar calificaciones académicas formales	Educación de Personas Jóvenes y Adultas (antes Chile Califica)	Regular
		Programa de Nivelación de Competencias Laborales	Regular
Desarrollo y promoción de la empleabilidad	Desarrollar las habilidades y competencias laborales.	Formación para el Trabajo	Regular
		Desarrollo de Competencias Laborales de la Mujer	Preferente
		Yo Trabajo Jóvenes	Regular
		Subsidio al Empleo Juvenil	Regular
		Programa de Empleabilidad Juvenil	Regular
		Fondo de Inserción Laboral	Preferente
Desenlaces laborales y capacitación técnica	Apoyar iniciativas de microemprendimiento, autoconsumo (para familias campesinas) y esquemas de subsidios para la contratación de grupos vulnerables.	Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	Preferente
		Programa de Apoyo al Empleo SS&OO IEF	Garantizado
		Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)	Preferente
		Programa de Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano	Regular
		Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	Preferente
		Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo	Preferente

Fuente: Vargas, Medellín y Cueva (2016).

[4] Para encontrar en detalle los programas y cómo se vinculan los beneficiarios del IEF, se sugiere al lector revisar a Tassara *et al.* (2015) y Vargas, Medellín y Cueva (2016, en prensa).

el tipo de acceso, es decir, si los destinatarios del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF pueden acceder de forma automática, o bien, con un acceso preferente en la lista de seleccionados, o tienen que realizar el procedimiento general para poder ser beneficiarios de ciertos programas con el objetivo de lograr una inserción laboral y productiva formal y sostenible en el largo plazo.

El objetivo de este artículo es revisar, a rasgos generales, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF desde el cumplimiento del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales. Además de esta introducción, el artículo sigue con una breve discusión sobre las distintas perspectivas predominantes en el diseño y la ejecución de las políticas sociales de reducción de la pobreza.

Así mismo, se argumenta sobre el tipo de investigación y se presenta la metodología en que se basó la investigación que se circunscribe a un enfoque cualitativo mediante la aplicación del análisis de documento de literatura primaria y secundaria.

En seguida se presenta una síntesis del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales, y la situación de Chile en el sistema internacional.

Posteriormente, se analiza el diseño y la implementación desde el punto de vista del cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, desde una perspectiva de género, selección de beneficiarios y un último componente de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación.

Otra sección de este documento corresponde al análisis del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF desde un punto de vista de la participación de la sociedad civil en su diseño, como también en su implementación efectiva.

Por otra parte, se hace una revisión del principio de transparencia del enfoque de derechos, referido principalmente a la existencia de mecanismos de quejas y reclamos, como también respecto al sistema de focalización.

Por último, se verifica el cumplimiento del principio de rendición de cuentas en las comunidades locales por parte del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF, y se presentan las principales conclusiones de este ejercicio.

ENFOQUES EN LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Las políticas sociales de América Latina han estado fuertemente vinculadas con el modelo de desarrollo y el rol del Estado y del mercado. El actual escenario de un creciente protagonismo del Estado en la provisión de servicios, con una agenda social que conlleva crecientes esfuerzos macroeconómicos en materia de inversión social no puede ser analizado sin considerar la influencia de las ideas neoliberales del Consenso de Washington y el papel jugado en las políticas de reducción de la pobreza.

Posteriormente a la crisis de la deuda de la década de los ochenta, los organismos internacionales comenzaron a promover medidas de austeridad fiscal, privatización de servicios sociales y descentralización administrativa de los mismos (Williamson, 1994). En consecuencia, comienzan a proliferar los fondos previsionales basados en capitalización individual y seguros privados de salud (Cecchini

y Martínez, 2011). En materia de asistencia social y reducción de la pobreza, se propicia una focalización a fin de alcanzar "una gestión eficiente para rentabilizar la utilización de recursos escasos" (Cecchini y Vargas, 2016), y el diseño e implementación de instrumentos de identificación de hogares elegibles para las distintas transferencias y programas sociales.

Con la recuperación de las democracias y la consolidación de las mismas durante la década de los noventa, la inversión social comienza a incrementarse para enfrentar las consecuencias sociales de la llamada "década perdida". Asimismo, desde la década del 2000, "la región, en su conjunto, comenzó a realizar esfuerzos más decididos de ampliación de los sistemas de protección social en pensiones, aseguramiento de salud, transferencias monetarias a familias con hijos e hijas menores de edad, restitución de derechos laborales e incremento de la cobertura obligatoria de los sistemas de educación" (Cecchini y Vargas, 2016, p. 6).

Lo anterior se agudiza con la elección y popularidad de gobiernos de centroizquierda quienes promueven y legitiman una reducción de la pobreza mediante políticas sociales universalistas (Pribble, 2013), que también atiendan a la disminución de las desigualdades económicas, étnicas, etarias, territoriales y de género (Cecchini y Martínez, 2011).

En este contexto es que comienzan a ejecutarse los programas de transferencias condicionadas que buscan integrar a los sistemas de protección social a población históricamente excluida, aumentar los ingresos monetarios disponibles y lograr interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas de salud y educación. Dichos programas han avanzado en la generación de inclusión laboral y productiva de sus usuarios para evitar una inserción precaria de los mismos en términos laborales una vez egresados de los programas. En consecuencia, se activan redes de protección social para "que la población excluida de los programas de protección universales se vinculen a estos mediante estrategias de cercanía, apoyo de asistentes sociales y trabajo en redes comunitarias" (Filgueira, 2015, p. 79).

Sin embargo, autores como Holzmann y Jørgensen estiman que los avances en las políticas y los programas de reducción de la pobreza se circunscriben al esquema de manejo social del riesgo, es decir, la pobreza se explica por la vulnerabilidad de las personas y comunidades a verse afectadas por eventos externos tales como crisis económicas, enfermedades, desastres naturales, entre otros eventos. En este sentido, el rol de los programas sociales es convertirse "en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza" (2000, p.4).

METODOLOGÍA

Este estudio, de tipo exploratorio, pretende analizar la implementación del Ingreso Ético Familiar desde un enfoque de derechos. Sin embargo, no se profundizó en los efectos directos entre los beneficiarios y su potencial vinculación con la apreciación de los destinatarios sobre el programa, como tampoco se trata de una descripción exhaustiva de su implementación y organización. Por ende, esta investigación no tiene una pretensión descriptiva ni explicativa.

Por otra parte, este artículo utiliza técnicas cualitativas de investigación social basadas en la revisión de literatura primaria (leyes, decretos y reglas de operación que regulan el Ingreso Ético Familiar y el Sistema de Protección Social) y secundaria (relacionada con la revisión de literatura sobre el enfoque de derechos económicos, sociales y culturales en políticas sociales).

Dicha revisión de literatura se realizó a través del análisis documental, el cual se define como un procedimiento sistemático para revisar y evaluar los documentos tanto en formato impreso como electrónico (Bowen, 2009). En consecuencia, esta técnica cualitativa considera a los documentos como un recurso de información válido, especialmente aquellos que son producidos por los organismos públicos que configuran las fuentes primarias para el análisis correspondiente.

ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Y EL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Desde un enfoque de derechos, la pobreza es causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, debido a la relación existente entre esta situación y privaciones del acceso al goce de derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

De acuerdo con Sepúlveda y Nyst (2012), la adopción del enfoque de derechos en las políticas de reducción de la pobreza trae como consecuencia la necesidad de tener un marco normativo que guíe la puesta en práctica de los programas de reducción de la pobreza, que son un imperativo legal para el diseño e implementación de estos programas debido a la firma y ratificación de distintos tratados por parte de los gobiernos; además, el enfoque de derechos da legitimidad y piso político a los esfuerzos destinados a reducir la pobreza.

En el contexto chileno, el enfoque de derechos y garantías sociales está contemplado en el diseño del sistema de protección social y en la formulación de programas que garantizan el acceso a prestaciones (especialmente el Plan AUGE-GES)[5]. Sin embargo, Chile no contempla el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución Política de 1980[6] y "la incorporación de este tipo de propuestas en un enfoque de derechos en la política

[5] Según la Superintendencia de Salud de Chile, las garantías explícitas en salud (GES) constituyen un conjunto de beneficios garantizados por ley para las personas afiliadas al FONASA y a las ISAPRES. Las Garantías exigibles son: Acceso: derecho por Ley de la prestación de Salud. Oportunidad: tiempos máximos de espera para el otorgamiento de las prestaciones. Protección financiera: la persona beneficiaria cancelará un porcentaje de la afiliación. Calidad: otorgamiento de las prestaciones por un prestador acreditado o certificado.

[6] La actual Constitución Política de la República de Chile fue publicada en 1980. Sin embargo, a la fecha se han realizado reformas constitucionales con el objetivo de erradicar los llamados enclaves autoritarios. Las principales reformas se efectuaron en 1989 y en 2005. No obstante, en abril de 2016 el Gobierno de Chile convocó una serie de encuentros ciudadanos para comenzar con el proceso constituyente con el objetivo de redactar una nueva Constitución Política.

social y su extensión a la protección social del conjunto de la ciudadanía es todavía lenta" (Cecchini y Martínez, 2011, p. 75).

Lo anterior ha sido destacado en el informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que ha manifestado la necesidad de que el Estado de Chile "garantice el reconocimiento integral y la protección jurídica necesaria de los derechos económicos, sociales y culturales en el nuevo texto constitucional" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015, p. 2). Específicamente, la Constitución chilena solamente garantiza los derechos a la educación, salud, seguridad social y trabajo, pero "los derechos son tratados principalmente como libertades (de elección) y no como derechos de prestación por parte del Estado" (Nash, 2011, p. 100).

En consecuencia, el limitado reconocimiento de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tiene una escasa justiciabilidad interna y no se garantiza el goce pleno de los derechos (se destaca la no inclusión de la garantía del acceso a la vivienda) por parte de las personas.

En materia de derecho internacional, Chile ha firmado y ratificado los tres grandes acuerdos que se constituyen en guías para una adecuada legislación interna, como también de tribunales que pueden fallar y establecer sanciones y medidas restitutivas. Chile suscribe, el año 2001, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), pero no ha cursado su aprobación legislativa interna.

Por último, Chile ha suscrito diversos tratados y convenciones del sistema de Naciones Unidas tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado en 1969 y ratificado en 1972), la Convención sobre los Derechos del Niño (firmada y ratificada en 1990), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (firmada en 1980 y ratificada en 1989).

En consecuencia, el enfoque de derechos humanos

> ...no prescribe las políticas públicas que los Estados deben adoptar, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas públicas que sean más adecuadas a sus propias circunstancias. Sin embargo, el debido cumplimiento de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos impone ciertas obligaciones de conducta y de resultado (Sepúlveda, 2014, p. 13).

Asimismo, este enfoque en las políticas sociales contribuye a la disminución de las brechas de oportunidades y su pretensión universalista aporta a un empoderamiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más marginados que no tienen una fuerte voz en términos políticos. Sin embargo, los derechos no son indivisibles sino que son interdependientes, es decir, la negación de un derecho afecta el cumplimiento del resto de los derechos económicos, sociales y culturales.

La atención pública de la pobreza en Chile como un problema técnico de focalización de recursos, se hizo presente con las primeras mediciones para construir los mapas

de pobreza y el cálculo del costo de las necesidades básicas alimentarias. De este modo, se comienza a caracterizar a la pobreza como un problema de medición e identificación para las transferencias monetarias y los programas sociales, es decir, un Estado de bienestar de carácter residual. Según Larrañaga, lo anterior significa que "la política pública asume la superación de la pobreza como un objetivo principal, para lo cual se busca identificar los factores determinantes de la falta de ingresos" (2013, p. 75).

Con la recuperación de la democracia en 1990, las políticas de reducción de la pobreza mantuvieron la lógica de focalización de las transferencias monetarias, pero se innovó con la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que empezó a introducir la generación de solidaridad entre los beneficiarios y la participación parcial en los proyectos, como también en la generación de capacidades. Sin embargo, "en los años noventa hubo un enfoque basado esencialmente en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, que no logró superar la dependencia del camino de las reformas realizadas durante la década de los ochenta" (Tassara *et al.*, 2015, p. 129).

A partir de la década del 2000 se comienzan a tomar las decisiones políticas de dotar de cierta orientación universal de prestaciones y la necesidad de una "construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos" (Martin, 2012, p. 5).

Lo anterior se concretó, entre 2000 y 2006, principalmente con un nuevo seguro de desempleo, el Chile Solidario, el Plan de Atención Universal de Garantías Explícitas de Salud (Plan AUGE, hoy GES). Entre 2006 y 2010, el enfoque de derechos en las políticas de protección social está presente en el lanzamiento del Chile Solidario, la Reforma Previsional y el Sistema Intersectorial de Protección Social. Como corolario de lo anterior, Robles argumenta que la expansión del sistema de protección social en Chile se basó en construir "una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos" (Robles, 2013, p. 13).

Principio de igualdad y no discriminación

En primer lugar, existiría una tensión entre la focalización del programa y su implementación territorial con el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular con el principio de igualdad y no discriminación. Este principio requiere que el Estado elimine cualquier tipo de discriminación arbitraria o subyacente en leyes, políticas y en la práctica cotidiana, tomando medidas especiales para proteger a los segmentos más vulnerables de la sociedad con acceso prioritario a los beneficios (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Dos de los tres pilares del IEF están focalizados en hogares en situación de extrema pobreza (subsistema Seguridades y Oportunidades)[7], que de acuerdo con la Encuesta CASEN 2013 representan el 3,1 % de la población. Dicha focalización resulta ineficiente y entra-

[7] El subsistema forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social creado por la Ley 20.379.

ría en conflicto con el principio de igualdad y no discriminación porque aumenta las probabilidades de incurrir en errores de exclusión de beneficiarios.

Por un lado, al completarse los cupos anuales de cobertura asignados para cada comuna no pueden ingresar nuevas familias hasta un nuevo llamado, lo que lleva a en el evento de una disminución circunstancial de los ingresos de los hogares pobres no indigentes, estos no puedan acceder a este sistema de transferencias monetarias.

Debido al constante flujo de familias que transitan entre las líneas de pobreza e indigencia (OSUAH, 2007), se deberían destinar los recursos económicos e institucionales para expandir la cobertura del programa. Esto demandaría una mayor capacidad de adaptación y flexibilidad de los instrumentos de focalización, es decir, ampliar los criterios de entrada que consideren a las familias en situación de pobreza no extrema e incorporar una noción de gradualidad de las prestaciones y montos hacia las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Perspectiva de género

El principal objetivo de la consideración de una perspectiva de género para cumplir con el principio de igualdad y no discriminación es el de asegurar que hombres y mujeres se beneficien de forma igualitaria, pero también los sistemas de protección social deben atender los riesgos propios del ciclo de vida de las mujeres y la carga del trabajo doméstico no remunerado que recae sobre sus hombros. Por último, los sistemas de protección social deben contemplar y actuar frente a las diferencias en el acceso a servicios, trabajo y actividades productivas entre hombres y mujeres (Sepúlveda y Nyst, 2012).

El Bono al trabajo de la mujer es un componente del IEF, que promueve la inserción laboral femenina con el objetivo de vincular a las mujeres al mercado laboral formal y reducir su situación de desventaja económica con respecto a sus pares masculinos. Esto va en la línea de promover los derechos sociales y económicos hacia los grupos más desfavorecidos, que en el caso chileno serían las mujeres y su frágil vínculo con el mercado del trabajo. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta precaria articulación con el mercado laboral se traduce en una baja tasa de participación económica (30,6 % de las mujeres pobres y 44,8 % de las mujeres no pobres mayores de 15 años), participación laboral (47,7 %), tasa de ocupación (44,4 %) y altos niveles de informalidad (32,1 % de las mujeres ocupadas).

Aunque este es un aspecto positivo del programa, existen otras áreas críticas que deberían ser reexaminadas desde un enfoque de género. Debido a que las madres son las principales receptoras de las transferencias y las responsables del cumplimiento de las corresponsabilidades, tiene un aspecto positivo al querer impactar en la calidad de vida de las mujeres a través de la transferencia de ingresos, pero a la vez podría reproducir los roles de género tradicionales en el espacio doméstico y su rol de cuidadoras (CEPAL, 2013).

En otras palabras, "al atribuir únicamente a las madres la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas en materia de educación y

salud, no solo se aumenta la carga de trabajo y la escasez de tiempo de las mujeres, que es una de las razones de su desigualdad social y económica" (Sepúlveda, 2014, p. 31).

Por último, a pesar de que el Estado de Chile ha realizado fuertes inversiones en la extensión de la cobertura de los centros de cuidado para la primera infancia que beneficiarán en 2017, a partir de la implementación del nuevo Sistema Nacional de Cuidados, a 124.000 niños y niñas menores de 5 años, mediante la creación de 4.500 nuevas sala cunas y 1.200 nuevas plazas en jardines infantiles, aún existe una baja cobertura del sistema de cuidados entre los hogares beneficiarios debido a una desconfianza generalizada en la calidad de las prestaciones[8], falta de información respecto a los beneficios asociados y la existencia de territorios con una insuficiente oferta apropiada para tales funciones (Pineda, 2013).

Selección de beneficiarios

El subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF utiliza un instrumento de selección de destinatarios basado en el enfoque de las líneas de ingresos[9] y de los grupos vulnerables en situación de pobreza o por su sola condición de grupo prioritario (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

Aunque los mecanismos de focalización pueden ser vistos como una forma de llegar a las familias con mayores necesidades (especialmente cuando los recursos son escasos), estos aumentan la probabilidad de generar errores de exclusión y perpetúan una lógica de focalización que contradice una orientación universalista de la protección social que es inherente a la adopción de un enfoque de derechos (Sepúlveda, 2014).

Sin embargo, mientras los mecanismos de focalización pueden ser vistos como una forma de llegar a quienes más necesitan de las transferencias de ingresos, desde el enfoque de derechos humanos se requiere especial cuidado. Lo anterior para evitar que el estándar de derechos se vea comprometido por el uso de esquemas específicos como una forma de priorización de los grupos más vulnerables y desfavorecidos (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Desde el punto de vista de la transparencia, la selección de beneficiarios no contempla la entrega completa de los procesos de implementación, porque los algoritmos para calcular los puntajes de focalización que el hogar obtiene posterior al ingreso a los grupos

[8] A la fecha, en Chile se está diseñando, en el contexto del Sistema Intersectorial de Protección Social de la Ley 20.379, un subsistema de apoyos y cuidados cuyos objetivos son: promover el bienestar individual y de los hogares con al menos un integrante en situación de dependencia. Asegurar la coordinación y articulación de acciones y prestaciones públicas y privadas. Promover la autonomía y prevenir la progresividad de la dependencia. Mitigar la carga de trabajo de la red de apoyo a dependientes con énfasis en las cuidadoras/es. Establecer y supervisar el cumplimiento de estándares de calidad para servicios de apoyo y cuidado, públicos y privados. Su puesta en marcha se iniciará en forma progresiva a partir del año 2016.

[9] El inciso tercero del artículo 3 de la Ley 20.595 señala que "solo para los efectos de esta ley, se entenderá que están en situación de pobreza extrema las personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario por persona para satisfacer sus necesidades alimentarias".

elegibles no es público, y dichos puntajes, además de presentar fórmulas complejas, quedan registrados de forma indefinida, generando confusiones entre los beneficiarios.

En consecuencia, la excesiva complejidad y resguardo de las fórmulas de cálculo contradice el principio de transparencia de la información porque no permite que los actores involucrados, y la sociedad en general, puedan entender el funcionamiento detallado de la selección de beneficiarios (ya sea por el puntaje u otro criterio de distribución territorial de los cupos).

Asimismo, la falta de actualización periódica de la información está en oposición a la obligación de dar prioridad a los hogares más pobres porque el *ranking* no es comparable y tampoco refleja la situación socioeconómica real de los participantes del programa (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

Accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación

De acuerdo con la ley que regula el programa, las transferencias focalizadas a los hogares en pobreza extrema (subsistema Seguridades y Oportunidades) cubren un máximo de 85 % de la diferencia entre la línea de indigencia y el potencial ingreso per cápita del hogar, en el caso de la transferencia monetaria base[10], y la transferencia monetaria condicionada por control niño sano y asistencia escolar[11] (pilar de los deberes) que representa entre el 35 y 45 % de dicha brecha. Además, los montos son actualizados anualmente de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor (IPC) y la composición del grupo familiar.

Estas características son positivas en términos de adecuación de las transferencias, pero no son suficientes para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los beneficiarios. Para un mejor cumplimiento con un enfoque de derechos, se deberían indexar los montos e incorporar métodos de ingresos corregidos (por ejemplo, equivalencias de escalas), la indexación debería realizarse según la variación promedio de los precios de los alimentos, que resulta ser una mejor aproximación del real poder de consumo de los hogares que viven en pobreza extrema.

[10] La transferencia monetaria base es un bono que se paga mensualmente, durante los meses de cumplimiento de requisitos de participación y por un máximo de 24. El cálculo del monto del beneficio se realiza utilizando información sobre los subsidios que recibe la familia, más los datos de la Encuesta Casen y la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace para el cálculo del ingreso per cápita potencial.

[11] Corresponden a los bonos que se entregan a las personas y familias que participan de los programas de apoyo social y apoyo laboral, y que cuenten entre sus integrantes con menores de 18 años al 31 de marzo del año respectivo. Se trata de Bono control del niño sano: destinado a familias que tengan entre sus integrantes a niños menores de 6 años al 31 de marzo del año respectivo. La familia debe mantener los controles de salud del menor al día, lo que deberá ser acreditado presentando el carné de salud del menor en la municipalidad. Bono por asistencia escolar: destinado a todos los integrantes de la familia que tengan entre 6 y 18 años al 31 de marzo del año respectivo. El estudiante debe tener una asistencia mensual igual o superior a 85 % en un establecimiento escolar reconocido por el Estado.

Además, y siguiendo a Cecchini, Robles y Vargas (2012), la duración de dos años de los beneficios del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF no resultaría adecuada para garantizar el derecho a la protección social, por lo que se cuestiona la potencial sustentabilidad en la reducción de la pobreza en el largo plazo.

Otro aspecto en tensión con un enfoque de derechos se refiere al acceso que tienen los pueblos indígenas. Al considerar la situación de los pueblos originarios, la incidencia de extrema pobreza es un 55 % mayor que el promedio nacional (de acuerdo con la CEPAL, en 2011, la incidencia de pobreza extrema nacional era de 3,1 %, mientras que entre las personas pertenecientes a pueblos indígenas era de 4,8 %), por lo que su probabilidad de ser beneficiarios del IEF es mayor que la del resto de la población.

Sin embargo, no existe una adecuación cultural en el diseño del programa que contemple sus prácticas, rutinas y especificidades, por ejemplo, establecer una prioridad en el acceso a través de alguna focalización categórica, implementar mecanismos de focalización sociocomunitaria para respetar el sistema organizacional y de toma de decisiones de pueblos indígenas que se pudieran sentir vulnerados en sus prácticas internas, o bien, introducir sistemas bilingües de información como una señal de inclusión y consideración de sus particularidades en el diseño del programa.

Por último, y gracias a los esfuerzos de los gobiernos democráticos, en Chile no existe un problema generalizado de cobertura de los servicios públicos de salud y educación, así como tampoco bajos niveles de vacunación infantil (90 % de niños menores de un año están vacunados contra el sarampión), matrícula (92,7 % en nivel primario y 84,1 % en nivel secundario) y asistencia escolar (99,4 % de niños/as entre 7 y 12 años residentes en hogares del primer quintil de ingresos y 79,4 % para jóvenes de 13 y 17 años del mismo quintil).

En consecuencia, Chile cuenta con una infraestructura que puede satisfacer, en general, las necesidades de la población y también tiene altas tasas de cobertura de salud y educación, derivando esto en la necesidad de revisar la pertinencia y el sentido de las corresponsabilidades que apuntan a incrementar dichos indicadores de desarrollo.

No obstante, en Chile el debate público no debiera enfocarse tanto en la cobertura como en la calidad de la oferta pública de servicios (que son casi la única opción de acceso para hogares en situación de pobreza extrema). Si los servicios públicos de educación o salud no cumplen con estándares mínimos de calidad o proveen una atención deficitaria, se vulnerarían los derechos de los beneficiarios.

Por ende, para evitar este desigual ejercicio de derechos sociales (que potencialmente podrían estar incentivados por el IEF) surge un importante desafío de trabajo de coordinación intersectorial que vincula el derecho al acceso a una protección social adecuada y servicios sociales públicos que avancen paulatinamente en la calidad de las prestaciones.

La realización de un debate sobre la adecuación y pertinencia de las corresponsabilidades debe entrar a discutir sobre la calidad de los servicios públicos, ya que es en estos donde la mayor parte de los hogares más pobres tienen la única posibilidad de satisfacer sus necesida-

des. En consecuencia, la provisión de servicios sociales debe no solo extender su cobertura, sino también mejorar su calidad y tener especial cuidado con las implicaciones que podrían tener ciertas reformas desde una perspectiva de género (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Participación

El principio de participación efectiva se refiere a la necesidad de crear canales oficiales de participación que permitan a los administradores y a los *policy-makers* recibir retroalimentación por parte de los beneficiarios y mejorar la efectividad de los programas de protección social (Sepúlveda y Nyst, 2012).

Para el caso del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF, el diseño fue hecho por un equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social, para ser discutido en el Parlamento durante el proceso de creación de ley. Sin embargo, las minutas del Comité de Reducción de la Pobreza de la Cámara de Diputados solamente declaran la participación de académicos y miembros de una fundación durante las audiencias de discusión y debate (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012).

Por tanto, y según la información pública disponible, en la ley no se contempla la existencia de un grupo organizado de beneficiarios que participen en la toma de decisiones en conjunto con las personas encargadas del programa a nivel ministerial.

Transparencia

El tercer principio del enfoque de derechos humanos es que los gobiernos tengan mecanismos para asegurar la transparencia en el acceso a la información con respecto a todos los componentes del programa, incluyendo mecanismos de focalización, criterios de elegibilidad, niveles de los beneficios y mecanismos de quejas y reclamos (Sepúlveda y Nyst, 2012).

El subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF tiene un sistema de quejas para solucionar potenciales errores del mecanismo de focalización. De acuerdo con las regulaciones del programa, este mecanismo de quejas sigue la normativa de la administración pública, consistente en un procedimiento escrito donde la decisión final debería ser tomada por el Ministerio de Desarrollo Social (Gobierno de Chile, 2012).

En consecuencia, la regulación no contempla una forma directa de recepción de los reclamos, reproduciendo las relaciones de poder y creando dificultades a personas que suelen tener bajos niveles de escolaridad y que deben realizar un trámite que no es fácil de llevar a cabo.

Sin embargo, el programa tiene un claro mecanismo de focalización y criterios de elegibilidad que son conocidos de forma pública y son regulados por las autoridades, lo que reduce el riesgo de abusos políticos o mala utilización por parte de actores externos. Por ende, estos aspectos cumplen con lo estipulado en una protección social basada en el enfoque de derechos humanos.

Rendición de cuentas

Con el objetivo de minimizar el riesgo de clientelismo y manipulación política de

los sistemas de protección social por parte de las élites o los políticos locales, es altamente recomendable la creación de mecanismos de rendición de cuentas para mejorar la eficiencia de programas sociales, minimizar la probabilidad de una administración deficiente y pérdida de recursos públicos y fortalecer el apoyo público a los esquemas de protección social (Sepúlveda y Nyst, 2012, p. 60). Al respecto, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF debe enviar un completo informe sobre las metas, cobertura y problemas de implementación a la Comisión de Superación de la Pobreza de la Cámara de Diputados cada mes de septiembre.

Sin embargo, no existen procedimientos claros que obliguen al programa a la realización de una rendición de cuentas de la implementación con las comunidades locales y que les permita diagnosticar, desde el punto de vista de los beneficiarios, problemas locales en su implementación y conocer su opinión sobre la pertinencia y calidad del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF.

OBSERVACIONES FINALES

Durante los últimos años, Chile ha realizado un esfuerzo por incorporar un enfoque de derechos en el sistema de protección social mediante la ejecución de distintos programas tales como el Plan AUGE-GES (garantías explícitas para la atención y el tratamiento en salud de ochenta patologías), en menor medida el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones (dirigido a los adultos mayores y personas con discapacidad pertenecientes al 60 % de los hogares más pobres) y Chile Crece Contigo (que carece, a la fecha, de una normativa que haga explícito este enfoque), por lo que persisten algunas brechas en la puesta en práctica de los mismos. En el caso del subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF su diseño e implementación muestran un comportamiento heterogéneo a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

En términos generales, el subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF debería desarrollar una ejecución en línea con pactos sociales que estén constituidos a partir de la garantía de los derechos económicos y sociales. En palabras de Cecchini y Rico (2015), dichos pactos permiten "a las sociedades darse un horizonte de sentido y de orientación, y que ayuden a definir con mayor precisión cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar" (Cecchini y Rico, 2015, p. 353).

En términos específicos, dos elementos del programa, están en línea con el enfoque de derechos. El primero es el hecho de que por ley se establezca la adecuación de los montos de las transferencias, al indexarse anualmente por el IPC. Asimismo, se destaca que la oferta pública de servicios, salvo excepciones territoriales, por lo general permite que estos sean accesibles a la población beneficiaria.

El segundo tiene que ver con el Bono al trabajo de la mujer, que es una señal potente del Estado para promover la igualdad de género en el mercado laboral, especialmente entre las mujeres que pertenecen a los quintiles más vulnerables del país, incentivando su participación y formalización mediante un esquema de transferencias monetarias a la oferta y la demanda.

Sin embargo, este programa continúa con la tradición de la región de determinar a la madre como la receptora de la transferencia y principal gestora del cumplimiento de las corresponsabilidades[12], lo que requiere de la medición del impacto del programa en las horas de tareas no remuneradas por parte de las mujeres participantes del programa.

Igualmente, persisten desafíos y tareas pendientes para que el IEF pueda cumplir cabalmente con el principio de igualdad y no discriminación, clave del enfoque de derechos. Para que el IEF pueda aportar a la realización de los derechos humanos sería necesario, como mínimo, hacer algunas reformas a la ley y sus reglamentos.

En primer lugar, resulta crítico el expandir la cobertura del programa hacia los hogares pobres no indigentes, e incluso a los segmentos vulnerables. Por un lado, el grupo de los pobres tiene una alta probabilidad de caer en situación de extrema pobreza y a menudo las diferencias entre ambas categorías (pobres e indigentes) no justifican la exclusión de un programa de reducción de la pobreza a los primeros. Lo anterior está íntimamente relacionado con el costo económico por el hecho de no proteger y, en el contexto de la región, Chile podría extender dicha cobertura hacia las personas que viven en hogares pobres no indigentes. De acuerdo con Filgueira y Espíndola (2015), una transferencia universal que cubra una línea de pobreza a familias con niños de entre 0 y 17 años (por cada niño o niña) involucraría recursos equivalentes al 1,4 % del PIB y disminuiría en 6 puntos porcentuales los niveles de pobreza.

En segundo lugar, se requiere avanzar hacia una adecuación del programa para los pueblos originarios. Por ejemplo, deberían existir sistemas bilingües de información y la incorporación de una focalización sociocomunitaria que responda más a las necesidades culturales de las comunidades, en especial los pueblos indígenas, de manera que el programa no rompa con tradiciones organizacionales.

En tercer lugar, sería importante que el esquema de transferencias monetarias no se limite a dos años, puesto que al término de este periodo las familias graduadas del programa no están aún en condiciones de lograr una inserción laboral exitosa, estable y formal, que les asegure ingresos autónomos que superen la condición de pobreza o indigencia.

En resumen, existen brechas y desafíos para mejorar el diseño e implementación del IEF que vayan de la mano con una aplicación adecuada de los principios que componen un

[12] Judith Astelarra profundiza en el análisis y la comprensión de las TMC desde un enfoque de género y la identifica "como una política implementada desde el Estado y que contiene precisamente la siguiente paradoja: las mujeres pobres adquirirían ciudadanía a través de las políticas sociales que están sustentadas en su rol de madres. Entonces, lo que originalmente era solo un factor de éxito para las políticas de combate a la pobreza, puede ser analizado desde una nueva doble perspectiva, el dinero empodera a las mujeres, considerando el contexto de profundos cambios en el rol o, por el contrario, siguiendo a Astelarra, la instalación de las políticas sobre el espacio reproductivo o también doméstico supone una evidente desventaja respecto de la disponibilidad de tiempo y oportunidades para la mujer".

enfoque basado en derechos humanos. De este modo, Chile podría cumplir cabalmente los distintos tratados internacionales relacionados con el derecho a la protección social adecuada, además de ampliar el goce de derechos garantizados para la población más vulnerable, y de forma paulatina a la población en general.

A partir de estas consideraciones, la adopción plena del enfoque de derechos es un imperativo ético, para lo cual programas como el Subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF pasan a ser "un factor crucial para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, con autonomía y empoderamiento de los titulares de derechos" (Cecchini y Rico, 2015, p. 358).

Por último, si bien Chile todavía está en un proceso de adopción del enfoque de derechos humanos en su sistema de protección social, cabe destacar los avances que ha realizado el país desde la década del 2000 a la fecha en la materia. A partir del lanzamiento del plan AUGE-GES, las modificaciones en el seguro de cesantía, la creación del pilar solidario del sistema de pensiones y el lanzamiento del programa Chile Crece Contigo, Chile ha comenzado a universalizar sus beneficios y accesos a servicios públicos, con especial énfasis en sectores vulnerables de la población. El subsistema Seguridades y Oportunidades IEF, requiere avanzar más en la integración de las transferencias monetarias con la vinculación a programas de acceso a servicios básicos y, especialmente, en reforzar los servicios locales de salud y educación.

Además de lo anterior, los programas de transferencias de ingresos para familias con menores de edad deben considerar en su diseño y lógica de implementación, el cumplimiento de los derechos de niños y niñas en los primeros años de vida (Rossel *et al.*, 2015). De esta forma, este programa podría impulsar la seguridad económica y la promoción de derechos sociales de una población altamente vulnerable.

REFERENCIAS

Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Mujer y Desarrollo, 57.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). *Historia de la Ley 20.595 Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos transferencias condicionadas para las familias depobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27-40.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: Naciones Unidas.

Cecchini, S. y Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 331-65). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cecchini, S., Robles, C. y Vargas, L. H. (2012). *La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el ingreso ético familiar*. Brasilia: IPC-IG.

Cecchini, S. y Vargas, L. H. (2016). Protección social, ajuste estructural y brechas de bienestar. Una perpectiva latinoamericana. En *I Congreso Iberoamericano de Relaciones Laborales y Recursos Humanos*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

CEPAL (2013). *Informe Anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*. E/C.12/CHL/CO/4. Ginebra: Naciones Unidas Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz de Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Filgueira, F. y Espíndola, E. (2015). *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Gobierno de Chile (2009). *Ley 20.379*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Gobierno de Chile (2012). *Decreto 16/2012*. Santiago: Gobierno de Chile.

Herrera, R., Larrañaga, O. y Telias, A. (2010). La Ficha de Protección Social. En Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.). *Las nuevas políticas de protección social en Chile,* pp.265-96. Santiago: Uqbar Editores.

Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000). Manejo social de riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. En *Serie de Documentos sobre la Protección Social,* 6. Washington D.C.: Banco Mundial.

Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (2011). *Informe de Relatoría. Taller de Expertos "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos"*. Santiago: Oficina Regional de la FAO.

Larrañaga, O. (2013). Historia reciente de la política contra la pobreza en Chile. En Fantuzzi, J. (ed.). *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza* (pp. 71-92). Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Martin, M. P. (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de *policy frames*. En *Tercer Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*. Santiago.

Nash, C. (2011). Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales. *Estudios Constitucionales*, 9 (1), 65-118.

Pineda, J. (2013). Experiencias locales para mejorar la asistencia a educación inicial en comunas rurales. *Documento de Trabajo 27 - Serie Estudios Territoriales.* Santiago de Chile: RIMISP.

Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Robles, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Rossel, C., Rico, M. N. y Filgueira, F. (2015). Primera infancia e infancia. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 85-125). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

Sepúlveda, M. y Nyst, C. (2012). *The Human Rights Approach to Social Protection*. Helsinki: Erweko Oy.

Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.

Vargas, L. H., Medellín, N. y Cueva, P. (2016). *¿Cómo funciona el Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C: Institute for International Economics.

Enfoques conceptuales y programáticos de las políticas contra la pobreza en España y Chile: una mirada comparativa

Francesco Maria Chiodi*

Resumen

El artículo pretende identificar tendencias comunes a la política de lucha contra la pobreza extrema en Chile y las Políticas de Renta Mínima (RMI) de las Comunidades Autónomas de España. En particular, analiza sus respectivos enfoques conceptuales y programáticos. Las RMI constituyen una última red de seguridad, se adscriben al principio del universalismo selectivo y responden, en varios casos, a un derecho exigible. En Chile, en cambio, las políticas han tomado la forma de estrategias o programas gubernamentales, por lo demás hiperfocalizados en los pobres extremos, aunque se han insertado en el sistema de protección social. Las mayores convergencias se observan en los modelos de actuación: al lado del eje monetario, ha adquirido relevancia tanto la atención personalizada como el acceso de los beneficiarios al sistema de servicios y prestaciones existentes. En los dos países, además, se hace hincapié en la inserción laboral como vía principal de inclusión social y para que los beneficiarios no dependan de los subsidios.

Palabras clave: Chile, España, lucha contra la pobreza, rentas mínimas de inserción, programas de transferencias monetarias.

* Licenciado en Letras y Filosofía en la Universidad Sapienza, Roma. Experto en políticas sociales y de empleo. Coordinador del área de Políticas Sociales del Programa europeo de cooperación regional con América Latina EUROSOCIAL II, en el Instituto Ítalo-Latino Americano (IILA). fm.chiodi@iila.org.

Recibido: 9 de marzo de 2016 / Modificado: 2 de mayo de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Chiodi, F. M. (2016). Enfoques conceptuales y programáticos de las políticas contra la pobreza en España y Chile: una mirada comparativa. OPERA, 18, pp. 203-227. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.11

POLICY AGAINST POVERTY IN SPAIN AND CHILE: A COMPARATIVE LOOK AT THEIR CONCEPTUAL AND PROGRAMMATIC FRAMEWORK

Abstract

The article aims to identify common trends between minimum income policies of the autonomous communities of Spain and the policy to fight poverty in Chile. In particular, it analyses and compares their conceptual and programmatic approaches. While the Spanish policies set up last-resort safety nets, joining the principle of selective universalism and in several cases responding to an enforceable right, instead, in Chile there have been governmental strategies hyper focused on extreme poverty. Recently, these programs have obtained a structural nature within the system of social protection. The most significant convergences can be observed in their action models: together with the cash transfer, both personalized attention to meet individual needs and the link between beneficiaries and a broad range of integrated services have become relevant. Besides, in both cases, emphasis is made on employment as a main way of inclusion and to free beneficiaries from dependence on subsidy.

Key words: Chile, Spain, fight against poverty, minimum insertion income, cash transfer programmes.

INTRODUCCIÓN

En América Latina y en Europa, las políticas contra la pobreza y la exclusión social hacen amplio uso de recursos monetarios que se transfieren a las personas pobres. Parece justificado proporcionar un sostén económico cuando la pobreza se representa como una carencia de medios de sustento. Sin embargo, cuando la mirada sobre la condición del ser pobre empieza a contemplar otros aspectos, se advierte el límite de un enfoque circunscrito a la complementación de los ingresos. Es por esta vía que las políticas contra la pobreza y la exclusión social se complejizan y adoptan nuevas estrategias que intentan dar cuenta del carácter multidimensional del fenómeno. Con este giro no se suplanta la ayuda económica, pero cambia su función al articularse con otras herramientas que actúan en conjunto con ellas para enfrentar la pobreza.

Es lo que ha estado ocurriendo en Europa y América Latina, por lo menos desde hace unos quince años, a través de dos políticas específicas. En la región latinoamericana, como es sabido, se han hecho muy populares los programas de transferencias monetarias (PTM) con el objetivo de contribuir a cerrar el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En la mayoría de los casos, las transferencias de dinero intervienen como incentivo a las familias para que las nuevas generaciones, al acceder a más y mejor salud y educación, acumulen bastante capital humano para no tener el mismo destino de sus padres.

En Europa, por su parte, se han desarrollado las Políticas de Renta Mínima de Inserción (RMI) concebidas como el último eslabón

de las redes de protección social. Se trata de medidas dirigidas a personas en situación de desempleo o con ingresos laborales muy bajos, sin los requisitos para acceder o seguir accediendo a los seguros de desempleo. Las RMI se catalogan como esquemas asistenciales para asegurar a las personas pobres niveles mínimos de ingresos una vez agotados los derechos a la seguridad social contributiva.

Si bien en ambas regiones es posible observar una pluralidad de políticas de superación de la pobreza, existen orientaciones comunes en cada una de ellas a través de las cuales se divisa la emergencia de modelos regionales.

En América Latina, una de las mayores apuestas es insertar los PTM en sistemas integrales de protección social. La integralidad se refiere a un conjunto de oportunidades proveídas por servicios y programas públicos que abordan diferentes facetas de la situación de exclusión (Medellín, Ibarrán, Stampini y Villa, 2015; CEPAL-OIT, 2014). Se aspira por esta vía a mejorar la autonomía de las familias, y con ello también a hacer menos necesarios los apoyos monetarios por parte del Estado.

De manera análoga, en Europa las RMI apuntan a trascender la ayuda meramente económica. El paradigma que rige estas políticas se encuentra sancionado en la llamada Estrategia Europea de Inclusión Activa[1], que pauta las líneas rectoras para combatir la pobreza y la exclusión social, especialmente de las personas marginadas del mercado de trabajo. La Estrategia establece una plataforma de acción asentada en tres pilares integrados: a) un apoyo a la renta adecuado; b) unos mercados laborales que favorezcan la inserción en el empleo; y c) el acceso a servicios de calidad (Chiodi, 2015).

A partir de esta premisa, la pregunta que inspira el presente trabajo es si las tendencias sobresalientes en cada región están conduciéndolas a un acercamiento de sus visiones políticas acerca de la lucha contra lo pobreza. Nuestra hipótesis es que esto está ocurriendo e intentaremos discutir cómo y por qué. Asumimos que las convergencias conceptuales entre las dos realidades regionales representan un elemento favorable para el aprendizaje entre pares y el "diálogo entre las políticas públicas" (en este caso del ámbito social), dos pilares centrales de la cooperación de la Unión Europea con América Latina (Eurosocial, 2015), incluso en una perspectiva de reciprocidad.

Nos proponemos explorar inicialmente[2] los casos de dos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) –el de España por el lado europeo, y el de Chile por el latinoamericano– con el fin de comprender la concepción de sus políticas y evidenciar diferencias y similitudes, haciendo referencia, en particular, a los dispositivos de renta mínima en España

[1] Lanzada formalmente en 2008 mediante la Recomendación de la Comisión Europea C(2008)5737 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral y hecha propia, el año siguiente, por el Parlamento Europeo con la Resolución 2008/2355/INI.

[2] El trabajo proseguirá en 2016, con el análisis de las políticas de otros países europeos y latinoamericanos.

y al Ingreso Ético Familiar de Chile (ahora denominado Programa familias-Seguridades y oportunidades).

El estudio se basa en documentos y artículos que analizan los dos instrumentos asistenciales. Se procederá, en primer lugar, a la descripción de cada política y su evolución reciente, para luego compararlas desde el punto de vista de sus respectivos enfoques y extraer consideraciones conclusivas.

Los dos instrumentos son representativos de las tendencias regionales señaladas arriba y son susceptibles de ser relacionados. Aun teniendo su origen y desarrollándose en contextos distintos[3], ambos constituyen herramientas de protección social no contributiva en las que resaltan tres elementos: están dirigidos a personas con un nivel de renta insuficiente para solventar las necesidades básicas (individuos y hogares pobres o extremadamente pobres), incluyen transferencias monetarias y pretenden conjugar la prestación económica con otras intervenciones sociales.

LÓGICA Y ESTRUCTURA DE LAS POLÍTICAS DE RENTA MÍNIMA EN ESPAÑA

No parece posible componer un cuadro unitario de las rentas mínimas en España. Este país se caracteriza por una pluralidad de prestaciones emanadas principalmente por dos niveles de gobierno –el Estado nacional y las Comunidades Autónomas–. Las prestaciones, además, responden a distintas lógicas protectoras: desempleo, jubilación, discapacidad o pobreza (Arriba, 2014, p. 2). Para nuestros efectos, abordaremos la renta activa de inserción (RAI) y, de manera más específica, las rentas mínimas de inserción (RMI). La primera es un subsidio estatal, las otras corresponden a medidas establecidas por las Comunidades Autónomas. En ambos casos se trata de prestaciones asistenciales y se financian con la fiscalidad general.

Renta activa de inserción

La RAI no es propiamente una renta mínima ya que forma parte de la acción protectora por desempleo del sistema de seguridad social, si bien con carácter específico y diferenciado. Sin embargo, comparte algunos rasgos esenciales con la otra. Desde su implantación, en el año 2000, la RAI consiste en una ayuda estatal de carácter extraordinario para trabajadores desempleados entre 45 y 65 años de edad, con especiales necesidades económicas, dificultad para encontrar empleo y que hayan

[3] Aunque la pobreza se mida de forma diferente en las dos regiones, es oportuno recordar que Chile, con una población de 17.256.219, contaba en 2013 con 2.481.672 personas en situación de pobreza por ingresos, lo que equivalía al 14,4 % de la población total. En situación de pobreza extrema vivían 778.643 personas, el 4,5 % del total (MDS, 2015, p. 26). En España, por otra parte, con una población de 47.129.783 en el 2013, la tasa de pobreza alcanzaba ese año el 20,4 % (9.614.476 personas vivían en hogares con una renta inferior al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente). Dentro de este grupo, las personas que además de ser pobres presentaban privaciones materiales severas y pertenecían a hogares con baja intensidad de trabajo, correspondían al 1,8 % del total de la población (EAPN, 2015, p. 12).

extinguido todas las prestaciones y subsidios por desempleo. Antes de su reforma (2012) era suficiente que el solicitante no tuviera derecho a otra prestación o subsidio.

En su forma actual, la RAI se extiende también a personas discapacitadas, emigrantes retornados y víctimas de violencia de género. A partir de 2006 adquiere carácter permanente (antes se renovaba anualmente) y responde a un derecho subjetivo, de obligado reconocimiento si se reúnen los requisitos exigidos. De este modo, la RAI corresponde al tercer y último eslabón del sistema de protección del desempleo asociado al régimen contributivo[4].

El primer piso radica en las prestaciones monetarias que se otorgan a los desempleados según las cotizaciones realizadas durante el tiempo en que han trabajado. El segundo –el subsidio por desempleo– es, al igual que la RAI, una prestación no contributiva que se concede a los trabajadores desempleados que no cuentan con los requisitos contributivos para acogerse a la prestación por desempleo, o bien ya la agotaron.

El tercer eslabón lo compone la RAI y está sujeto a la prueba de insuficiencia de recursos, tal como ocurre con otras medidas asistenciales. Esta prestación está dirigida a las personas, no a las unidades familiares, y se puede cobrar durante 11 meses como máximo, admitiéndose hasta tres solicitudes consecutivas, aunque debe transcurrir un año entre una y otra (salvo en los casos de violencia de género o discapacidad). El valor de la RAI es el 80 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que en 2015 correspondía a 426 euros al mes.

A excepción de las víctimas de violencia y de los emigrantes retornados, se requiere que los solicitantes lleven inscritos como demandantes de empleo por lo menos doce meses ininterrumpidos, debiendo también acreditar no haber rechazado, en ese periodo, ofertas de empleo y haber realizado al menos tres acciones de búsqueda activa de empleo. Esta última exigencia fue introducida en 2015.

La restricción de las condiciones de acceso se debe no solo a los problemas presupuestarios del Estado en la fase actual de crisis económica, sino también a la filosofía de la RAI. Sus finalidades son, por una parte, paliar las aflicciones económicas de los beneficiarios mediante una ayuda financiera y, por otra, incrementar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral. Se trata de una medida con un claro enfoque laboralista, tributario del paradigma de la activación laboral. Dentro de este esquema, el dispositivo prevé el

[4] A decir verdad, existen también otras oportunidades, como el Plan Prepara y el Programa de Activación para el Empleo. Se trata, sin embargo, de medidas específicas y extraordinarias de carácter temporal, o sea que se puede acceder a ellas una sola vez, y con requisitos muy estrictos de participación. El primero es una subvención especial para desempleados que se cobra en seis pagos mensuales, con el compromiso del solicitante de recibir cursos de formación. Otras prestaciones del sistema de protección social son las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), los subsidios para personas con discapacidad y los programas de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas, que veremos más adelante.

"Acuerdo de actividades", o sea una declaración de los beneficiarios que los compromete a buscar activamente empleo, a participar en las distintas acciones que se acuerden con los Servicios Públicos de Empleo y a aceptar el empleo, en caso de ofrecérsele (SEPE, 2015, p. 7). Este compromiso "es el auténtico eje sobre el que se articula el estatuto jurídico de la RAI" (Muñoz, 2007, p. 88). El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el mencionado acuerdo es una de las causas de baja definitiva de la prestación.

De acuerdo con el diseño de la RAI, las acciones para la reinserción laboral deben llevarse a cabo mediante una tutoría individualizada a cargo de un asesor de una oficina de empleo, con quien el trabajador elabora un plan personal que incluye una serie de servicios tales como la selección y participación del beneficiario en los procesos de gestión de las ofertas de colocación, cursos de capacitación/formación, la inclusión en planes de empleo temporal, actividades de apoyo a la búsqueda de empleo, y de información y asesoramiento del autoempleo (SEPE, 2015, pp. 15-16).

Rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas

Las rentas mínimas de inserción (RMI) son ayudas económicas concedidas por los gobiernos autonómicos de España y tienen distintos nombres y normativas según la comunidad autónoma (CA). Su objetivo es servir como una garantía mínima de ingresos en situaciones de necesidad probada apuntando, conjuntamente, a la integración social y laboral de los beneficiarios. Las disparidades que se observan entre las Comunidades Autónomas tienen relación con los importes reconocidos, las condiciones de acceso, la cobertura, la duración, el nivel de gasto y los servicios complementarios. Por lo general, al igual que la RAI, las RMI deben ser visualizadas como medidas residuales y subsidiarias respecto al resto de los esquemas de protección social.

Las RMI comenzaron a plantearse a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del pasado siglo, y se implantaron de forma concatenada en las CA, entre 1989 y 1995, "en un contexto de expansión de las políticas de asistencia social en España" (Arriba, 2009, p. 3). El fracaso del proyecto que abogaba por una medida nacional había dejado "desprotegidos a determinados grupos de riesgo, lo que llevó a los gobiernos regionales a tratar de rellenar el hueco, de manera improvisada y sin ningún mecanismo de coordinación, lo que provocó diferencias muy importantes en requisitos, cuantías y derechos" (Fuenmayor y Granell, 2013, p. 9). Sin embargo, las políticas autonómicas de renta mínima surgieron también como iniciativa propia, al margen del cuestionamiento de la capacidad protectora del sistema nacional (Natili, 2015). Cabe recordar, además, que la Constitución española (1978) deposita en los gobiernos regionales la competencia en materia de asistencia social.

Las múltiples y sucesivas modificaciones normativas que han sufrido las RMI, al tiempo que las han afianzado, reconociéndolas como respuesta a un derecho (subjetivo y ejecuta-

ble en muchas CA)[5], sin importar la posición contributiva del solicitante, han supuesto también una menor benevolencia de los requisitos de acceso. Como patrón general de la mayor parte de las CA, los solicitantes deben demostrar la carencia de rentas y no contar con otras ayudas económicas. Con algunas excepciones, como veremos más adelante, cualquier tipo de trabajo, incluso uno con una carga de baja intensidad, es incompatible con la prestación. La edad mínima suele ser 25 años y se precisa que la unidad familiar o de convivencia tenga un periodo de existencia entre 6 y 12 meses. Se requiere también que los solicitantes estén empadronados en el registro local por un periodo de 12 a 24 meses (o más, en algunos casos).

El importe medio de la prestación básica en el 2014 alcanzaba los 421 euros por mes, en torno al 66 % del salario mínimo (Natili, 2015, p. 10), correspondiendo al 50 % del umbral de pobreza, según un estudio encargado por la Comisión Europea (Rodríguez Cabrero, 2009, p. 9). El promedio de la cuantía máxima era 664 euros (unidad familiar con 5 miembros dependientes) (MSSSI, 2015, p. 64). Las cuantías se calculan restando a un importe teórico por percibir (establecido en función del tamaño de la familia) los ingresos ya existentes en el hogar. Salvo en unos pocos casos donde no se establecen límites temporales, la duración de la prestación oscila entre los 6 (renovables) y los 24 meses. En el año 2014, el número total de receptores de rentas mínimas de inserción fue 612.518 personas (un 3,93 % menos que en 2013), 345.825 mujeres y 266.693 hombres (MSSSI, 2015, p. 55).

Los grupos de población mayormente atendidos por las RMI son la población inmigrante y las familias monoparentales. En tercer lugar está el colectivo de personas sin hogar/exclusión severa familiar (MSSSI, 2015, p. 55). Prevalecen además las personas con el nivel escolar primario.

En los años de la crisis ha crecido de manera sostenida la inversión autonómica en las RMI (12,15 % en 2014 respecto al año anterior), en línea con el incremento de las solicitudes y el empeoramiento de la situación social. Ya anteriormente el gasto había registrado una expansión, aunque con importantes diferencias regionales[6]. No obstante, según Malgesini (2014, p. 26), la cobertura actual de las prestaciones es claramente insuficiente

[5] "Durante los primeros años del siglo XXI, muchas Comunidades Autónomas emprendieron reformas en sus programas de rentas mínimas de inserción que buscaban, en su mayor parte, mejorar su estatus protector. Esta orientación se denota no solo en la transformación de sus denominaciones (muchas de ellas pasan denominarse salario social, renta básica o renta garantizada) sino también en sus legislaciones, garantizando la prestación más allá de la disponibilidad presupuestaria o afirmando su carácter de derecho subjetivo" (Arriba, 2014, p. 6). Sin embargo, como señalaba en 2013 Sanzo, allí donde "no existen garantías legales de acceso a las prestaciones, los límites presupuestarios marcan la frontera entre la atención y la desatención de la población necesitada" (pp. 17-18).

[6] Por lo general, y con la excepción del País Vasco, las CCAA destinan escasos recursos a las RMI. Según Arriba (2009, p. 20), "Las políticas dirigidas a la pobreza tienen para sus promotores (gobiernos autonómicos y partidos que los ocupan, partidos en la oposición, sindicatos…) una alta capacidad de legitimación a un bajo coste. Por ello, los programas de RMI son empleados como signos de compromiso social, con escasa dedicación presupuestaria".

y, en los últimos años, "se da un relativo estancamiento o reducción de las concesiones por parte de las administraciones públicas" (p. 25). Pese a lo anterior, ha habido un aumento tanto de los receptores totales como de las cuantías (de € 399 en el 2008 a € 412 en el 2014). De acuerdo con Jessuola *et al.* (2015, p. 18), "el aspecto más crítico sigue siendo el que la oportunidad de beneficiarse de estas medidas no depende solamente del estado de necesidad de los ciudadanos, sino más bien de los recursos, capacidad y voluntad política de los gobiernos regionales".

La literatura, por lo general, asevera que las RMI adolecen de una baja capacidad protectora, con sensibles variaciones entre las CA (Ayala, 2008; Arriba, 2009 y 2014; Rodríguez, 2013; FOESSA, 2014; Natili, 2015). Muchas familias, asimismo, quedan fuera del sistema, aunque cumplan los requisitos de elegibilidad. Entre otros motivos para la no aceptación, se señala la dificultad de las administraciones de verificar los numerosos y rígidos requisitos exigidos, lo que ocasiona tiempos muy largos de espera.

La efectividad del dispositivo es más alta en la reducción de la pobreza severa y menor en las situaciones de pobreza moderada (Laparra, 2013, en Arriba, 2014, p. 6). Natili (2015, p. 14) estima una brecha del 5,7 % en el 2014, comparando la tasa de población con carencias materiales severas (7,1 %) y la cobertura de las RMI (1,4 %). Según Arriba (2009, p. 3), las RMI "ofrecen una protección de baja intensidad, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación". De acuerdo con una encuesta a miembros de la European Anti-Poverty Network (Malgesini, 2014, p. 42), las RMI no permiten un nivel de vida digno a causa de la cuantía modesta de la prestación y, en segundo lugar, de los exigentes requisitos y procedimientos. Una tercera razón se refiere "a la falta de un enfoque global (o un itinerario hecho a medida, en relación con un enfoque de inclusión activa)".

No obstante, las RMI prevén servicios de acompañamiento, al lado del componente monetario, de acuerdo con la "filosofía del doble derecho" (Arriba, 2009, p. 3), es decir, derecho a la garantía de ingresos y a la inserción social. Se inscriben en este sentido en la tradición europea[7] que las concibe "como mecanismos de la lucha contra la exclusión social o instrumentos de recomposición del vínculo social, lo que se materializa en la introducción de mecanismos o incentivos para la participación social y laboral, en sintonía con la orientación hacia la activación, predominante en las políticas sociales europeas" (p. 2). Prácticamente todas las CA contemplan planes individualizados para la inserción social y laboral (MSSSI, 2015, pp. 33-46). Tal como en la RAI, los beneficiarios suelen estar obligados a suscribir un pacto con el servicio público como condición para recibir el subsidio. En cambio, a diferencia de aquella, las acciones no están dirigidas a trabajadores desempleados,

[7] De acuerdo con Rodríguez Cabrero (2009, p. 5), el desarrollo del sistema de rentas mínimas entre 1990-2000 se ve clara y fuertemente influido por una "europeización cognitiva" en el campo de la lucha contra la pobreza.

sino que abarcan a los grupos familiares. Los planes de inserción deben ser plasmados con arreglo a un modelo de referencia de atención multidimensional (vivienda, salud, educación, etc.) brindada a través de una asistencia personalizada e integral por parte de los servicios.

La responsabilidad del acompañamiento recae en el sistema de servicios sociales, en cuyo ámbito se incardinan las RMI, pero en algunos casos intervienen más directamente los servicios de empleo[8]. En el País Vasco, por ejemplo, la gestión de la política de garantía de ingresos en 2011 ha migrado al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide. Este cambio se ha producido aprovechando el traspaso de las competencias en materia de políticas de empleo del Estado central a la comunidad autónoma, pero la decisión obedece a la voluntad de descongestionar los servicios sociales, aquejados por una situación de "asfixia burocrática" (Sánchez, 2014, p. 14) asociada a los complejos procedimientos administrativos de la renta mínima. Aun con este fundamento, el traslado de la RMI al Lanbide no deja de ser una decisión emblemática desde el punto de vista de la concepción de la lucha contra la pobreza y la exclusión social: el eje rector de la atención se mueve hacia el empleo.

Es oportuno recordar que el País Vasco puso en marcha el primer sistema autonómico complementario de garantía de ingresos de España. Euskadi, además, absorbe actualmente alrededor del 40 % del total del gasto autonómico en RMI. Otro elemento de interés es su preocupación por la prevención de la pobreza estructural. Junto con incorporar otros apoyos para hacer frente a otras necesidades básicas, sobre todo en relación con el mantenimiento de la vivienda, el sistema permite que accedan a la prestación también personas con ingresos reducidos, pero con un cierto patrimonio acumulado (Sanzo, 2013, p. 14). Aunado a lo anterior, se ha establecido un doble sistema de baremos para la prestación: uno para personas sin ingresos de trabajo y otro para personas con ingresos por este concepto, con el fin de "garantizar en todos los casos un mayor nivel de ingresos cuando se accede a un trabajo" (p. 15). El subsidio monetario empieza a tener un peso como complemento a los ingresos laborales[9], perdiendo en parte su carácter asistencial de mera sustitución de ingresos, es decir, llega a cumplir la doble función de incentivo al empleo y protección de trabajadores pobres. Esta visión se ve reafirmada por el protagonismo de los servicios de empleo, que supone la adopción de un enfoque que asume cada vez más nítidamente la inclusión laboral como vector principal de inclusión social, a partir de una relación más estrecha entre prestación y activación de los beneficiarios.

La evolución vasca no es ajena al resto de España. Como se ha mencionado, en los

[8] En 2010 "solo 6 programas entre 19 tenían […] conexión con los servicios públicos de empleo" (Rodríguez Cabrero, 2013, p. 22).

[9] Una normativa del 2010, sin embargo, establece una duración de 24 meses, renovables por 12 meses más, del apoyo complementario a los bajos salarios.

años de recesión económica (y de recortes presupuestarios) varias CA han modificado en un sentido restrictivo los requisitos de acceso y participación a las RMI. Hoy día se hace mucho más hincapié que en el pasado en la inserción en el mercado laboral. Se han introducido también sanciones en casos de fraude o incumplimiento de las obligaciones (Natili, 2015, p. 13). Sin embargo, la propensión a sumar al componente monetario otros ejes de acción, sobre todo en el campo ocupacional, ya venía de antes de la crisis, bajo la lógica de los incentivos negativos al mantenimiento en las prestaciones. Para Arriba (2014, p. 2), las prestaciones españolas (entre ellas las RMI autonómicas) "pasan a ser comprendidas como mecanismos subsidiarios al empleo".

Al parecer, las medidas de activación o inserción laboral están quedándose en un plano más bien programático, sin todavía una capacidad adecuada de implementación (Malgesini, 2014; ESN, 2012). Entre los problemas se destacan la falta de conexión entre niveles de gobierno y entre programas, así como el carácter "generalista" de las acciones, sobre todo por su falta de adaptación a las necesidades y características particulares de los usuarios, dado que no existen acciones específicamente diseñadas para los colectivos de mayor riesgo (Pérez Eransus, 2005; Arriba y Pérez, 2007 en Rodríguez 2009, p. 27). Al hacer referencia a una evaluación de la RMI de la CA de Madrid, Rodríguez Cabrero afirma que "en la medida en que los colectivos están más alejados del mercado de trabajo el éxito en acceder al mismo no está asegurado pero sí la mejora de capacidades e incluso el acceso al mercado protegido de trabajo" (2013, p. 23). En otras palabras, la activación tiene menores posibilidades de éxito en los colectivos con menor nivel de cualificación y más dependientes de la renta mínima.

Un segundo problema tiene relación con las capacidades de los servicios de empleo. Por ejemplo, cuando Lanbide recibió el mandato de gestionar la Renta de Garantía de Ingresos, "los servicios de empleo no estaban preparados –y es probable que sigan si estarlo– para hacer frente a la combinación de los procesos de intermediación y acceso al empleo con los de inclusión social de los beneficiarios de las prestaciones" (Sanzo, 2013, pp. 15-16). De la misma opinión es Rodríguez Cabrero (2013, p. 22) quien, refiriéndose a la realidad de todo el país, consigna que los servicios públicos de empleo "no están diseñados para adaptarse a los perfiles de los colectivos en situación de exclusión".

Más allá de estas dificultades, la reorientación de la política de inclusión hacia la esfera laboral es común a las diferentes CA, pero sigue patrones divergentes, "desde la filosofía del doble derecho (País Vasco, Madrid o Navarra) hasta la idea de la contraprestación en pago de la deuda que se contrae con la sociedad" (Arriba, 2009, p. 7). Según Rodríguez Cabrero,

> ...la inclusión activa está más dirigida al desarrollo de la responsabilidad individual del trabajador ante su destino laboral que a la creación de un contexto de responsabilidad colectiva ante el reto de la integración sociolaboral. No es exagerado afirmar que la inclusión activa tiene un fuerte sesgo de responsabilidad individual y de marcada tendencia de conducir al mercado de trabajo a

todos aquellos que potencialmente pueden trabajar sin considerar las limitaciones de demanda de empleo y las capacidades reales para acceder al mismo (2013, p. 9).

Un tercer problema es la coordinación entre los servicios sociales personales y los servicios de empleo. El mismo Rodríguez Cabrero (2013, p. 22) afirma que esta coordinación "es más testimonial que real y sin esa coordinación no es posible avanzar en la inclusión laboral". En el caso del País Vasco, la entrega de la política de garantía de renta al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide no fue acompañada por un diseño de la articulación entre servicios sociales y de empleo. Este factor, aunque no sea el único, ha llevado a un retraimiento de los servicios sociales, a una pérdida de funciones, incluso a una merma de su atractivo entre la población usuaria (Sánchez Amado, 2014). Si bien en todo el país muchas leyes autonómicas prevén la integración horizontal entre servicios sociales y de empleo, introduciendo también –por lo menos a nivel formal– planes que combinan acciones en los campos de la vivienda, la salud, la educación, el empleo y la atención social, "las lagunas aplicativas y las restricciones presupuestarias de los servicios de empleo y sociales significan que la estrategia de activación se ha concretizado sobre todo en la primera dimensión, principalmente para impulsar el retorno al trabajo de los desempleados" (Natili, 2015, p. 8).

Las dificultades de acceso a servicios sociales de calidad entorpecen el desarrollo del enfoque de "inclusión social activa" impulsado a nivel europeo. Por cierto, la oferta y la calidad de los servicios sociales no son las mismas en todas las CA. En general, sin embargo, pese a que la demanda de estos servicios ha aumentado mucho en los últimos años, gran parte de la población que se encuentra en condiciones más críticas no acude a ellos (FOESSA, 2014, p. 239). Se pone así al descubierto una insuficiente capacidad operativa para dar respuesta a las situaciones de acumulación de carencias o de exclusión social aguda. Los grupos normalizados siguen siendo sus usuarios principales (Rodríguez, 2013, p. 24). Si mencionamos estos problemas es porque el debilitamiento de los servicios sociales, en la medida en que emerge como *trend* general, podría estar reflejando la hegemonía ascendente de una visión que privilegia la respuesta ocupacional a los problemas de pobreza y exclusión social, tal como se ha observado en el caso del País Vasco.

A pesar de los problemas consignados aquí, el balance de las RMI no puede dejar de considerar su contribución a la reducción de la pobreza. Para referirnos nuevamente al sistema vasco de renta de garantía de ingresos, el más avanzado del país, las prestaciones a los hogares con al menos una persona ocupada han permitido reducir la extensión de la pobreza en un 42,2 %, haciendo que la tasa de pobreza real en este grupo, en 2014, se situara al 2,54 %, por debajo incluso de los niveles registrados en 2008, cuando estalló la crisis económica (Zalakain, 2014, p. 53).

En conclusión, la efectividad de los dispositivos autonómicos de RMI podría ser mayor si el apoyo a la renta, la inserción laboral y el acceso a servicios de calidad fueran abordados como tres ejes complementarios de la misma

estrategia. Esto, por supuesto, sin olvidar que una necesidad insoslayable en España es la armonización a nivel nacional de las diferentes medidas de las CA con el fin de llegar a un sistema unitario e integrado.

LÓGICA Y ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN CHILE

Dentro del conjunto de prestaciones asistenciales en Chile, el ingreso ético familiar (IEF, actualmente denominado Programa familias - Seguridades y oportunidades) destaca por ser una medida nacional específicamente destinada a la erradicación de la pobreza extrema. Creado por ley en 2012[10], el IEF es una reforma del Chile Solidario, la estrategia puesta en marcha en el 2002 y que representa una piedra miliar en la reciente historia democrática del Chile en materia de combate a la pobreza. Esta iniciativa, en efecto, es la expresión de un nuevo ciclo de reconocimiento de derechos sociales básicos y se enmarca en el proceso de construcción de un sistema de protección social con perspectiva de piso mínimo para los colectivos en situación de pobreza[11]. Chile Solidario marcó la ruptura de una tradición política que encerraba la acción pública en la atención a las necesidades básicas insatisfechas, reconociendo que la pobreza es causada "no solo por la falta o precariedad de ingresos, sino también, por la presencia de contingencias adversas que colocan a quienes lo viven en una situación de vulnerabilidad respecto de su entorno" (MDS, 2015, p. 112).

Chile Solidario, al igual que su sucesor, ha sido una política focalizada en un segmento específico de la población. Su estrategia consiste en acercar las familias extremadamente pobres al amplio abanico de prestaciones, servicios y programas sociales ya existentes en el país. En particular, Chile Solidario ha actuado como articulador y puente hacia la oferta social disponible siendo, por tanto, no un nuevo programa social, sino una estrategia de carácter intersectorial, que pretende también reordenar las intervenciones públicas en una red unitaria bien coordinada y con una única puerta de entrada.

Sus líneas de acción integradas y complementarias, que se han transmitido en lo esencial al IEF, son las siguientes: 1) apoyo psicosocial a las familias; 2) acceso preferencial a la oferta social pública; 3) acceso garantizado a los subsidios correspondientes

[10] Ley 20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar, el cual establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.

[11] Chile Solidario arrancó del dato de que si bien en los años noventa las tasas de pobreza e indigencia se habían reducido (en especial la segunda), entre 1998 y 2000 el porcentaje de población indigente se había estabilizado alrededor del 5,7 %. Esta señal de alarma llevó a querer corregir errores, pero también a revisar los supuestos y marcos conceptuales utilizados hasta ese momento. Para esto se organizó un grupo de trabajo con el objetivo de diseñar una estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial que cumpliera con tres requisitos: ofrecer servicios en vez de esperar una demanda por ellos; trabajar en red y que la familia fuese el ámbito de intervención (Palma y Urzúa, 2005).

del Estado (que no eran exclusivos para los participantes) y a dos beneficios económicos específicos condicionados[12].

En coherencia con la lógica de la promoción social, las transferencias en dinero a las familias destinatarias no eran el fulcro de intervención, su función consistía más bien en captar la población en pobreza extrema y posibilitar una parcial mitigación de sus carencias. De aquí que los importes monetarios fueran bastante modestos, por debajo de la línea de la indigencia (Cecchini y Madariaga, 2011). La superación de la pobreza se encaraba fundamentalmente como una acción para el desarrollo de capacidades y competencias, de modo tal que las familias pudieran llegar a valerse por sí mismas[13].

El mejoramiento de las capacidades autónomas era un objetivo que debía ser conseguido por la propia familia, mientras que el programa respaldaba sus esfuerzos asegurando un "acompañamiento" y el acceso a la red de protección. El acompañamiento, principal eje estratégico del Chile Solidario, consistía en una suerte de asesoría personalizada a cada familia, a lo largo de los 24 meses de su participación en el programa, prestada por un trabajador social o un técnico del área psicosocial[14]. El propósito era doble:

> Por una parte, contribuye al logro de metas materiales sobre el cual es posible proyectarse hacia el futuro con un cierto grado de incidencia. Por otra parte, da lugar a una serie de procesos simbólicos que se derivan del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la familia, lo que redunda en un aumento de sus capacidades por formular aspiraciones e idear estrategias que les den cumplimiento (Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014, p. 17).

Junto con mediar la conexión con la red de protección social, los profesionales a cargo del apoyo psicosocial debían trabajar con las familias siete dimensiones de mejoramiento de la calidad de vida[15], articuladas en 79 aspectos "considerados mínimos sociales en términos de derechos y ciudadanía" (p. 79)[16].

Dado el foco en la incorporación en el sistema de protección social, dentro del plazo de duración del beneficio disminuían progresivamente tanto el acompañamiento como las transferencias monetarias. Estas, a su

[12] Se trata del bono Chile Solidario por 24 meses y del bono de egreso, por los tres años sucesivos a la salida del programa. Las prestaciones no exclusivas para los beneficiarios de Chile Solidario son: Subsidio Único Familiar, Pensión Básica Solidaria, Subvención pro retención jóvenes en la enseñanza media, Subsidio al Consumo de Agua Potable.

[13] El supuesto en que se apoyaba el Programa Puente, inmediato antecesor del Chile Solidario, y que se asumió como pilar de esta estrategia, era que "las personas en situación de pobreza extrema, excluidas de las redes sociales y asistenciales existentes, puedan alcanzar una adecuada calidad de vida mediante el desarrollo de un conjunto de capacidades y habilidades sociales" (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 19).

[14] Por lo general funcionarios municipales o contratados *ad hoc*.

[15] Identificación, salud, educación, dinámicas familiares, habitabilidad, trabajo e ingresos.

[16] Diferentes autores subrayan que la responsabilidad principal de cumplir las metas del programa de acompañamiento recaía sobre las mujeres (Serrano, 2005; Cecchini y Madariaga, 2011; Larrañaga *et al.*, 2014).

vez, estaban condicionadas al cumplimiento de metas inherentes a las siete dimensiones mencionadas. El bono de protección, particularmente, preveía que la familia trabajara por lo menos una de estas dimensiones que estructuraban *a priori* el itinerario de mejoramiento de sus condiciones de vida. Asimismo, el bono correspondiente al "egreso" del programa estaba condicionado al logro de unos objetivos mínimos.

La reforma del 2012 –alentada por el primer Gobierno de centroderecha en régimen democrático posdictadura militar– tenía el ambicioso propósito de acabar definitivamente con la pobreza extrema[17] en unos pocos años. Esta reforma retiene gran parte de las características el Chile Solidario pero lo rediseña con algunas innovaciones significativas. Junto con ello, además, se crea el Ministerio de Desarrollo Social. Manteniendo los componentes anteriores –acompañamiento, transferencias monetarias y acceso garantizado o preferente a las acciones y prestaciones sociales–, el IEF cuenta con un presupuesto significativamente superior al de Chile Solidario (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 131). La nueva política aumenta también las cuantías de las transferencias monetarias, aunque las deja bajas, organizándolas en tres pilares denominados dignidad, deberes y logros. El primero, emblemáticamente llamado "dignidad" y sin condicionalidad, contempla un bono base mensual promedio de 27 dólares por familia y de 13 dólares por integrante[18]. El segundo eje condiciona un bono de 17 dólares mensuales al cumplimiento de tres deberes: controles sanitarios de los niños al día, matrícula de niños y jóvenes entre 6 y 18 años y asistencia escolar de al menos un 85 %. Finalmente, los subsidios supeditados a la obtención de logros recompensan el buen desempeño escolar (63 o 104 dólares anuales, según los casos), la graduación de la educación media (125 dólares por una sola vez) y la inclusión de la mujer en el empleo formal (71 dólares mensuales). Este último subsidio se extiende también al 30 % más vulnerable de la población.

La duración de los primeros dos bonos alcanza los 24 meses, decreciendo el monto de las transferencias por dignidad en los últimos cinco. En todo caso, la cuantía efectivamente entregada por el IEF varía según el grado de vulnerabilidad del hogar, es decir, depende de los ingresos faltantes para superar la línea de la pobreza extrema, siendo además compatible con la percepción de otras prestaciones monetarias.

Otro cambio importante introducido en 2012 es la creación de un segundo componente de apoyo familiar, que se adiciona al psicosocial: el acompañamiento sociolaboral de los mayores de 18 años que no estudien o bien con posibilidad de trabajar sin que sus estudios se resientan. Cabe mencionar que Chile Solidario, aunque había alcanzado una

[17] Estimada en un 2,8 % de la población en 2011, lo que correspondía a 472.000 personas. La pobreza alcanzaba en el mismo año el 14,4 % de la población (2.430.000 personas). La línea de pobreza extrema era de unos 65 dólares al mes. La meta de cobertura para el año 2013 era 50.000 familias del total de la población en extrema pobreza para el final del periodo de Gobierno.

[18] Los valores de los montos han sido tomados de Cecchini *et al.* (2012, p. 2).

cobertura de la casi totalidad de la población indigente (CEPAL, 2013), atendiendo a cerca de 550.000 familias entre el 2002 y 2012 (Larrañaga *et al.*, 2014, p. 28)[19], no había dejado evidencias de mejoras de los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes, mientras que el componente más valorado por las familias participantes era el apoyo familiar (Larrañaga y Contreras, 2010).

En síntesis, la transición del Chile Solidario al IEF indica una mayor consideración de la complementación de los ingresos de las familias en extrema pobreza a la vez que el afianzamiento del enfoque de autosuperación de la pobreza a través de su particular estructura de los bonos y el decidido énfasis en la dimensión laboral. En este marco, la pobreza o vulnerabilidad es entendida como

> ...la privación de capacidades básicas para alcanzar funcionamientos valiosos. […] El nivel de vulnerabilidad de las personas o las familias, referido a su capacidad para controlar los eventos negativos que las afectan, depende de la posesión o control de recursos que están bajo su control para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelven (MDS, 2013a).

Conviene recordar que la experiencia chilena es parte de la familia latinoamericana de programas de transferencias monetarias condicionadas (o con corresponsabilidad): la lógica de estas transferencias

> ...es que el Estado entregue recursos a las familias con el fin de que ellas realicen algo que antes no estaban haciendo, desde llevar el niño al control médico hasta matricularlo en un establecimiento educacional, y así romper el círculo de la pobreza y dar más oportunidades a los hijos para que en el futuro superen la vulnerabilidad. En otras palabras, buscan el doble objetivo de aliviar la pobreza presente e invertir en capacidades para evitar la pobreza futura (Huneeus y Repetto, 2013, p. 5).

En el caso del IEF, sin embargo, se hace aún mayor hincapié en la responsabilidad del grupo familiar para que se convierta en sujeto de su propio desarrollo[20] a través del acceso al trabajo. El Estado se posiciona como el actor que a la vez ayuda, incentiva y premia sus esfuerzos, incluso aquellos sobresalientes, en particular la excelencia académica de los hijos de las familias beneficiarias[21] y el empleo de la mujer.

[19] La meta prevista cuando se instaló Chile Solidario eran 225.000 familias.

[20] Según Fantuzzi y Henoch (2013), "Antes [en el Chile Solidario] se tenía una mirada más cualitativa y los programas se caracterizaban por ser de vínculo con las prestaciones del Estado, con un enfoque asistencialista. Este enfoque de política social cambia, ahora se cree que las personas son capaces de salir adelante si es que se les entregan las herramientas necesarias, utilizando un esquema que promueve la movilidad y las oportunidades".

[21] Huneeus y Repetto (2013, p. 8) señalan que "el pago de este bono no depende solo de las capacidades y esfuerzo del alumno y su familia. Al contrario, depende de cómo este se relaciona con los esfuerzos y resultados de los demás alumnos de su establecimiento. Así, la señal que se entrega es que superar la pobreza ya no depende de lo que haga la familia o el propio alumno, sino de una cierta competencia con sus vecinos y compañeros. Alternativamente, la visión implícita en esta política es que se trata de un juego de suma cero: lo que uno gana, lo pierde otro".

A partir de este enfoque, el IEF abandona la matriz de factores que en la visión del Chile Solidario definía un conjunto de estándares mínimos predeterminados para conducir una existencia aceptable. Esta matriz es reemplazada por una "matriz de recursos", agrupados en cinco "capitales" (humano, familiar, social, físico y financiero). Además, los gestores familiares deben trabajar solo los recursos que la familia identifica como pertinentes para el cumplimiento de sus metas.

El IEF empieza a operar con todos sus componentes en 2013. En marzo del año siguiente vuelve al poder la coalición de centroizquierda que había gobernado el país después de la restauración de la democracia y que había dado vida al Chile Solidario. El nuevo Gobierno continúa las pautas centrales de la política anterior. El supuesto de la intervención actual sigue siendo el desenvolvimiento autónomo eficaz y la ampliación de las interacciones con la estructura de oportunidades existentes como medios para mejorar el estándar de vida de la familia pobre y sus integrantes[22]. Sin embargo, aunque mantiene la organización operativa y conceptual del IEF que, como se ha visto, representaba una evolución de Chile Solidario, el Ministerio de Desarrollo Social le cambia el nombre por el de Programa familias -Seguridades y oportunidades (en adelante PF), queriendo con ello imprimir un distanciamiento con algunos elementos de la experiencia anterior.

Las principales diferencias[23] son: a) la adopción o recuperación de un enfoque de garantía de derechos a partir del reconocimiento de la existencia de brechas de desigualdad en áreas de bienestar de las familias donde cabe el rol fundamental al Estado para disminuirlas[24]; b) se operacionaliza el enfoque de derechos identificando una "matriz de bienestar" de seis áreas (educación, salud, trabajo, estructura y dinámica familiar, hábitat, entorno), desagregadas en 97 condiciones (el 50 % de las cuales de carácter estratégico) alcanzables a través del trabajo de la propia familia, el vínculo que se da entre las familias y el apoyo prestado por profesionales del PF y a través del desarrollo de un plan familiar y compromisos de acción intencionados

[22] Los beneficiarios son las personas y las familias en situación de pobreza extrema y también aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y cumplen con alguna de las siguientes condiciones: tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza; vivir en la calle; y niños y niñas cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad (también son beneficiarios los cuidadores de tales niños y niñas) (MDS, 2015, p. 92).

[23] Estas diferencias se han desprendido del documento no publicado "Acompañamiento Programa Familias. Subsistema Seguridades y Oportunidades", facilitado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) al autor de este artículo.

[24] Se cuestiona así el hecho de que el IEF no considerara la situación de desigualdad y exclusión social dentro de su análisis: las personas y familias eran visualizadas como poseedores de activos que no utilizaban adecuadamente para acceder a la estructura de oportunidades; salir de la pobreza, en este marco, dependía fundamentalmente de la capacidad de los sujetos y las familias.

hacia el empoderamiento de la familia[25]; c) el acompañamiento psicosocial se convierte en el eje articulador del proceso de intervención en general, bajo el cual se organiza y ordena el acompañamiento sociolaboral, mientras que en el IEF, los dos acompañamientos –el psicosocial y el sociolaboral– funcionaban en paralelo; d) se define la línea base en función del cumplimiento de las mencionadas condiciones de bienestar para disminuir las brechas de desigualdad que presentan las familias. Por el contrario, la estrategia de intervención del IEF no preveía una línea base.

Tal como el IEF, actualmente el PF está organizado en tres componentes: 1) los programas de acompañamiento, 2) el acceso preferente a servicios y prestaciones sociales y 3) los bonos y las transferencias monetarias.

El acompañamiento es ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), agencia gubernamental adscrita al Ministerio de Desarrollo Social[26], y se compone de tres programas: acompañamiento a la trayectoria, acompañamiento psicosocial y acompañamiento sociolaboral. El primero diagnostica a las familias con el objetivo de definir planes de intervención personalizados de acuerdo con sus necesidades. El PF realiza un seguimiento a las familias durante su participación y finaliza con una evaluación del proceso realizado. Los acompañamientos social y laboral apuntan a desarrollar y fortalecer recursos y capacidades para que las familias mejoren sus condiciones de vida, superando su situación de extrema pobreza. El segundo componente brinda acceso a las familias a programas sociales y servicios específicos y selectivos de apoyo, para apoyar su proceso de habilitación y desarrollo (Programas de Alimentación Escolar, centros de educación preescolar, programas o proyectos de habilitación, capacitación e intermediación laboral, etc.). Finalmente, los bonos y las transferencias monetarias transitorias, condicionadas y no, pretenden ofrecer una respuesta inmediata y efectiva para aliviar temporalmente la situación de pobreza extrema, permitiendo aumentar los ingresos monetarios familiares y generar una plataforma de seguridad para que en cada familia se pueda desarrollar el proceso personal y familiar orientado a su movilidad social.

Las transferencias incluyen un bono base (brecha para el 85 % de la línea de la indigencia) y un bono protección, de carácter no condicionado; dos bonos por "deberes" (control de niño sano y asistencia escolar); tres bonos asociados a "logros" (finalización del nivel medio de la educación, logros escolares y formalización en el trabajo) y un subsidio destinado a la mujer que consigue un empleo formal. Los bonos por logros y por el trabajo

[25] El IEF, como se ha visto, definía una "matriz de recursos o activos" y hacía hincapié en la libertad de la familia de elegir aquellos que quería reforzar para mejorar sus condiciones de vida.

[26] Este servicio del Gobierno fue creado en 1990 con la misión de "Liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa".

de la mujer se extienden también respectivamente al 30 y 40 % de la población más vulnerable del país.

La ruta de trabajo se compone de los siguientes pasos principales a lo largo de los 24 meses de duración de la intervención: 1) el Ministerio de Desarrollo Social define la nómina de familias elegibles por comuna; 2) el FOSIS, por medio de "gestores familiares" del Programa Eje de acompañamiento a la trayectoria, invita a participar a las familias, realiza el diagnóstico y define con ellas un plan de intervención, el cual incluye la indicación de los programas de apoyo psicosocial o sociolaboral y el tipo de transferencias monetarias a las que las familias pueden acceder; el plan debe ser suscrito por ambas partes a través de una "carta de compromiso"; luego el gestor deriva las familias a las municipalidades, con las cuales el FOSIS ha suscrito un convenio para la ejecución de la estrategia; 3) las municipalidades llevan a cabo los programas de acompañamiento psicosocial y sociolaboral de los planes familiares/laborales acordados y las familias se movilizan hacia la estructura de oportunidades; 4) el Ministerio coordina la oferta existente para responder a la demanda y gestiona las prestaciones monetarias, mientras que el FOSIS hace asistencia técnica a las municipalidades, monitorea, supervisa y evalúa. Los trabajadores sociales responsables de los acompañamientos psicosocial y sociolaboral son funcionarios municipales o, en el caso en que una municipalidad no disponga de recursos adecuados y suficientes, profesionales de organizaciones sociales adjudicatarias de una convocatoria pública.

Los dos acompañamientos se estructuran en sesiones secuenciales. El psicosocial parte del autorreconocimiento de la familia, sus logros y recursos; seguidamente se trabaja sobre los "sueños" de la familia y se prepara un plan que traduce esos anhelos en pasos y metas concretas alcanzables. Las otras sesiones son de seguimiento y asistencia al plan y, por último, para valorar los progresos logrados y reconocer las nuevas capacidades desarrolladas con el fin de imaginar nuevas metas familiares. El acompañamiento sociolaboral sigue un recorrido similar y se propone encauzar un proceso de mejoramiento de la capacidad generadora de ingresos de uno o más miembros adultos de la familia. Tal como en el caso anterior, el centro de la intervención radica en el análisis y la movilización de los recursos personales y de las oportunidades del entorno, entre ellas la derivación a programas y servicios públicos o privados identificados por la persona (de manera autónoma o a través de la gestión territorial). Los beneficiarios participan también en acciones de seguimiento, charlas, talleres de apoyo sobre apresto, habilidades laborales, educación financiera, etc.

Todavía no es posible saber qué frutos está dando la estrategia de acompañamiento en materia de empleo e inclusión social. Al momento no se encuentran informaciones sobre los avances de las familias participantes[27]

[27] Para medir los resultados se han establecido cinco indicadores (Tassara *et al.*, 2015, p. 161): uno de tipo administrativo (cobro del bono), dos asociados a condicionalidades (control del niño sano y asistencia escolar) y los

que, en 2104, resultaban ser 89.468, según el último Informe de Desarrollo Social (MDS, 2015), el cual, sin embargo, reporta únicamente datos de gestión.

En Chile, además, se ha emprendido una importante reforma del sistema de medición de la pobreza. La nueva metodología permite tomar en cuenta los cambios en los patrones de consumo de la población y a la vez impone estándares más altos de medición. Asimismo, se ha introducido una nueva metodología para abarcar distintas dimensiones del bienestar, más allá de los ingresos (MDS, 2015). Estos cambios implican no solo una revisión de las líneas de pobreza y, por tanto, un aumento de la población beneficiaria del PF, sino también un mayor nivel de exigencia para esta política ya que su referente teórico y programático –la multidimensionalidad– ahora lo es también del sistema oficial de evaluación.

CONCLUSIONES COMPARATIVAS

Analizadas las políticas española y chilena, es posible ahora responder a la pregunta inicial de este trabajo y afirmar que efectivamente las visiones de los dos países en materia de lucha contra lo pobreza han ido acercándose. Las diferencias entre las dos experiencias, todavía evidentes al comienzo del siglo, se han ido atenuando.

Históricamente, en España ha sido central la garantía de ingresos mínimos, asumida en varios casos como un derecho exigible sujeto a la prueba de medios. Pese a la inexistencia de un esquema nacional y a la situación de descoordinación y fragmentación de los dispositivos autonómicos, el conjunto de rentas mínimas se caracteriza por su orientación al universalismo selectivo: las RMI son medidas de asistencia social residuales y subsidiarias en relación con el resto de los esquemas de protección social de tipo contributivo. Dicho de otra forma, constituyen el último eslabón de un sistema centrado en la seguridad social. En Chile, en cambio, la garantía de ingresos nunca ha tenido un papel relevante. Las políticas que se han sucedido han pretendido fundamentalmente derrotar la pobreza extrema a través de estrategias de gobierno hiperfocalizadas, que han combinado el acceso a la oferta social, su racionalización y el acompañamiento a las familias.

En ambos países, sin embargo, se han ido revisando las coordenadas de sus respectivas políticas.

Aunque en Chile la dependencia de la lógica de programa sigue siendo evidente,

dos finales vinculados respectivamente con egreso exitoso (cumplimiento del plan de intervención familiar) y evolución de los ingresos autónomos familiares. De acuerdo con una evaluación de la Universidad del Desarrollo de Chile (2014, p. 18), las familias beneficiarias "presentan una menor participación laboral femenina. […] Por el lado de las variables asistir a la escuela y control del niño sano, los modelos evaluados no muestran un efecto del Programa sobre los menores evaluados. Por otra parte, se observa una reducción significativa en el ingreso autónomo promedio por adulto, […]. Finalmente, respecto de participación de trabajadores activos, no se genera evidencia estadística de que el programa genera un efecto sobre el trabajo de estas personas". Los resultados de esta evaluación, sin embargo, se refieren solamente a la primera etapa del IEF, en el año 2011, limitada a la entrega de bonos.

la trayectoria observada muestra una tendencia hacia la construcción de un sistema amplio e integral de protección social y tendiente al universalismo. La estrategia de lucha contra la pobreza ha sido además el núcleo fundador de este sistema y se ha ido incorporando en él como uno de sus componentes estables. Más precisamente, dentro del Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Con este paso, se ha querido dejar atrás la concepción de corte neoliberal que había imperado en las décadas anteriores, y que limitaba la intervención pública en las poblaciones pobres a acciones de carácter paliativo. El proceso de creación de un sistema de protección social desciende directamente del enfoque de derechos adoptado por las políticas de los gobiernos de centroizquierda posdictadura. La inclusión social y el acceso a condiciones de vida digna se han tornado en derechos. En esta transición, una de las referencias externas más importantes es la europea, portadora de la principal experiencia internacional de regímenes de bienestar basados en los derechos de ciudadanía. Cabe mencionar también que en 2007 empieza la adhesión de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más allá de la aceptación de los instrumentos y *benchmarks* de esta organización, el proceso ha motivado una alineación a los estándares más elevados de los países miembros.

Si en Chile las transferencias monetarias han actuado fundamentalmente como un incentivo, en España ha empezado a relativizarse su función. La ayuda económica ya no tiene centralidad absoluta y un mayor peso recae sobre los servicios, llamados como en Chile a acompañar a las personas en un proceso de inclusión social y laboral que se afirma con cada vez mayor claridad como el verdadero objetivo de las RMI. Descartamos que haya habido una influencia recíproca entre los dos países. España ha seguido el recorrido de la mayoría de los regímenes de bienestar europeos, donde el posicionamiento de los servicios como eje de las rentas mínimas refleja la transición desde políticas predominantemente pasivas hacia las llamadas políticas activas. Si bien en Europa no existe una definición unívoca y único modelo de "activación", se puede reconocer un entramado de ideas provenientes del pensamiento neoliberal de matriz anglosajona que ha permeado también la tradición de *welfare* universalista de cuño socialdemócrata. El viraje hacia la activación no obedece solo a las políticas de ajuste relacionadas con los problemas de sostenibilidad del Estado social, sino también al cuestionamiento de las supuestas derivas asistencialistas de un *welfare* centrado en erogaciones económicas[28]. Con el término activación se alude básicamente a una nueva modalidad de relación entre el Estado y el ciudadano basada en el equilibro entre dere-

[28] Entre las décadas de los ochenta y noventa se empezó a evaluar negativamente la amplitud y la generosidad de distintas prestaciones sociales del *welfare*, sobre todo aquellas de tipo monetario. A estos dos elementos se les atribuía la responsabilidad de inducir en los usuarios actitudes de dependencia e inercia. Las dos tendencias aquí anotadas –los ataques a la deriva asistencialista del *welfare* y las propuestas de ajuste– han atravesado de forma muy diversa los distintos regímenes de bienestar. Pero ambas convergen en un punto: la voluntad de pasar de un

chos y deberes. Según esto, desempleados y pobres que reciben transferencias monetarias al amparo de las finanzas públicas tienen que poder emanciparse de su condición de personas asistidas, movilizándose en torno a la búsqueda de trabajo y participando de forma responsable en programas públicos pensados para su (re)incorporación en el mercado laboral. Estimuladas por las políticas activas del trabajo (de *welfare to work*), también las políticas de asistencia social dirigidas a las personas de muy bajos ingresos han llegado a insistir con mucha fuerza en esta perspectiva (Chiodi, 2015, p. 232).

Si en el caso español el paradigma de activación es una adquisición relativamente reciente, la experiencia chilena de lucha contra la pobreza analizada aquí arranca con un conjunto de fundamentos similares. Las claves del éxito para superar la pobreza son el acceso de las familias a la estructura de oportunidades institucionales y su involucramiento activo en la creación de mejores condiciones de vida. Aunque no se le etiquete como en Europa, la activación se afirma también aquí como el principio rector, y posiblemente con mayor fuerza que allá, sobre todo con la revisión operada por el IEF, que subraya la responsabilidad de la familia de administrar su proceso de salida de la pobreza. Lo anterior, matizado por el Gobierno actual, que retoma el hilo conductor de garantía de derechos, el esquema conceptual y programático del PF no ha cambiado sustantivamente hasta la fecha.

Si en España se pone de manifiesto un mosaico de programas de garantía de rentas con un muy bajo nivel de articulación, Chile, al contrario, exhibe un diseño nacional más compacto. Desde su comienzo el acompañamiento y el acceso a la oferta social fueron pensados como el centro de gravedad de las intervenciones. Las cuantías transferidas a las familias, además de ser inferiores a las españolas, están destinadas fundamentalmente a cubrir privaciones muy graves y a mitigar déficits básicos. Solo a partir de 2012 se ha observado un giro con la introducción de asignaciones no condicionadas, entendidas como prestaciones por "dignidad". En todo caso, en ningún momento se ha planteado una garantía de ingresos mínimos. El mismo nombre de la última reforma es revelador: seguridades y oportunidades, lo cual confirma la intención de integrar la dimensión protectora y la promoción de procesos de inclusión. Una revisión análoga, como se ha visto, pero en sentido inverso, se ha registrado en España, donde ha cobrado fuerza la tendencia a disminuir el peso de las transferencias monetarias a favor de procesos dirigidos de inclusión social.

En los modelos de abordaje de las poblaciones que sufren la pobreza, por tanto, se manifiestan las convergencias más apreciables entre los dos países. Ambos tienden

welfare pasivo a uno "activo", es decir, de un modelo que destacaba la protección y la asistencia a una nueva lógica que impulsa una menor dependencia de la ayuda pública, esencialmente, a través de la plena participación en el mercado de trabajo (Chiodi, 2015, p. 232).

a restringir la duración de las prestaciones, acotan su función, prevén condicionalidades e imponen a los beneficiarios la suscripción de cartas de compromiso. Del mismo modo, en los dos casos se asigna relevancia a la atención personalizada y de proximidad, y se considera fundamental la vinculación de las familias con el conjunto de programas, servicios y prestaciones existentes. Es posible que el acercamiento de las visiones española y chilena haya ocurrido siguiendo vías paralelas. Es también cierto, sin embargo, que la concepción europea de *welfare* ha ejercido cierto ascendente en el pensamiento político social chileno. Otra hipótesis, cuyo examen excede los límites de este trabajo, es que la evolución de las RMI refleja la penetración en España –y en general en Europa– del enfoque del capital humano y social (donde encuentran un punto de equilibrio la crítica liberal al *welfare* asistencialista y los valores solidarios de las tradiciones cristiana y socialdemócrata), mientras que en Chile este marco teórico está presente desde el diseño del Chile Solidario. Entre los errores que pretende corregir, Chile Solidario consideraba que antes "los receptores de las prestaciones no debían asumir –ya que no existían incentivos para ello– compromisos ligados al desempeño y prácticas de las propias familias para bien utilizar esos recursos en pos de procesos de autodesarrollo"[29].

La incorporación en el IEF del componente de acompañamiento para la inserción laboral, a partir de 2012, proporciona un factor adicional de similitud de las dos políticas.

En España, la perspectiva ocupacional ha estado siempre presente como resultado del carácter subsidiario y de "última instancia" de las RMI. Últimamente, se ha enfatizado aún más debido a la mayor influencia del enfoque de activación y con el fin devolver al empleo su función como mecanismo de protección frente a la pobreza y herramienta principal de integración. De esta manera, la inclusión laboral activa se va afianzando como marco interpretativo de la política de garantía de

[29] La estrategia de Chile Solidario, apoyada técnica y financieramente por el Banco Mundial, se basaba en el hallazgo, entre otros, de que en los años noventa, "una vez obtenidos los beneficios, los receptores de las prestaciones no debían asumir –ya que no existían incentivos para ello– compromisos ligados al desempeño y prácticas de las propias familias para bien utilizar esos recursos en pos de procesos de autodesarrollo. Así, la relación entre el Estado y las personas, mediada por los servicios y beneficios entregados, se reducía estrictamente a la coincidencia efectiva de oferta y demanda, sin que existiera un proceso de acompañamiento que le agregara valor a los recursos otorgados en la lógica de potenciar en las familias capacidades y funcionalidades para el logro de grados crecientes de autonomía" (MIDEPLAN, 2004, p. 8).

El Grupo de Trabajo que diseñó Chile Solidario "procuró integrar tres enfoques complementarios y ampliamente utilizados en la literatura académica sobre la pobreza: el del capital social, el de las redes sociales y el de la intervención en crisis. Con el primero se buscaba analizar más integralmente los recursos y las posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo. El segundo (enfoque de las redes) daba énfasis al efecto sinérgico de la combinación de recursos diversos. Por último, el enfoque de la intervención en crisis lleva a intervenciones terapéuticas de corta duración, destinadas a eliminar factores que inhiben o disminuyen la capacidad de funcionamiento de una familia" (Palma y Urzúa, 2005, p. 18).

rentas. El fuerte acento en el empleo como factor clave de inclusión y superación de la pobreza ingresa tardíamente en el caudal de recursos de la política chilena contra la pobreza, pero lo hace como una consecuencia natural de una visión de la vulnerabilidad social según la cual esta condición "está dada por el nivel de activación de los recursos personales y familiares, y por la posición en la que se ubican en la Estructura de Oportunidades" (MDS, 2013b, p. 14). De aquí que el objetivo del componente laboral haya sido formulado, significativamente, no en términos de mejora del nivel de ingresos, sino para el "incremento de la capacidad generadora de ingresos de los representantes de la familia que participen en él".

En conclusión, las dos experiencias nacionales han ido asumiendo un horizonte conceptual y operativo en el cual afloran más puntos en común que divergencias. Ambos países, además, están confrontados con retos similares. Uno de ellos –que no ha suscitado suficiente interés en la investigación– atañe a la alineación de las diferentes prestaciones y servicios de la red de protección social con miras a ampliar la estructura de oportunidades y potenciar el acompañamiento personalizado de las familias. Es el viejo y siempre recordado problema de la articulación interinstitucional. Avanzar hacia esta dirección de mayor complejidad e integralidad de la acción pública es tanto más indispensable si se tiene en cuenta que tanto en Chile como en España se ha abandonado una visión de la pobreza circunscrita a la carencia de ingresos. Los dos países hacen referencia a una multiplicidad de dimensiones de bienestar que se asumen como socialmente relevantes.

REFERENCIAS

Ayala, L. (2008). Desigualdad, pobreza y privación. En *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Arriba, A. (2009). Rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y análisis de políticas públicas,* (2), 81-100.

Arriba, A. (2014). *El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. Documento de Trabajo 5.7*. Madrid: Fundación FOESSA.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, S., Robles, C. y Vargas, L. H. (2012). *La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. Brasilia: International Policy Center for Inclusive Growth.

CEPAL (2013). Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. En *Tercer informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL-OIT (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. En *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.Chiodi, F. (2015)

La estrategia europea de inclusión activa. En Velásquez, A. y Argüello A. (eds.). *Las perspectivas de la protección social e inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas*. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).

European Anti Poverty Network – España (2015). El estado de la pobreza 4º informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013. Recuperado de http://www.eapn.es/datos_pobreza.php

European Social Network (2012). Active inclusion policies in Europe 2008-2012: the impact of the European Commission's 2008 Recommendation. An ESN Policy Review. Recuperado de http://www.esn-eu.org/

Eurosocial (2015). *Diálogo para la acción. Avances en políticas públicas para la cohesión social en América Latina*. Madrid: Programa Eurosocial.

Fantuzzi, J. y Henoch, P. (2013). Entrevista. *Revista Libertad y Desarrollo*, (240).

Fundación FOESSA (2014). *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Fuenmayor Fernández, A. y Granell Pérez, R. (2013). *Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza*. XX Encuentro de Economía Pública Estado del Bienestar: sostenibilidad y reformas, Sevilla.

Huneeus, C. y Repetto, A. (2013). Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar. En Fantuzzi, J. (comp.). *Ingreso ético familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: Ediciones LyD.

Jessoula, M., Matsaganis, M. y Natili, M. (2015). *Strengthening minimum income protection in Southern and Eastern Europe? Pressures from within and from beyond*. Paper presented at the 22nd International Conference of Europeanists, Paris, France, July 8-10, 2015.

Laparra, M. (2013). La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión y preservar el capital humano. *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 10, 13-39.

Larrañaga, O. y Contreras, D. (2010). *Las nuevas políticas de protección social*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Larrañaga, O., Contreras, D. y Cabezas, G. (2014). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile.

Malgesini Rey, G. (2014). Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España. En *Informe preparado en el marco del proyecto europeo European Minimum Income Network-EMIN*. Bruxelles: Comisión Europea.

Medellín, N., Ibarrarán, P., Stampini, M. y Villa, J. M. (2015) *Hacia adelante. Recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Planificación y Cooperación (2004). *Conceptos fundamentales. Sistema de protección social Chile Solidario*. Santiago de Chile: MINPLAN.

Ministerio de Desarrollo Social (2013a). *Ingreso Ético Familiar*, ponencia presentada en el Taller regional de capacitación Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (2013b). *Manual de trabajo apoyo laboral*. Santiago de Chile: MDS.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Informe de Desarrollo Social 2015*. Santiago de Chile: MDS.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción en 2014. Recuperado de http://www.msssi.gob.es///ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InformeRMI2014.pdf

Muñoz Molina, J. (2007). La renta activa de inserción. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social,* 90, 77-105.

Natili, M. (2015). *Minimun income protection in Spain: policy developments of an uncoordinated and fragmented model*. Paper prepared for de Ingrid Expert Seminar on Minimun Income Protection, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, Belgium.

Palma, J. y Urzúa, R. (2005). *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de "Chile Solidario"*. París: UNESCO.

Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Fundación foessa: Caritas Española.

Pérez, F., Cucarella, V., Hernández, L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Bilbao: Fundación BBVA.

Rodríguez Cabrero, G. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. Informe preparado en el marco del EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Unión Europea.

Rodríguez Cabrero, G. (2013). *Valoración de la implementación de la Recomendación de Inclusión Activa de la Comisión Europea. Un informe de políticas nacionales. España*. Informe preparado en el marco del EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, Unión Europea.

Sánchez Amado, P. (2014). *La garantía de ingresos y los servicios sociales en Euskadi 2011-2013* [Trabajo de fin de grado]. Facultad de Trabajo Social y Educación Social de la Universidad Internacional de La Rioja.

Sanzo, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. En *Zerbitzuan*, 53. España: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Serrano, C. (2005). *Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario*. Documento presentado en la Reunión de expertos, Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Santiago de Chile, CEPAL.

Servicio Público de Empleo Estatal (2015). *Prestaciones por desempleo. Renta Activa de Inserción. Protección por desempleo*. Madrid: SEPE.

Tassara, C., Ibarra I. y Vargas Faulbaum L. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.

Universidad del Desarrollo (2014). *Informe final evaluación de impacto de la bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (exMIDEPLAN)*, Santiago de Chile: Universidad del Desrrollo.

Zalakain, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. En *Lan Harremanak*, 31. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Guillaume Fontaine, *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Quito, Anthropos, Flacso, 2015.

Jorge Iván Cuervo Restrepo*

El libro de Guillaume Fontaine es refrescante y necesario para el análisis de políticas públicas (APP). Refrescante, porque actualiza con rigor el panorama teórico del APP, al hacer las preguntas adecuadas sobre la utilidad de la disciplina y la evolución en el quehacer gubernamental, luego de los cambios sucedidos en los últimos veinte años en el Estado, en los sistemas políticos, en la sociedad civil y en la forma como se toman las decisiones de política en un mundo más complejo y diverso. Necesario, porque da un paso adelante, conceptual y metodológico, en una disciplina que corre el riesgo de anquilosarse y petrificarse de la mano del discurso y la práctica gubernamental, y de una academia que parece girar en torno de sí misma respecto de los problemas sociales de este nuevo siglo.

Fontaine ofrece una nueva mirada a las políticas públicas más allá de la práctica estatal, en esa esfera que algunos autores como Arendt o Cunill han llamado lo público: la convergencia de las esferas estatal, social y económica. En ese sentido, para el autor, una política pública es más que una intervención del Estado –y de los gobiernos– en la idea de resolver un problema social con los instrumentos y la legitimidad que da lo público; debe ser entendida como un proceso de interacción entre distintos actores en diferentes ámbitos sociales e institucionales, en la búsqueda de movilizar recursos bajo ciertas reglas de juego para corregir desajustes entre Estado y sociedad, y entre distintos sectores sociales.

El autor entiende y explica con rigor el origen y la historia del discurso de las políticas públicas (capítulos 1 y 2), e identifica sus limitaciones dada la evolución que ha sufrido el rol del Estado, la interdependencia global, el involucramiento de las comunidades en las decisiones públicas, el papel de los grupos de interés, factores que no fueron tenidos en cuenta cuando autores como Lasswell, Jones o Easton pensaron el modelo secuencial y la herramienta del *policy cycle* como marco explicativo del proceso de toma de decisiones en los años setenta y ochenta del siglo pasado.

La rigidez del modelo del ciclo de política ha contribuido con la rigidez de los análisis posteriores, y en la poca aplicación práctica en los gobiernos, especialmente en América Latina –y Colombia no es la excepción–, donde la lógica de las decisiones públicas ha estado atada más a la lógica de la elaboración de planes, programas y proyectos, tal y como lo señaló

* Abogado, Magíster en Políticas Públicas, Especialista en Política Social, Especialista en Derecho Público, candidato a Doctor en Derecho. Docente de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, e investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia). jorge.cuervo@uexternado.edu.co. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.12

Harold Lasswell respecto de las limitaciones del llamado sistema de programación, planificación y elaboración de presupuesto (PPBS, Planning Programming and Budgeting System), que de manera afortunada nos recuerda el profesor Fontaine en el capítulo 2, tema que abordamos en su momento (Cuervo, 2007).

Fontaine rescata y pondera la idea, según la cual, cuando se tienen políticas públicas en un Estado, más que la definición de unos instrumentos técnicos capaces de resolver problemas, se trata de lograr consensos mínimos sobre el tipo de problemas sociales que deben transformarse en problemas públicos, y en los enfoques y la forma de abordarlos para reducir su impacto a la mínima expresión, como quiera que hay problemas sociales que nunca desaparecen y siempre constituyen un desafío para los gobiernos.

Pero la entrada de los problemas a la agenda gubernamental supone que distintos actores se disputan ese ingreso –o su no ingreso– y el enfoque de dicho tema. El libro de Fontaine llama la atención acerca de que en todo proceso de política pública hay distintas visiones de la sociedad, y, en ese sentido, a todo proceso de toma de decisión subyacen distintos tipos de conflictos que determinan la forma y el alcance de los instrumentos de política seleccionados, asunto que ha sido recogido por los llamados nuevos enfoques de política pública, como el Advocacy Coalition Framework (ACF), o el Enfoque de redes, y aquellos modelos que se desprenden del llamado giro argumentativo y deliberativo, como lo es propiamente el enfoque deliberativo que Fontaine explica de manera acertada en el capítulo 4.

El libro está divido en cinco capítulos, una introducción y una conclusión. El orden no es el habitual de los textos sobre políticas públicas, algo que Fontaine se encarga de advertir y que le da una textura distinta y una aproximación diferente al tema, sin duda novedosa y estimulante.

El primer capítulo se ocupa de la *epistemología*, donde se decanta el origen disciplinar del APP, y donde el autor plantea que la evolución de los conceptos asociados a la política pública se dio en lo que se considera el falso dilema entre positivismo y constructivismo, lo cual, de alguna manera ha impedido que exista una suerte de dogmática de la disciplina, lo que a su vez es una ventaja porque ha permitido un desarrollo heterogéneo de miradas, desde distintos enfoques y paradigmas.

En este capítulo, Fontaine plantea una de las hipótesis más interesantes del texto, como es la de ver las políticas públicas como variables dependientes, postura que se opone a aquellas que las ven como variables independientes de la sociedad, como un elemento explicativo de los problemas; en el modelo de David Easton (1993), las respuestas que da el sistema político a las demandas sociales. Se propone entonces una especie de pequeña "revolución epistemológica", al considerar las políticas públicas como variables dependientes "afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, y por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales", entre otros factores. En la perspectiva de Fontaine, "las políticas públicas son producto del sistema institucional existente, de un equilibrio de

fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado, en otros términos es producto de una historia". El interés radica en poder entender mejor las variables independientes de los problemas sociales que deben ser intervenidos a través de una política pública. Este giro es una novedad que sin duda invita a leer el libro con una aproximación distinta a como usualmente se abordan los manuales de política pública, sin mayores proposiciones teóricas o metodológicas.

En el segundo capítulo se aborda la *historia* del concepto, en el que se tiene la posibilidad de reconstruir la evolución del APP, que antes nos habían entregado Luis Fernando Aguilar y Peter De León (2010)[1], pero con una perspectiva crítica y un arsenal bibliográfico que hace dicho capítulo de imprescindible lectura en cualquier curso de política pública. Allí, Fontaine llama la atención sobre un fenómeno que no ha sido suficientemente destacado, como es el de la segmentación del campo de estudio, en función de cada una de las fases del ciclo de la política, lo que ha permitido conocer en profundidad cada fase (identificación y caracterización del problema, elaboración de la agenda, identificación y evaluación de las alternativas de solución, adopción, implementación y evaluación de la decisión), pero ha impedido construir un relato más allá de la lógica de secuencia que supone el *policy cycle*. Allí se propone un nuevo marco interpretativo para entender las políticas públicas como un proceso en el que se articulan actores, marcos institucionales e instrumentos, y que permite recoger la heterogeneidad de factores que explican el surgimiento, el desarrollo y el fracaso o éxito de una política pública.

En el tercer capítulo (*praxis)* se aborda el tema de las transformaciones recientes del Estado, con dos asuntos esenciales: la irrupción de actores no estatales en los procesos de formación de las políticas públicas y los instrumentos de políticas. Sobre lo primero se hace un recorrido por toda la discusión sobre los nuevos modelos de gobernanza y los enfoques de política pública que emergen de allí, tales como el enfoque de redes, que serviría en los procesos en América Latina para integrar comunidades excluidas de los procesos de toma de decisiones, como se viene haciendo en países como Bolivia, donde la realidad social desafía los paradigmas tradicionales del APP, muy anclados en la racionalidad instrumental.

La parte dedicada al diseño de las políticas públicas y a la definición de los instrumentos es de las más novedosas del texto. De los instrumentos de política se habla poco en América Latina. En Colombia conocimos del tema por los trabajos de Patrick Le Galés y Pierre Lascoumes, difundidos en el *Diccionario de Políticas Públicas*, traducción de su homólogo francés bajo la dirección de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, que en 2016 ve su segunda edición ampliada y corregida (Cuervo, Jolly y Soto, 2016). En nuestro medio, el instrumento termina asimilándose a los proyectos de inversión,

[1] Ver la Introducción de Luis F. Aguilar y el capítulo de Peter De León, "Una revisión del proceso de políticas: De Lasswell a Sabatier".

o a decisiones de carácter administrativo o normativo, generalmente disociados de una política pública y vinculados a un plan de desarrollo o a un programa en un plan de acción institucional. Proyectos de corta duración, segmentados presupuestalmente por año y con muy poca vocación de continuidad, que hacen difícil que se puedan transformar realidades sociales. El capítulo del diseño de política y definición de los instrumentos debe ser de lectura obligada en los ministerios de planeación o su equivalente[2], para ver si es posible pasar de la lógica de gobernar con planes de desarrollo y programas y proyectos, a gobernar por políticas públicas.

En el cuarto capítulo (*teorías*), el libro se ocupa de revisar con detalle los nuevos enfoques de políticas públicas que dan cuenta de la evolución del APP, los cuales habían sido presentados, en parte, en el *Diccionario de Políticas Públicas* ya referido, y en los trabajos de André-*Noël* Roth, y su libro *Enfoques para el análisis de políticas públicas* de 2010. Este es un capítulo esencial para dar cuenta de la evolución de análisis de políticas públicas y una necesaria expansión de esa caja de herramientas que implica la disciplina.

En el quinto y último capítulo *(métodos*), Fontaine se ocupa del espinoso tema de los métodos cuantitativos y cualitativos, que tanta resistencia despierta en los analistas y hacedores de política que no están habituados al razonamiento matemático o a la investigación de campo (me pregunto cómo harán para tomar decisiones y diseñar políticas), y ofrece una batería de métodos analíticos que, de tomarse en serio, enriquecerán el proceso de toma de decisiones en el sector público latinoamericano, porque el texto está escrito y pensado para una audiencia hispanoamericana, como bien lo señala el profesor Joan Subirats en el prólogo, lo cual constituye un plus, pues logra recoger esa vieja aspiración de autores como Pierre Muller de desarrollar un enfoque latinoamericano de políticas públicas con las especificidades institucionales, políticas, sociales y culturales propias de un continente que ha vivido la experiencia del Estado y de las políticas públicas de manera diferente a los países europeos y a Estados Unidos, donde se originó y desarrolló el análisis de política pública. En ese sentido, el trabajo del profesor Guillaume Fontaine constituye un aporte singular y valioso en esa dirección.

REFERENCIAS

Aguilar, L. F. (comp.) (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI editores.

Cuervo, J. I. (2007). Planeación y políticas públicas: ¿dos enfoques contradictorios? En *Constitución de 1991 y Planeación en Colombia: Balance y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/Konrad Adenauer – Stiftung.

Cuervo, J. I., Jolly, J. F. y Soto Uribe, D. (eds.) (2016). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Easton, D. (1993). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*. España: Ariel.

[2] En Colombia es el Departamento Nacional de Planeación.

Santiago Leyva (ed.). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*, Medellín, Ediciones EAFIT, 2015.

Erika Redondo Zambrano*

La ciudad de Medellín está pasando por un proceso de renacimiento institucional y social, el cual será culminado de la mano de varios de los 587.000 jóvenes que hoy habitan la ciudad. Durante su vida, parte de estos jóvenes han estado expuestos a la violencia desencadenada por el conflicto armado del país y los enfrentamientos urbanos.

Dicha situación ha impuesto un gran reto a las instituciones de la administración municipal de la ciudad, principalmente debido a que la violencia se suma a las problemáticas estructurales de la juventud del país, como la falta de oportunidades educativas y laborales, el embarazo juvenil, el consumo de drogas, entre otras.

Este es el contexto en cual se origina la idea de realizar una actualización de la política pública de juventud de la ciudad. Santiago Leyva, editor del libro, lideró la recolección del trabajo de académicos y expertos del Centro de Estudios Políticos de la Universidad EAFIT y de la Secretaría de la Juventud. Esta iniciativa superó todas las expectativas y culminó exitosamente con la adopción del Plan Estratégico de Juventud y el Acuerdo del Concejo de Medellín 019 de 2014.

En esta primera edición se reúnen los resultados de la revisión normativa e institucional, además de las memorias del diálogo intergeneracional. Ambos ejercicios orientados a entender las oportunidades pasadas y futuras de solucionar la cuestión central del libro que es: "cómo incluir los problemas de la juventud como grupo poblacional en las agendas públicas de Medellín".

La propuesta teórica central del libro es aprender del camino recorrido a través de la presentación de una hoja de ruta que permitirá a los *policy makers* tener herramientas para realizar una mejor formulación de política pública. Este libro está orientado a ser una guía metodológica basada en un caso práctico colombiano.

Los resultados están organizados en cuatro partes: en la primera, se recorre la historia de la juventud de Medellín y cómo se han abordado sus problemáticas desde la política pública municipal. En la segunda parte, se muestran las características, las problemáticas y los desafíos del grupo poblacional. En la tercera parte, se analiza el estado de la política pública de juventud antes del proceso de actualización. Por último, en la cuarta parte se reúnen las propuestas, herramientas y maneras

* Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Asistente de Investigación, Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, Transparencia por Colombia. Bogotá (Colombia). erika.redondo88@gmail.com. DOI: http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.13

para intervenir el universo de la juventud de Medellín desde las instituciones.

A través de las páginas, el lector podrá encontrar que el análisis de las distintas fases de la política pública es abordado por medio de una variedad de conceptos intelectuales de la ciencia política y la administración pública. Se encuentran diagnósticos, análisis comparativos, estudios de caso y, por último, recomendaciones para la formulación de políticas públicas sociales.

El diagnóstico inicial pretende poner a la luz del lector las políticas públicas desde la teoría y contrastar esto con las experiencias de la administración municipal de Medellín. La revisión institucional hace un recuento de las acciones llevadas a cabo por entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), organizaciones no gubernamentales e incluso secretarías de la Alcaldía de Medellín distintas a la de Juventud. Los resultados dan cuenta de datos socioeconómicos completos sobre acceso a educación, salud, cultura, deporte, victimización, percepción de seguridad, condiciones laborales, educativas y de movilidad.

El análisis concluye que los instrumentos de gobierno, materializados en programas de juventud, presentan debilidades en la intervención, lo que lleva a los autores a realizar una serie de recomendaciones para superarlas. Una de las principales debilidades encontradas es que hay un alto número de actores involucrados, lo que implica que es necesario fortalecer la articulación de las acciones.

Así, la propuesta de esta edición es analizar esta puesta en marcha anárquica de acciones como una serie de caminos recorridos que merecen atención, sea para recoger sus resultados positivos o para analizar las causas de su fracaso.

A lo largo de los capítulos, los diagnósticos presentados dan cuenta de la composición del grupo poblacional. Los jóvenes de Medellín están caracterizados en dos categorías: la primera es la de "jóvenes incluidos", que son aquellos que están informados de la oferta de programas que ofrece la administración municipal, sea individual o grupalmente. La segunda categoría está compuesta por jóvenes que tienen menos posibilidades de ser receptores de las ayudas. Estos últimos son más vulnerables y están menos capacitados para hacer parte de organizaciones.

Respecto a lo anterior, los autores hacen énfasis en que la reglamentación debe ir más allá de lineamientos abstractos. La verdadera apuesta es articular el accionar público para que haya coherencia entre los objetivos y la implementación. Esto indica que los grupos de jóvenes excluidos deben convertirse en prioridad, visibilizándolos para lograr que esos sean objeto de intervención.

Una de las principales reflexiones presentadas es que el *policy maker* de la política pública de juventud cuenta con herramientas burocráticas limitadas para alcanzar las metas de gobierno. Se ha encontrado que uno de los principales factores que limitan los resultados de la política es que los operadores, contratistas y políticos que participan se pueden movilizar fácilmente por sus propios intereses y dejar de lado la consecución de los objetivos.

Por otra parte, las memorias presentadas llevan a uno de los aspectos centrales del libro que es la formación de "la agenda" de

juventud. La propuesta de los autores es que las problemáticas del grupo poblacional sean abordadas a través de herramientas obtenidas de una coordinación institucional que no necesariamente debe ser jerárquica; la propuesta es, entonces, una "metagobernanza". Se enfatiza en que los instrumentos de gobierno, materializados en los programas de juventud, presentan fuertes debilidades en la intervención. Una de estas es que existe un alto número de actores, lo que implica que hay mayor necesidad de trabajo articulado.

Análisis de política pública poblacional es un libro de lectura obligatoria para quienes tienen interés de aprender de la trayectoria recorrida por la ciudad de Medellín en asuntos de juventud. Sin duda alguna, los funcionarios de la Secretaría de la Juventud y los académicos de la Universidad EAFIT han logrado la tarea de fotografiar el pasado y presente de la política pública, sin perder de vista la versatilidad y complejidad del asunto.

A modo de conclusión, el libro responde al devenir de las instituciones encargadas de solucionar y mitigar las necesidades de la juventud de Medellín. Para esto, se realizan recomendaciones basadas en el conocimiento de las oportunidades y limitaciones que enfrenta la administración pública al encarar las problemáticas de este grupo poblacional.

En este contexto, la recapitulación histórica, la descripción del estado actual de la juventud de Medellín y la caracterización de los retos de las instituciones, hacen de esta edición una herramienta necesaria para aquellos interesados en trabajar con la juventud de la ciudad. Sin duda alguna, el trabajo realizado es un ejemplo que debe ser retomado por las demás instituciones que trabajan con grupos poblacionales del país.