

# Enfoques y estrategias en materia de política social.

REBON MARCELA.

Cita:

REBON MARCELA (2010). *Enfoques y estrategias en materia de política social. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/219>

**V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,  
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010**

**Area temática**

Estado, Administración y Políticas Públicas

**Subarea Temática**

Debates teóricos sobre Estado y Administración Pública

**Título de la Ponencia**

Enfoques y estrategias en materia de políticas  
para la reducción de la pobreza

*Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México.*

***Autora***

Marcela Rebón

[rebonmarcela@gmail.com](mailto:rebonmarcela@gmail.com)

Grupo Pharos – Centro Interdisciplinario para el Desarrollo  
Universidad Nacional de Tres de Febrero

# **Enfoques y estrategias en materia de políticas para la reducción de la pobreza<sup>1</sup>**

## *Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México.*

### **Resumen**

El trabajo propone la revisión de las estrategias adoptados por países de América Latina en materia de política social que a pesar de revelar importantes cambios en los últimos 30 años no han logrado constituirse como un Sistema de Protección Social efectivo.

El documento hace un recorrido de las reformas y particularidades de las políticas para la reducción de la pobreza en 4 países: Argentina, Brasil, Chile y México. Se consideran una serie de características convergentes así como también las diferencias que asumen como consecuencia de un proceso histórico particular.

El documento abordará los siguientes temas: 1) Diagnóstico de situación social; 2) Reformas y estrategias adoptadas para la reducción de la pobreza; 3) Modelos de Gestión y principales tecnologías, 4) Temas que conforman el debate actual en materia de política social.

### **Introducción**

El presente documento hace un recorrido de las reformas y particularidades de las políticas para la reducción de la pobreza en 4 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México. El mismo revisa los enfoques y estrategias adoptados por estos países en materia de política social que a pesar de revelar importantes cambios no han logrado constituirse como un sistema de protección social integrado y efectivo.

El estudio considera específicamente la trayectoria de los cuatro países entendiendo que asumen una serie de características convergentes, por la complejidad de su estructura social y por su nivel de desarrollo productivo, aunque reconoce también que presentan diferencias como consecuencia de un proceso histórico particular.

Una característica que permite agrupar los 4 países se refiere a la mayor complejidad de su estructura social, por la existencia de sectores medios urbanos y por un persistente fenómeno de empobrecimiento de estos sectores, además de la ya reconocida pobreza estructural que también define a la región en su conjunto.

La vulnerabilidad de ingresos de las familias frente a los recurrentes desajustes de las economías de la región (tanto por crisis y ciclos desfavorables externos como por causas internas) constituye un elemento central en la comprensión de la dinámica de la pobreza a nivel regional, así como también los modelos de intervención del estado en la atención de la pobreza (en particular por la mercantilización de los servicios sociales que operó fuertemente en la década del 90) y la inequidad en la distribución de la renta.

La situación de pobreza afecta a más de un tercio de las personas que viven en la región en tanto que la indigencia o pobreza extrema alcanzaba alrededor del 12% para el 2007, lo que evidencia que se trata de sociedades con disparidades en cuanto a sus oportunidades, expectativas de vida y de consumo, lo que sin dudas debe poner en debate los modelos de políticas sociales existentes, así como también los desafíos en cuanto a las cuestiones a abordar por las políticas públicas y las capacidades institucionales de los estados para generar algún impacto sobre estas realidades.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se basa en el estudio realizado en coautoría con Daniel Arroyo y Erika Roffler presentado al PNUD Argentina en octubre de 2009 “Las políticas de reducción de la pobreza en los países de renta media”.

La relación entre pobreza y desigualdad pone en evidencia la ruptura entre los sectores sociales, tanto de sus ingresos, del acceso a servicios básicos, de sus oportunidades, así como la segregación territorial de unos y otros sectores. (Svampa: 2005)

Adicionalmente, los cambios en el mercado de trabajo producidos durante las últimas décadas han modificado los patrones de inclusión laboral (en cuanto al acceso al mercado de trabajo y la calidad de los puestos); situación que resulta agravada para los jóvenes, y se relaciona con la calidad de la educación por lo cual adquiere una complejidad mayor en los jóvenes pobres.

También las transformaciones de la estructura población suponen retos en materia de políticas sociales: el envejecimiento de la población, la reducción del peso de la población infantil, los cambios en la conformación y dinámica de las familias, el embarazo adolescente y las migraciones constituyen distintas problemáticas con implicancias en los diseños de políticas públicas.

## 1. Situación social de los países bajo estudio

### 1.1. La magnitud de la pobreza

La región Latinoamérica en el periodo 2002-2007 tuvo un crecimiento sostenido del PIB que para el año 2007 se ubicó en el 5.7% en promedio regional y que ha permitido mostrar en todos los países una mejora de los indicadores sociales de pobreza e indigencia. No obstante, durante 2008 y 2009 la crisis financiera internacional, el aumento de los precios de los alimentos, el incremento de la inflación y factores propios de las coyunturas nacionales significaron que esta tendencia se moderada. (CEPAL b: 2008)

En los últimos cinco años, Argentina, Brasil, Chile y México presentaron además, un incremento de la informalidad laboral, la precarización y una persistente desigualdad en la distribución de la renta, todo ello en un contexto de crecimiento sostenido. Aun así persisten, núcleos significativos de pobreza e indigencia, siendo para el total de la región del 34% y del 12% de la población de la región respectivamente.

De ellos, el 31% de los pobres corresponden a Brasil y el 19% a México, mientras que Chile y el MERCOSUR aportan en conjunto el 8% de los pobres; la región andina el 28% y Centroamérica el 14%. En cuanto a la indigencia, la participación de Brasil se reduce en este caso, al 26% y México al 14% de las personas indigentes de la región; 9% entre el resto de MERCOSUR y Chile y la región andina participa con el 31% y Centroamérica con un 20%. (CEPAL b: 2008: 47)

Esta diferencia también se explica por la importante concentración de población en dos países Brasil y México quienes representaban en el 2005 alrededor del 52% de la población total de América Latina y el Caribe. Ambos países tienen una participación en el conjunto del 50% de los pobres de la región y el 40% de los indigentes. En tanto, Argentina y Chile se distinguen por una menor participación de la pobreza y la indigencia en el conjunto y su población representa aproximadamente un 10% del total regional

En cuanto a la magnitud de la pobreza para el año 2006-2007, los países pueden ser clasificados del siguiente modo según CEPAL (2008:50):

- **Bajo nivel de pobreza** entre los que se ubican Argentina<sup>2</sup> y Chile (también Uruguay y Costa Rica con niveles de pobreza inferiores al 22%)
- **Nivel medio bajo** de pobreza como Brasil y México (también se ubican en este grupo Venezuela y Panamá)
- **Nivel medio alto** como Colombia, Perú y el Salvador (entre el 38% y 48%)
- **Nivel alto** con más del 50% de pobreza y un 30% de indigencia como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

---

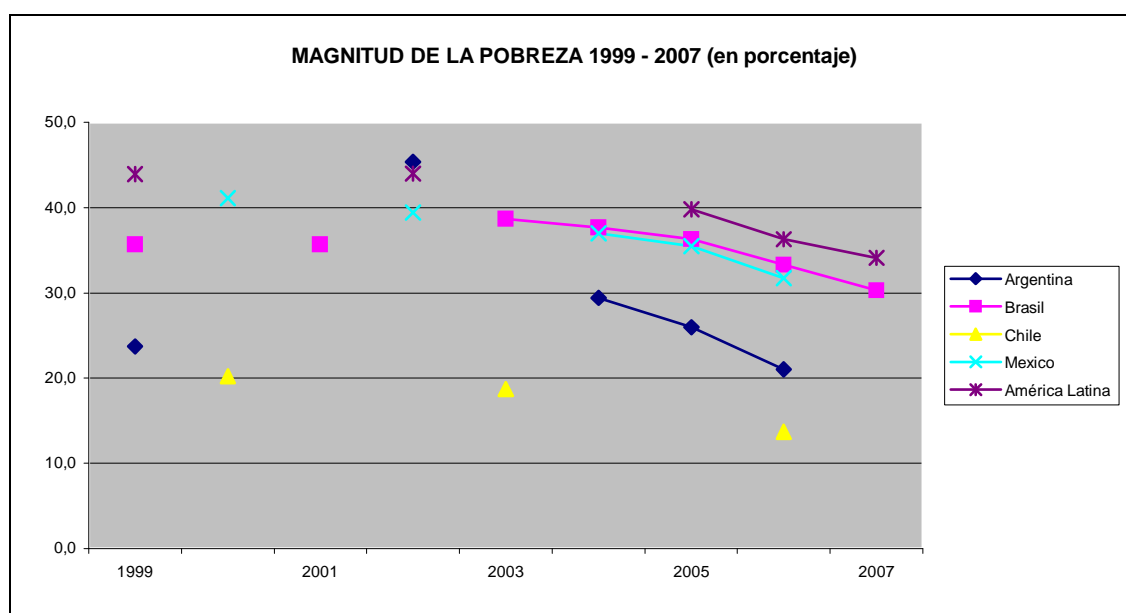
<sup>2</sup> Esta situación se ha deteriorado en los últimos años en el caso de Argentina como consecuencia de un lento proceso inflacionario.

Como se puede observar, Argentina y Chile se encontrarían en un primer grupo de pobreza baja o moderada y tanto México y Brasil en un segundo grupo; si bien esta clasificación los ubica en una mejor posición respecto del resto de los países de América Latina y el Caribe, se trata de sociedades con fuertes desigualdades regionales y entre los sectores de población.

En cuanto a la evolución reciente de la pobreza, muestra un descenso de alrededor de 7 puntos porcentuales en México, Brasil y Chile desde el inicio de esta década. Argentina luego de la crisis de 2001-2002 tuvo el mejor desempeño en cuanto a la baja de estos indicadores si bien su caída fue mucho más abrupta que en el resto de los países.

Este último país luego del pico alcanzado en plena crisis en el año 2002 cuando la población pobre superaba a la mitad de la población total (según las mediciones del INDEC) en el último trimestre del 2007 la pobreza alcanzaba al 20,6% de las personas. A partir del segundo semestre de 2003 y como consecuencia del crecimiento de la economía, del empleo y de la recomposición salarial, los índices de **indigencia**<sup>3</sup> disminuyeron un 58%, desde octubre de 2002 hasta el segundo semestre de 2006, siendo a fines del 2007 del 5,9%.<sup>4</sup>

El gráfico siguiente muestra la evolución de los cuatro países en relación al conjunto regional para el periodo 1999-2007:



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países  
 \*\* incluye a Panamá y excepcionalmente a República Dominicana

Si bien los países muestran una trayectoria similar, es necesario señalar algunas particularidades, la significación de la pobreza rural en México (alrededor del 41% para el año 2006) y en Brasil (con un índice de pobreza en zonas rurales del 45.7% en 2007 y alrededor de un 18% de indigencia) y en menor medida en Chile, con cifras del 12% y 3,5% respectivamente en las zonas rurales.

En el caso de México, 24 millones de personas viven localidades rurales y casi 79 millones se concentran en alrededor de 3000 ciudades urbanas; el 86.7% de los habitantes de zonas rurales se encuentran en condiciones de pobreza y alrededor del 30% de los habitantes de las zonas urbanas. (CONEVAL: 2007)

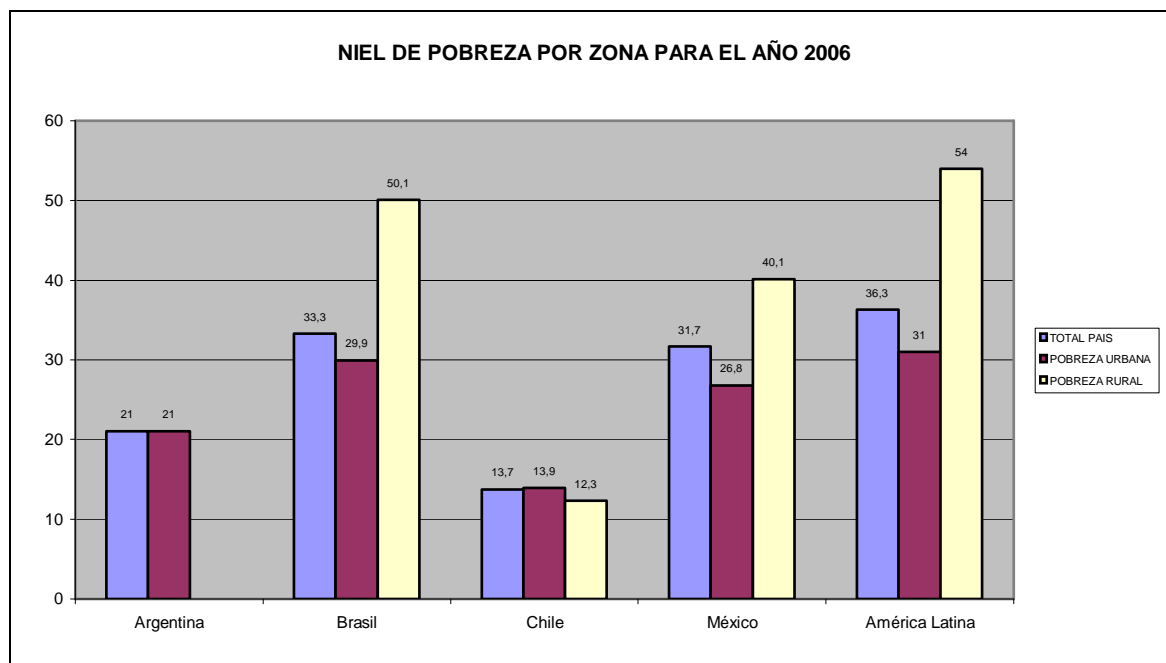
Por último, Argentina se distingue de los tres caso en este aspecto con una situación marcadamente diferente dado que la población urbana (en aquellas localidades de más de 2000 habitantes) alcanza

<sup>3</sup> Para el INDEC, los indigentes son aquellas familias que tienen ingresos menores a US\$ 128,41 por mes (Enero 2009).

<sup>4</sup> INDEC, EPH diciembre 2007

al 89.31% de la población del país, y la población rural agrupada en localidades el 3.4% mientras que un 7.28% se denomina población rural dispersa.<sup>5</sup>

Si se considera un año dado (2006) el gráfico muestra la magnitud de la pobreza en zonas rurales y urbanas y para los totales nacionales:<sup>6</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

El gráfico muestra que mientras la pobreza total de Brasil alcanza al 33% de la población, su incidencia en las zonas rurales es del orden del 50% (es decir que 1 de cada 2 brasileros que habitan en zonas rurales son pobres) siendo el caso más cercano a la media de la región (54% para zonas rurales). El caso de México también presenta una incidencia de la pobreza rural del orden del 40% en tanto que en zonas urbanas alcanza a casi el 27%. Mientras que en el caso de Chile la diferencia entre la pobreza rural y la urbana es poco significativa (1,6 punto porcentuales).

### ***1.2. La dimensión de la desigualdad***

La desigualdad se encuentra estrechamente vinculada a la pobreza, y muestra los patrones de distribución de ingresos entre los distintos grupos sociales y la brecha entre ambos. La región sigue siendo una de las más desiguales del mundo, lo que afecta el acceso a condiciones dignas de bienestar y de ciudadanía de una gran parte de la población de los países.

Si bien los países considerados, se definen como países de desarrollo medio por su ingreso per capita, los altos niveles de desigualdad entre los sectores más ricos y más pobres de la población inciden en la superación de los niveles de pobreza.

Diversos estudios han señalado la persistente situación de inequidad que caracteriza a la región (PNUD, 2005; CEPAL a: 2006; CEPAL b: 2008; Kliksberg, B: 2005) en términos de distribución del ingreso, a la vez que la dispersión de la desigualdad es mucho más alta que en otras regiones, es decir, la distancia entre los más pobres y los más ricos también es más acentuada.

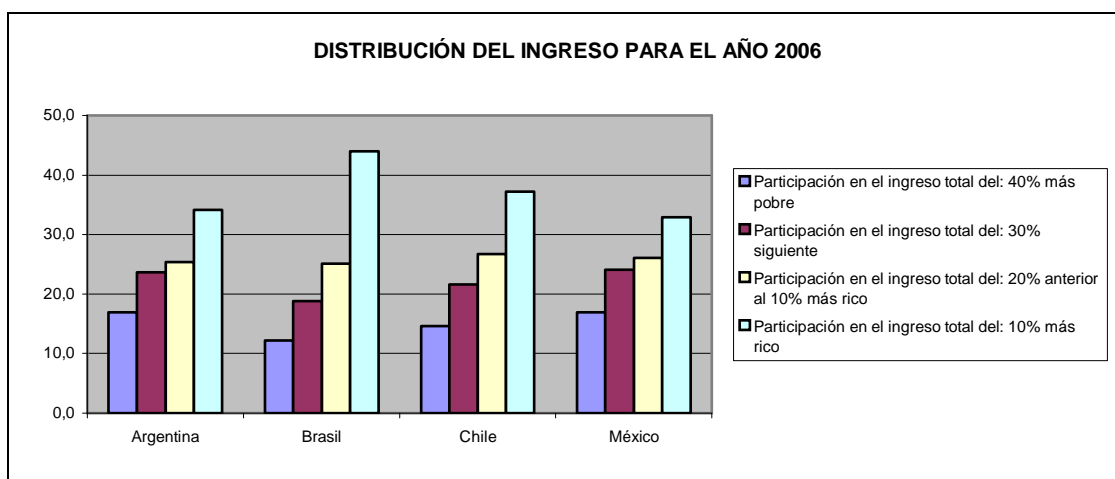
<sup>5</sup>En Argentina se realizan solo mediciones de pobreza por ingreso en zonas urbanas (a través de la Encuesta Permanente de Hogares) en tanto el Censo de Población releva cada diez años información en el total del país, pero solo de NBI. Proyecciones de población realizadas por el INDEC. (Ministerio de Economía de la República Argentina- INDEC: 2005)

<sup>6</sup> En Argentina no existe medición de pobreza rural por ingresos.

La estructura de distribución del ingreso evidencia la brecha existente entre los distintos sectores sociales y pone de manifiesto que estas desigualdades operan en el acceso a los servicios básicos como salud y educación y a la inclusión laboral de las personas.

Si se analiza la distribución de los ingresos totales entre los distintos sectores sociales, se percibe que el 40% más pobre recibe aproximadamente un 15% del total de ingresos, si bien en Argentina esta participación alcanzaría al 16.9% para el 2006 al igual que en México, mientras que en Brasil es solo del 12.7% y en Chile del 14.6%

Por su parte, el 10% más rico en estos cuatro países capta entre un 42% (Brasil) y el 32.9% de la renta en el caso de México. (CEPAL b: 2008:79)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El gráfico anterior compara la distribución de ingresos para los cuatro países para el año 2006: en promedio el decil más rico capta más de 35% del ingreso, y los cuatro deciles más pobres no llegan a recibir el 20% de ingresos; esta última proporción alcanza en los casos de Argentina y México al 17%, en Chile representa el 15% y en Brasil el 12%, siendo este el país en el que los deciles más pobres de población captan una proporción menor del ingreso total nacional.

Como se evidencia, Brasil es el país más desigual, muestra de ello es la relación entre los ingresos del 10% más rico sobre los ingresos del 40% más pobre, siendo del 44% y el 12% respectivamente.

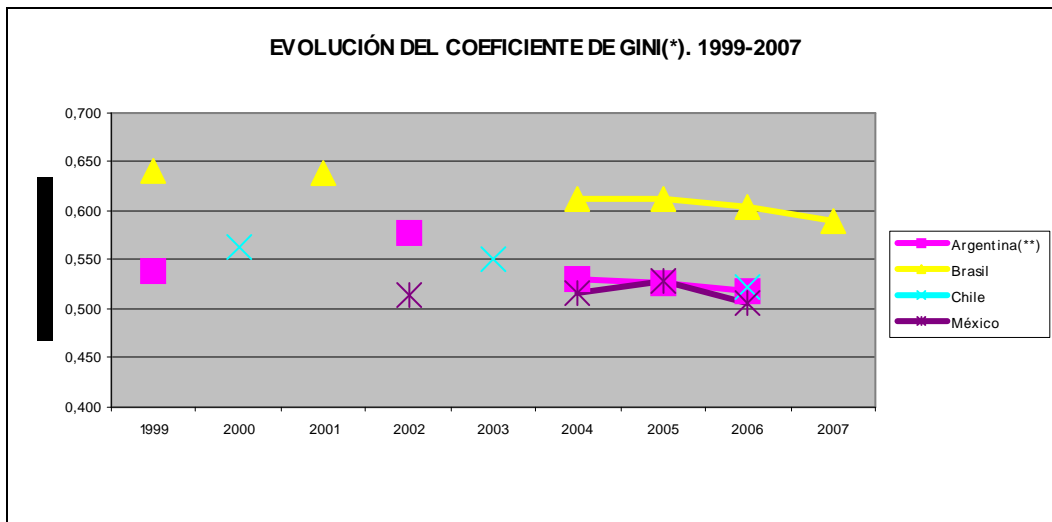
En cuanto a la evolución del patrón de distribución, si bien en los últimos años a nivel regional se han observado algunos avances con una disminución de la distancia entre los grupos más ricos y más pobres, este indicador también presenta diferencias en cuanto a los países.

En el periodo 2000-2007 se estarían evidenciando situaciones diferenciadas: por un lado Argentina, Chile y Brasil muestran una reducción de la brecha entre los grupos mientras que en el caso de México se caracteriza por un estancamiento de su estructura distributiva.

No obstante, es evidente que los puntos de partida de los países también son disímiles, en tanto Argentina mantuvo el menor Gini (0.501) para inicios de la década del 90 con un deterioro importante durante la crisis del 2001 y una mejora en el último quinquenio.

En tanto el resto de los países inicia la década del 90 con un índice superior, siendo el mayor el de Brasil (0.606), en todos los países se observa un descenso hasta el año 1996- 1997. Luego, se aprecia nuevamente un incremento del Gini, lo que muestra el crecimiento de la desigualdad en la región, aunque se puede concluir, que actualmente los índices son menores a los de 1990.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento del índice de Gini para los cuatro países entre el año 1999 hasta el 2007:



(\*) Incluye a las personas de cero ingresos.

(\*\*) Gran Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

La comparación de largo plazo revela que si bien los niveles de desigualdad actuales son los menores desde inicios de la década del 90, esta reducción es muy poco significativa y no modifica los patrones de distribución regional claramente inequitativos.

La desigualdad resulta muy significativa en la comprensión de la fragmentación que atraviesa la sociedad, en tanto configura los modos de relación social, refleja otros ordenes de disparidad en las oportunidades de acceso a los bienes y servicios básicos para la subsistencia, y consolida modos de reproducción de las familias diferenciados en cuanto a la inserción laboral de varones y mujeres, el acceso y la calidad de la educación de los niños y los adolescentes. Además, subraya la brecha de posibilidades de consumo de los sectores sociales en el marco de un nuevo modelo cultural denominado de individualismo competitivo (García Delgado: 1998; 2003; Lechner, N.: 1986)

### ***1.3. El mercado de trabajo***

Un aspecto muy significativo para comprender la transformación de la cuestión social es el mercado de trabajo. En los últimos 20 años se han operado una serie de transformaciones macroeconómicas y en la estructura productiva de los países de la región modificando el ingreso al mercado y la calidad de los puestos de trabajo.

La relación entre la estructura y dinámica del mercado de trabajo, el crecimiento económico, las crisis económicas y la reducción de la pobreza ha sido estudiada (CEPAL 2000a, 2000b; Naciones Unidas 2005) y se convierte en un aspecto central para los países de renta media.

La precarización y baja productividad de los empleos, la informalidad (en promedio 40% en la región), las tendencias del empleo asalariado y la cobertura de la seguridad social dan cuenta de estos procesos.

El concepto de **trabajo decente** introducido por la OIT expresa esta necesidad de mejorar la calidad de los empleos que se generan en cuanto a las condiciones para los trabajadores, el marco legal y el acceso a la protección social adecuada. (OIT: 1999)

Estas cuestiones afectan fuertemente los ingresos de las familias que provienen en gran parte del mercado de trabajo, incidiendo en su situación de pobreza y su vulnerabilidad frente a estos riesgos del mercado de trabajo.

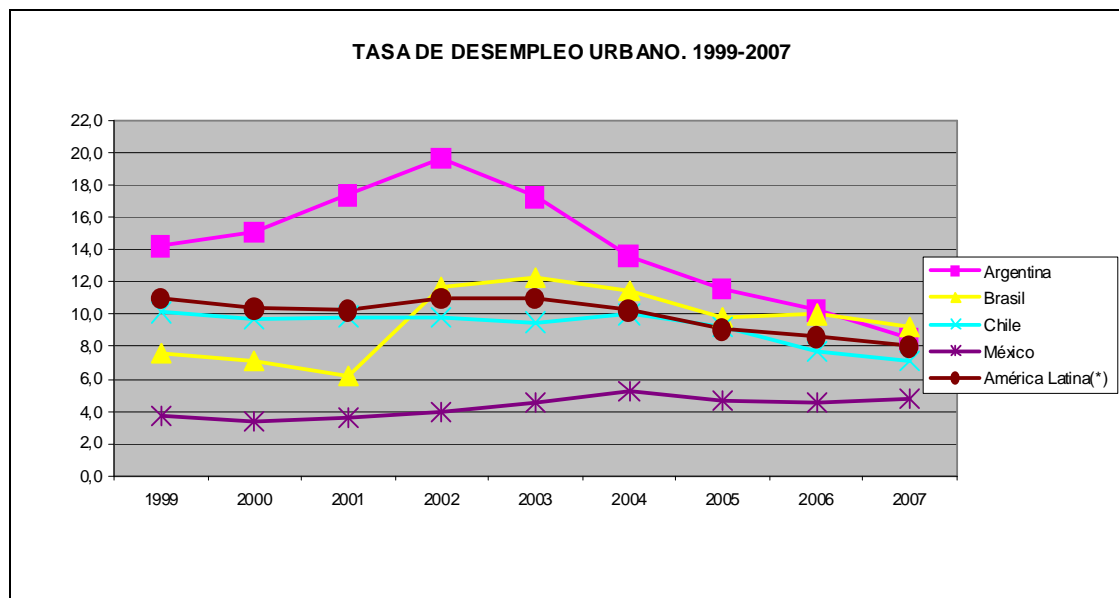
De este modo, se explica el carácter dinámico y fluctuante que tiene la pobreza en estos países, y los riesgos en términos de desempleo, pérdida de ingresos que producen las frecuentes crisis



económicas que afectan a la región. En toda la región alcanzaban en 2006 al 79% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos urbanos. (CEPAL: 2008: 104)

Un primer aspecto consiste en la persistente tasa de desempleo de la región, que si bien ha disminuido en los últimos años, sigue siendo elevada en relación a la década del 80, a la vez que muestra crecientes inequidades en ciertos grupos de población como los jóvenes, las mujeres y los pobres en general.

En el gráfico siguiente se evidencia la evolución de la tasa de desempleo para los cuatro países y para América Latina en el periodo 1999-2007:



(\*) La información agregada para América Latina se obtiene a través de ponderaciones de todos los países para los cuales se dispone de información en cada indicador.

Fuente: Elaboración propia en base de datos a CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países.

México es el país que a lo largo de período mantiene la menor tasa de desempleo, que pasa de 2,7% en 1999 a 4,8% en 2007, si bien esto se complementa con una alta ocupación en el sector informal lo que implica un modelo dual de protección social (empleos de calidad en el mercado formal aunque acotado y una gran mayoría sin cobertura social).

En los casos de Argentina y Brasil la tasa de desempleo abierto urbano ha presentado un deterioro significativo en las últimas décadas, si bien han tendido a mejorar luego del 2002.

Por su parte Argentina comienza la década con una tasa de desempleo abierta del 14,3% llega a su punto máximo en el año 2002, a causa de la crisis económica del 2001 y de la caída del empleo industrial principalmente. Si bien Brasil inicia la década con una tasa mucho menor a la de Argentina (8,9). Su desempeño en el tiempo es similar, siendo su principal argumento el nivel de interdependencia de dichas economías.

En Chile la secuencia de la tasa abierta de desempleo durante la década no sufre variaciones significativas, aunque es de destacar que para el año 2007 llega a ser del orden del 7,1%, 3 puntos menos que al inicio del período analizado.

Se ha señalado en el caso de Chile una importante movilidad ocupacional, una escasa diferenciación entre sectores medios y bajos y la concentración del ingreso en los sectores altos. Esto significa que los estos sectores medios bajos son muy vulnerables y cualquier situación de precarización y/o de pérdida del empleo supone la caída en la pobreza. (Kessler, y De Virgilio: 2008)

En este sentido, un fenómeno vinculado al desempleo de larga duración y a la necesidad de contar mayores calificaciones como condición de ingreso en el mercado de trabajo, es el denominado **núcleo duro de la pobreza** que afecta a aquellas familias y hogares cuyo capital social y recursos

no les permite ingresar en el mercado de trabajo, y en muchos casos tampoco se insertan en el circuito de prestaciones de los programas sociales.

La complejidad del mercado de trabajo no sólo se relaciona con el desempleo, que constituye quizá el aspecto más crítico por sus consecuencias en los procesos de exclusión y al interior de las familias, sino que la informalidad y la precarización de los puestos de trabajo imprimen un sesgo importante en la calidad de la inserción laboral de las personas y afecta particularmente a los sectores pobres.

CEPAL (2008 b) ha señalado la correlación entre la precariedad en el mercado de trabajo y la informalidad<sup>7</sup> entendida como el empleo en sectores de baja productividad donde prevalecen la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social.

La *informalización* consiste en el traslado de empleos en sectores más organizados al sector informal en ocupaciones como sector doméstico para las mujeres especialmente, cuentapropistas y microempresas según (Tokman: 2006).

Este proceso tiene implicancias en la calidad de los empleos en cuanto a las horas de trabajo, protección de los trabajadores, empleos sin contrataciones formal, si bien son de alta flexibilidad en cuanto a la distribución del trabajo de las familias más pobres.

Por último, la *precarización* de los empleos es otro factor que incide en la pobreza y desprotección de las familias y ha modificado de manera sustantiva el funcionamiento del mercado de trabajo. En este sentido, los procesos de flexibilización laboral y las reformas laborales de la última década significaron la pérdida de los contratos de trabajo con estabilidad y la incorporación de diversas modalidades de contratación flexible, atípicos con una menor garantía de estabilidad, de menor costo para las empresas, con efectos negativos en cuanto a la protección de los trabajadores. (Tokman: 2006: 24)

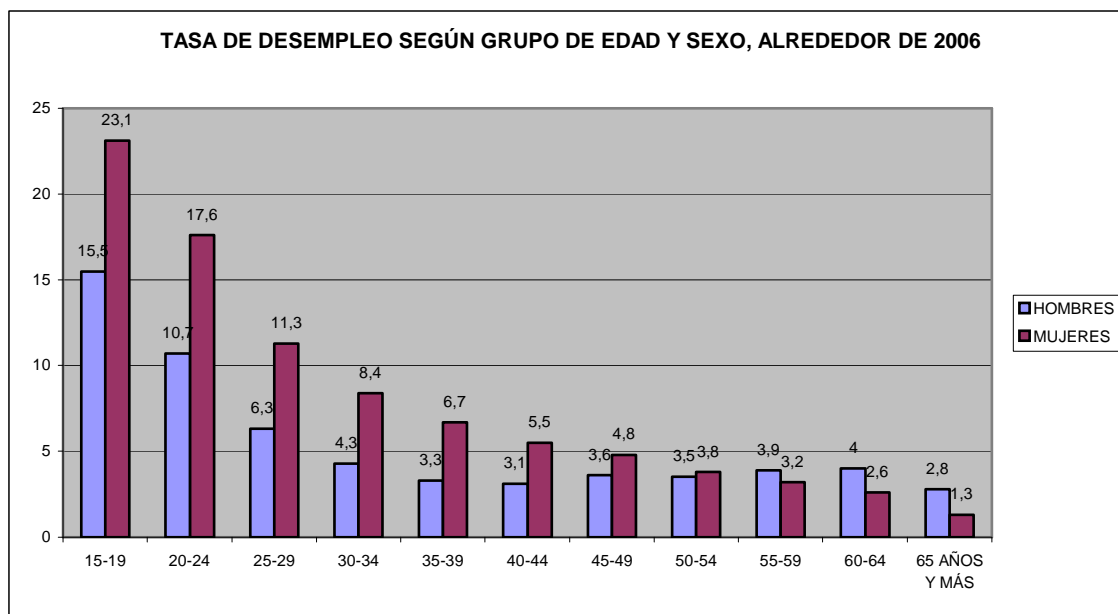
Las cuestiones antes mencionadas afectan de forma particular a jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo, en tanto se insertan en empleos de baja productividad y escasa calidad y sin acceso a la seguridad social.

Según un estudio de la CEPAL- OIJ (1998) la inclusión laboral puede ser definida como el acceso a un puesto de trabajo productivo, adecuadamente remunerado y en condiciones dignas. Los jóvenes se encuentran frente a una inserción laboral compleja dada las crisis por las que atraviesan los mercados laborales y por su situación de buscadores de primer empleo. Si bien se han incrementado el acceso a la educación básica de manera casi masiva, y la asistencia al nivel secundario, es cierto también que esto ha sucedido frente a una situación persistente de deterioro de la calidad de la educación.

El gráfico siguiente muestra la estructura de distribución de la tasa abierta de desempleo de la región según tramos de edad y sexo:

---

<sup>7</sup> Dado que existen diversas conceptualizaciones en torno a la noción de informalidad, se sugiere ver Tokman (2006) y Bertranou, F et al (2002)



Fuente:

Elaboración propia en base a datos de CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La tasa de desempleo abierta según grupos de edad de América Latina muestra que la tasa de desempleo abierta resulta mayor para los tramos de edad comprendidos entre los 15 y los 29 años, y descende conforme avanza la edad de la población. Asimismo, las mujeres jóvenes se encuentran en una situación aun mayor de desventaja respecto de los varones con tasas de desempleo del orden del 23% para el tramo entre 15-19 años y del 17% entre 20-24 años. En efecto, es evidente que el desempleo afecta de manera preocupante a los jóvenes y a las jóvenes de la región.

## 2. Estrategias de la política para la reducción de la pobreza

### 2.1. La construcción del Sistema Políticas de Reducción de la Pobreza

En América Latina, los procesos políticos, sociales y económicos de las últimas décadas han redundado en la conformación de un conjunto de intervenciones públicas en materia de política social que aparece signado por la complejidad y la ineficacia. Finalizando la primera década del siglo XXI el cumplimiento de los objetivos de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población pobre se presentan como una asignatura pendiente de los gobiernos democráticos.

Asimismo la pretensión de conformar un sistema de políticas para la reducción de la pobreza, ha llevado a los gobiernos de los países bajo estudio ha emprender un proceso que lleva alrededor de 3 décadas y aún se encuentra en estado de transformación y construcción.

El inicio de esta transformación se remite a la crisis del Estado de Bienestar que comenzó a perfilarse entrados los años 70 cuando el Modelo Protector de Política Social<sup>8</sup> -que consistía en brindar cobertura al conjunto de la población en materia de seguros sociales, instituciones laborales y provisión de servicios sociales- fue reemplazado por un nuevo modelo de intervención social.

El alejamiento del Estado de Bienestar fue impulsado por cambios operados en las condiciones económicas y en las tendencias demográficas. El lento crecimiento económico que siguió a la crisis del petróleo y el proceso de desindustrialización que afectaron a la mayoría de los países, por un lado y el envejecimiento de la estructura poblacional sumado a la baja natalidad que ocasionó un desequilibrio entre la población contribuyente y pasiva por el otro, impidieron el cumplimiento de los compromisos contraídos bajo el acuerdo conformado en el Estado benefactor (Esping-Andersen: 1996).

<sup>8</sup> Este modelo presentó distintos grados de desarrollo y consolidación en los distintos países de América Latina pero que en términos generales marcó la consolidación de los seguros sociales y de la política social protectora en la región.

El pacto social dejó de ser exitoso cuando el modelo de crecimiento sufrió un fuerte choque a mediados de los '70. Esta crisis implicó un cambio en la estrategia económica del capitalismo: se implementaron innovaciones tecnológicas que afectó la demanda de empleo y se inició un proceso de apertura económica hacia el mercado externo que aumentó la necesidad de bajar los costos productivos para garantizar la competitividad en el mercado internacional.

El incremento de los costos de producción, la inflación y la recesión hicieron que el pleno empleo - que era uno de los factores centrales en el que se sustentaba el modelo de producción de políticas universales y por lo tanto la base estructural de ese pacto entre sindicatos, Estado y empleadores- pierda vigencia y surjan nuevos riesgos como la inestabilidad laboral, la precariedad (Cortés y Marshall:1999).

Junto al desmantelamiento del Estado protector la situación social comenzó a deteriorarse y surgieron nuevos grupos de riesgo como la clase trabajadora empobrecida o nuevos pobres. Coincidiendo con el aumento de la pobreza y el desempleo se precipitaron las transformaciones más radicales del modelo de intervención social, como la flexibilización de la regulación del trabajo, la privatización de la previsión social y la pérdida de calidad de los servicios básicos como la salud y la educación.

Con el final del modelo de producción orientado al mercado interno basado en el pleno empleo se ha transformado la lógica de intervención social del Estado. La estructuración de la política social en torno al trabajador asalariado ha perdido fuerza y la estructura de beneficios sociales universales atraviesa una crisis de financiamiento que se observa en la calidad y en la cobertura de la misma.

Por último, en el marco de las medidas adoptadas a partir del Consenso de Washington, se pusieron en marcha una serie de programas focalizados con el objetivo de paliar la situación de pobreza que aumentaba en forma alarmante a medida que se consolidaba un modelo de estado neoliberal y que se sucedían una serie de crisis económicas que afectaron a los países de la región.

El cambio de modelo de intervención social –junto al deterioro de las condiciones de vida de la población- fue cristalizado en nuevas instituciones y estructuras burocráticas, la rejerquización de otras ya existentes, la adopción de nuevas prioridades, la puesta en marcha de una multiplicidad de acciones y programas destinados a la población y las consiguientes disputas por espacios de poder y recursos disponibles para su implementación.

La desarticulación, la ausencia de coordinación y la superposición característica de las políticas de combate a la pobreza de los '90 impulsaron en los países bajo estudio la conformación de una autoridad social que cumpliera el rol de coordinar las políticas y programas de los distintos organismos del Poder Ejecutivo y de los distintos niveles de gobierno. Debido a la imposibilidad de ceder espacios de poder y recursos por parte de los responsables de los organismos a coordinar, las estructuras de coordinación no han logrado funcionar con éxito. (Repetto: 2005)

Tras estas experiencias los gobiernos nacionales han ensayado diversas alternativas para la articulación entre los actores que participan en el diseño, implementación, financiamiento y fiscalización de las políticas sociales y para la integración de los bienes y servicios destinados a las familias.

Los gobiernos han reorganizado su oferta programática y sus dispositivos institucionales para la conformación de un sistema de reducción de la pobreza integrado por distintos organismos y niveles de gobierno.

En la base de estos Sistemas aún en construcción, se encuentran los Programas de Transferencias de Ingreso Condicionados (PTC) que se expandieron rápidamente en la región con el objeto de aliviar la pobreza. La masividad alcanzada en cuanto a la cobertura de la población destinataria y el aparato tecnocrático desarrollado para su implementación dieron lugar a que alrededor de los mismos se diseñaran e implementaran estrategias de protección social ligadas a la inversión en capital humano. (Serrano: 2005).

El proceso emprendido implica la profundización de medidas tomadas en décadas anteriores y la incorporación de nuevas concepciones de la gestión de las políticas sociales. Estas últimas forman parte de debates aún vigentes al interior de cada país y en espacios de carácter regional e internacional en torno a las perspectivas y metodologías que deben adoptar estas políticas para cumplir con sus objetivos.

En algunos casos la adopción de un nuevo enfoque significa alejarse de prácticas antagónicas pero en la mayoría se trata de superar las limitaciones y debilidades de las políticas anteriores combinando diferentes estrategias. De todos modos, se observa una escasa relación entre los objetivos que manifiestan explícitamente en torno a la configuración de una estrategia sistémica de protección social y en la implementación de la misma.

A continuación se desarrollaran los principales enfoques o marcos conceptuales que se están debatiendo en la región en la mayoría de los casos impulsados por organismos de cooperación internacional y que los gobiernos toman, adaptan y redefinen otorgándole una impronta local como sustento del diseño de las estrategias para reducir la pobreza.

En una segunda parte se describen los principales hitos identificados en torno a la estrategias adoptadas para la reducción de la pobreza que sustentan la construcción de una nueva generación de políticas sociales de Argentina, Brasil, Chile y México: la implementación de programas de transferencias de ingresos condicionados y el diseño de una estrategia que apoyada en este tipo de programa busca organizar prestaciones básicas y otras orientadas al desarrollo del capital humano.

## ***2.2. Principales enfoques para la reducción de la Pobreza en América Latina***

### ***2.2.1. Enfoque de Desarrollo Humano (PNUD)***

El enfoque de Desarrollo Humano promovido por el PNUD desde la década del '80 señala las diferencias entre crecimiento económico y desarrollo social. Sostiene que el primero no garantiza el desarrollo humano, es decir que las personas puedan desarrollar plenamente sus posibilidades tanto productivas como sociales.

El Desarrollo Humano implica garantías en cuanto a la salud y las perspectivas de vida pero también acceso al conocimiento y recursos materiales y participación en la vida de la comunidad. Las bases conceptuales de este enfoque descansan en las nociones de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas (la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida) y las libertades, para que las personas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno, y participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas desarrolladas por el premio novel Amartya Sen.

Las dimensiones que actualmente cobran importancia para este enfoque son las siguientes:

- **el progreso social:** mayor acceso a la educación, mejores servicios de nutrición y salud;
- **la economía:** la importancia del crecimiento económico como medio para reducir las desigualdades y mejorar los niveles de desarrollo humano;
- **la eficiencia** en términos de uso y disponibilidad de los recursos. El desarrollo humano propicia el crecimiento y la productividad, siempre y cuando este crecimiento beneficie de manera directa a las personas pobres, las mujeres y otros grupos marginados;
- **la igualdad** en cuanto al crecimiento económico y otros parámetros del desarrollo humano;
- **la participación y la libertad**, en especial mediante el empoderamiento, la gobernabilidad democrática, la igualdad de géneros, los derechos civiles y políticos y la libertad cultural, particularmente en los grupos marginales definidos por parámetros tales como urbanos/rurales, sexo, edad, religión, origen étnico, parámetros físicos y mentales, etc.;

- **la sostenibilidad** para las generaciones futuras, en términos ecológicos, económicos y sociales;
- **la seguridad humana:** la seguridad ante amenazas crónicas de la vida cotidiana tales como el hambre y las discontinuidades repentinas como la desocupación, la hambruna, los conflictos, etc.<sup>9</sup>

Bajo estos conceptos el PNUD elaboró el Índice de Desarrollo Humano desarrollado en el Capítulo 1 del presente estudio.

### ***2.2.2. Enfoque de Protección Social***

El enfoque de Protección Social presenta diversos alcances. Las nociones en torno al mismo van desde su asociación directa con la política social en general incluyendo todas las acciones con impacto en el bienestar de las personas, pasando por su interpretación como la política de seguridad social vinculándola con los sociedad del trabajo o bien con los esfuerzos orientados la reducción de la pobreza a través de la función estatal de asistencia y la promoción.

Una conceptualización de la Protección Social muy difundida, se encuentra en sintonía con el Modelo de Manejo Social del Riesgo<sup>10</sup> dado que conceptualiza a los pobres como una población altamente vulnerable que no cuenta con recursos y mecanismos de aseguramiento personal y familiar originados en la pertenencia al mercado de trabajo y en redes sociales o bien por que son obtenidos en el ámbito privado o público a través de los servicios que presta el Estado. Bajo esta mirada la protección social es entendida como el conjunto de intervenciones públicas dirigidas mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y a ofrecer mecanismos para el manejo de los riesgos de diverso origen. (Serrano: 2005)

Otra perspectiva de la Protección Social se encuentra ligada al modelo protector organizado en torno al mercado de trabajo y al sistema de seguridad social contributiva. Aquí el énfasis se coloca en el reconocimiento de las contingencias propias de la sociedad del trabajo, como la vejez, la enfermedad y el desempleo. Considerando que el mercado de trabajo actual, como consecuencia de los períodos de recesión y de las nuevas necesidades de la estructura productiva de la región la situación actual del mercado de trabajo se caracteriza por altos niveles de inestabilidad e informalidad el alcance de esta perspectiva termina siendo demasiado acotado. (ver Filgueira F. y Repetto F.).

Por último la visión más amplia de Protección Social se basa en el enfoque de derechos ciudadanos y en el establecimiento de umbrales mínimos garantizados por el estado y sustentados en un nuevo contrato social post sociedad del trabajo.

En esta visión, impulsada por organismos como CEPAL y Naciones Unidas, la protección social se constituye como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a bienes y servicios que ofrezcan alivio a padecimientos puntuales como el desempleo pero también a cuestiones más amplias como la exclusión social. En este sentido la Protección Social implica un acuerdo político donde la sociedad establece las bases para construir y regular la convivencia determinando los derechos de la ciudadanía pero también como se garantizan efectivamente, lo incluye cuestiones

<sup>9</sup> Tomado de la página del PNUD, <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/origenes/>

<sup>10</sup> El Modelo de Manejo de Riesgos promovido por organismo como el BID y el BM sostienen que la pobreza implica una mayor vulnerabilidad, la población que se encuentra en esta situación no cuenta con recursos y condiciones para enfrentar situaciones de crisis. Este modelo introduce 3 funciones de la política social: prevención, mitigación y enfrentamiento. Así, los sistemas de protección social deben incluir acciones para aliviar y/o revertir riesgos del presente pero también para prevenir riesgos futuros. Teniendo en cuenta esta lógica los sistemas para la reducción de la pobreza deben promover la inversión en el capital humano fomentando el acceso a servicios básicos como la salud y la educación. Así los instrumentos para el manejo del riesgo protegen la subsistencia básica y al mismo tiempo promueven la disposición a asumir riesgos. (Villatoro: 2005, Serrano: 2005 y Repetto: 2009).

vinculadas con el financiamiento y la asignación de funciones a actores públicos y privados involucrados en su desarrollo. (Repetto: 2009).

### **3. *Programas de Transferencias de Ingresos: la base de los Sistemas de Políticas para la reducción de la pobreza***

A fines de los años '90 surgieron en América Latina los primeros programas de transferencia de ingreso condicionada que subsidian directamente a las familias pobres, transfiriéndoles una suma de dinero mensual a condición de que asuman responsabilidades vinculadas con la asistencia escolar y el cuidado de la salud de los niños o que realicen una actividad productiva o comunitaria a modo de contraprestación. El objeto de este componente apunta a fomentar el capital humano pero también se ha convertido en instrumento para condicionar la permanencia en el programa y continuidad del beneficio monetario.

Los países bajo estudio han sido precursores en la introducción de este tipo de programas alcanzando buenos resultados en términos de otorgar a las familias en situación de pobreza un ingreso mínimo de subsistencia. En cambio la cuestión de la condicionalidad - relacionada con aspectos de promoción y el desarrollo de las capacidades de las familias- ha presentado variadas dificultades en torno a la efectiva coordinación entre los organismos responsables del programa y aquellos que prestan los servicios de salud y educación, la calidad y posibilidades de acceso a estos servicios y el costo de generar actividades productivas y comunitarias para la inclusión.

Estos programas son el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias para la Inclusión Social de Argentina, el Bolsa Familia (que incluye otros programas de ingreso) de Brasil, el Chile Solidario de Chile y el Programa Oportunidades de México.

Si bien existen matices y diferencias entre los programas de transferencia de cada país es posible identificar características similares como las que se detallan a continuación:

- Benefician a un volumen importante de la población objetivo, particularmente los casos de Argentina, Brasil y México.
- Además de subsidiar la demanda a través de transferencias directas para mejorar el consumo de las familias incorporan la condicionalidad centrada en la escolarización, cuidado de la salud y la nutrición de los niños o bien la contraprestación que consisten en la realización de una actividad comunitaria o productiva.
- Aplican instrumentos de focalización con distintos grados de flexibilidad para la selección de los beneficiarios pero todos se dirigen a la población pobre o desocupada, es decir con problemas de ingresos.
- La población femenina es en mayoría titular del beneficio monetario, ya sea por que lo dispone la reglamentación del programa o por que se dio en la práctica.
- Introduce la lógica de corresponsabilidad de los beneficiarios. Las familias cuando acceden al programa se comprometen a cumplir las actividades/acciones dispuestas en el diseño del programa para mejorar el capital humano y favorecer la inclusión social. Las mismas forman parte de las condicionalidades o contraprestación y en caso de no cumplimiento el beneficio monetario puede suspenderse.
- Incorpora la cuestión de derechos al acceso al programa a toda la población que cumple los requisitos pero los límites presupuestarios suelen ser una barrera al efectivo cumplimiento del mismo.

	<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Mexico</b>
	<b>PJJH/</b>	<b>Familias Para la inclusión Social</b>	<b>Bolsa Familia</b>	<b>Chile Solidario</b>	<b>Programa Oportunidades</b>
Masividad	2 millones de familias		11 millones de familias	250 mil familias	5 millones de familias
Población Destinataria	Desocupados Trabajadores informales	Pobreza	Pobreza	Pobreza	Pobreza
Condicionalidad Contraprestación	Contraprestación Laboral o comunitaria	Salud y Educación	Salud Educación Nutrición	Condiciones Mínimas	Salud Educación Nutrición
Corresponsabilidad de las Familias	Contraprestación laboral, comunitaria	Carta compromiso	Carta compromiso	Convenio de participación	Carta compromiso

Fuente: elaboración propia

Más allá de las debilidades detectadas y de los ajustes que sufrieron estos programas se han convertido en el punto de partida de las estrategias para la reducción de la pobreza incluidas en una nueva generación de políticas sociales. La masividad alcanzada, el desarrollo de estructuras institucionales y la integración con otro tipo de beneficios convirtieron a los Programas de Transferencia de Ingresos Condicionados en la base para organizar la construcción del Sistema de Políticas para la Reducción de la Pobreza en los países bajo estudio.

#### **4. Diseño de la estrategia de Reducción de la Pobreza**

A comienzos de la presente década, los países bajo estudio no habían logrado resolver los problemas vinculados a la fragmentación y superposición de los programas sociales focalizados generados en su mayoría en la década anterior.

Los intentos de unificación, fusión o consolidación de programas sociales focalizadas que impulsaron los gobiernos no han podido concretarse, en cada país se registran alrededor de 50 o más programas sociales dependientes de distintos organismos públicos, cuyas autoridades no están dispuestas a ceder los recursos y las posibilidades de inserción territorial que implica el desarrollo de estos programas.

Por otra parte, el financiamiento de la política social proviene de distinto origen. Una parte importante de los programas sociales focalizados cuenta con financiamiento internacional – especialmente préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial – y otra parte es financiada exclusivamente por el Tesoro Nacional, ocasionando dificultades para la implementación de propuestas tendientes a la fusión de programas y redireccionamiento de los mismos.

En este contexto, durante los primeros años del 2000, los países bajo estudio han revisado el diseño de la política destinada reducir la pobreza, promover la igualdad de oportunidades y distribución de ingresos. Así, los gobiernos nacionales han adoptado una tendencia en torno a la construcción de un Sistema o Red que integre las diferentes iniciativas nacionales, subnacionales y locales destinadas a reducir la pobreza.

Si bien se habla de una tendencia general, es posible identificar diferencias importantes en el enfoque adoptado en cada país cuyo origen se encuentra en los distintos desafíos que deben afrontar para consolidar un Sistema de Protección Social que supere la mera intención de algunos de los actores gubernamentales que participan en la conformación del mismo. Así algunos países ponen énfasis en la cuestión de la coordinación entre actores de los diferentes niveles gobierno y otros en



la integralidad de las prestaciones y beneficios que se brindan a través de distintas áreas del Ejecutivo nacional.

En el caso de Argentina, en el 2003 se constituyó la Red Federal de Políticas Sociales. Esta propuesta consiste en la conformación de una Red que amplíe el diseño y la ejecución de prestaciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (organismo responsable de las políticas para la reducción de la pobreza) con otras iniciativas nacionales, provinciales, municipales y de las organizaciones de la sociedad civil. La Red anunciada promete articular los programas sociales previos y los que surgieron con la actual gestión a través de tres grandes ejes: la emergencia alimentaria, el desarrollo local y la economía social y el desarrollo humano. Estos ejes se reflejan en 3 Planes Nacionales: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más urgente", Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y el Plan Nacional Familias.

En Brasil, la creación en el 2004 del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre implicó la integración en una misma institución de las acciones destinadas a la seguridad alimentaria y nutricional, la asistencia social y la transferencia de ingresos. Con este objeto se estructuraron los sistemas integrados de políticas públicas: el Sistema Único de Asistencia Social y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la gestión de la política social de manera integrada en todo el territorio nacional.

En Chile el enfoque adoptado es el de Protección Social a partir del 2000, promovido por el Banco Mundial. Las políticas y programas destinados a la reducción de la pobreza se organizaron a partir del 2002 en un Sistema de Protección Social: Chile Solidario, que busca incorporar: las actuales características de la pobreza – dinamismo y heterogeneidad; y las condiciones de variabilidad de los índices de ingreso y empleo.<sup>11</sup> Bajo este enfoque la política pública de lucha contra la pobreza se orienta hacia una combinación de programas y beneficios de acceso universal con programas y beneficios focalizados dirigidos a aquellos segmentos de la población de mayor condición de riesgo: pobres e indigentes; siendo algunos de ellos de carácter permanente y otros de carácter transitorio para mitigar coyunturas especiales.

En México, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades creado a partir de la reconversión de su antecesor Progresá, se ha convertido en la estrategia del gobierno nacional para brindar un apoyo monetario a las familias y para organizar el desarrollo de acciones y la entrega de bienes y servicios destinados al mejorar el capital humano de las personas. Este programa coexiste con un conjunto de otros programas y prestaciones focalizadas de menor cobertura.

---

<sup>11</sup> La pobreza es dinámica, lo que se debe en particular a las variaciones de los índices de ingreso y empleo. Las personas entran y salen de la condición de pobreza y también de indigencia, por lo que la población objetivo no es la misma siempre. Las variaciones en los índices de ingreso y empleo, producto de los ciclos de la economía, hacen necesario introducir y perfeccionar las políticas y programas destinados a reducir los índices de pobreza, de forma tal que eviten la caída o permanencia indefinida de las familias en dicha condición.

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>MEXICO</b>
Diseño de la Estrategia para la reducción de la pobreza	Red Federal de Políticas Sociales	Sistema Único de Asistencia Social	Sistema de Protección Social	Plan Nacional de Desarrollo y Ley de Planeación
Programa Principal	Plan Familias, Plan de Economía Social y Desarrollo Local y Plan de Seguridad Alimentaria Jefes y Jefas de Hogar y Seguro de Capacitación	Bolsa Familia	Chile Solidario	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Organismo Responsable	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Fuente: elaboración propia

Los programas identificados como las principales en las estrategias para la reducción de la pobreza serán analizados en el marco de la tipología propuesta en capítulo 3.

Si bien diferentes matices sobresalen en relación a la adopción de nuevas estrategias, es posible identificar importantes coincidencias en los lineamientos que caracterizan a las mismas, y que serán desarrollados a continuación.

#### ***4.1. La familia como sujeto de intervención***

Las políticas de reducción de la pobreza habían desarrollado una alta especialización en grupos etarios o problemáticas específicos perdiendo de vista la pertenencia al núcleo familiar.

En la última década la tendencia es concebir el abordaje de la política social a partir del grupo familiar, significa reconocer que no hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.

En este sentido, las estrategias para la reducción de la pobreza pretenden tomar a la familia como la principal unidad receptora de las prestaciones y acciones destinadas a producir un impacto en el mejoramiento de la situación social. En segundo lugar, la familia, en tanto espacio social básico para la socialización e inclusión del individuo se constituye, junto a la escuela y al mercado de trabajo, como ámbito fundamental para promover la inclusión social.

De esto resulta que la política social debe implementarse a partir del trabajo integral con todo el grupo familiar con el objeto de multiplicar y potenciar el impacto obtenido de las acciones puntuales dirigidas a las personas que integran dicho grupo a través de distintos sistemas sociales, como la educación, la salud, la política alimentaria.

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Mexico</b>
Definiciones del Sujeto de Intervención de la Política de Reducción de la Pobreza	La familia como el ámbito principal para potenciar las estrategias para la reducción de la pobreza.	La familia como unidad y las especificidades de cada miembro	La unidad familiar, abordándose los problemas individuales de sus miembros en el contexto de la situación específica de la familia que está inserto.	El grupo familiar con el objeto de romper el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

Fuente: elaboración propia

A pesar del reconocimiento del núcleo familiar como eje de intervención, queda pendiente en los países estudiados el diseño de enfoques y dispositivos institucionales que consideren las nuevas formas que adquieren las familias con el aumento de los hogares con jefas mujeres, el aumento de la maternidad adolescente y la distribución de roles y funciones al interior de las familias.

#### **4.2. Implementación de respuestas integrales**

El bajo impacto de las prestaciones específicas y las intervenciones aisladas dieron cuenta de la necesidad de otorgarle integralidad a los recursos dirigidos a la atención de la población pobre.

La fragmentación de múltiples programas escasamente coordinados, produjeron dispersión de recursos, duplicidad de estructuras y dificultaron el acceso a los servicios sociales de los sectores excluidos.

Por ello, un aspecto central de la estrategia propuesta propone trascender la sectorialidad y fragmentación de los programas adoptando intervenciones que consideren en conjunto al ciclo de vida de los beneficiarios, a los condicionantes de la pobreza y la familia como sujeto de intervención.

Esto implica una interacción entre los distintos beneficios y actores de los programas sociales. En la práctica, los países insertan a los programas de ingresos ya consolidados, como ejes de estrategias integrales promoviendo el acceso a prestaciones, herramientas e instituciones vinculadas con el desarrollo de capacidades, inserción educativa, prevención y cuidado de la salud, mejoramiento de la empleabilidad, entre otros.

	<b>Plan Familias Argentina</b>	<b>Bolsa Familia Brasil</b>	<b>Chile Solidario Chile</b>	<b>Programa Oportunidades Mexico</b>
Integración de beneficios	Reformulación de programa Jefas y jefes de hogar. Combina prestaciones monetarias (ingreso mensual) y no monetarias (desarrollo de capacidades comunitarias)	Unificación de los programas de transferencia de ingreso (Bolsa Escola, Bolsa Alimenticia, Carton Alimenticio y Auxilio Gas). Integración con el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil	Sistema Integrado de Prestaciones: supone la integración de los bienes y servicios a través de la coordinación institucional para potenciar su efectividad	Triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación.

Fuente: elaboración propia

No obstante, los esfuerzos en materia de coordinación e integración, como por ejemplo con la oferta de salud y educación, constituye un déficit de las políticas sociales, así como también los aspectos vinculados con la calidad de estos servicios.

### 4.3. Desarrollo de capacidades y promoción del capital social

El enfoque de intervención que toma los conceptos relativos al desarrollo de capacidades y a la promoción del capital social amplían la definición de carencia material que caracteriza a las poblaciones en situación de pobreza e incorporan las limitaciones en torno a la libertad de elección, a la práctica de la ciudadanía y a la igualdad de oportunidades.

En este marco la política social adquiere una perspectiva diferente a la de asistencia y se plantea estrategias para expandir capacidades individuales, favorecer el desarrollo de la autonomía familiar y promover la conformación y consolidación de lazos comunitarios.

El desarrollo de capacidades relacionadas con la superación de la pobreza se refiere a la capacidad de autonomía y de independencia, es decir con la posibilidad de decidir, actuar y planificar la vida de la familia y de cada uno de sus miembros. Estas cuestiones superan las cuestiones de acceso material e introducen nociones relativas a la autoestima, el crecimiento personal por un lado y al ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes por el otro.

En cuanto al capital social, es entendido como el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación basadas en la confianza y la reciprocidad que permiten a las personas ampliar su campo de oportunidades porque obtienen activos y beneficios al participar asociativamente.<sup>12</sup>

Este tipo de estrategias combinan dispositivos de asistencia y promoción de capital social. En el diseño se incorporan componentes que en su implementación favorecen el desarrollo de capacidades<sup>13</sup> -principalmente las vinculadas con la empleabilidad, la inclusión en el sistema educativo y el uso eficiente de los recursos familiares- y el fortalecimiento del capital social apoyando con recursos, espacios y actividades comunitarias.

	Plan Familias Argentina	Bolsa Familia Brasil	Chile Solidario Chile	Programa Oportunidades Mexico
Desarrollo de capacidades y promoción del capital Social	Promoción y protección a las familias en situación de vulnerabilidad y o riesgo de salud educación y desarrollo de capacidades.	Asociación de la transferencia de beneficios financieros al acceso a servicios de salud y educación y acciones para la creación de trabajo y renta (ej microcrédito)	Combinación coherente de intervenciones de tipo asistencial, promocional, monetarias y no monetarias para atender las diversas dimensiones de la pobreza	Desarrollo de Componentes vinculados con la inclusión escolar, el cuidado de la salud, el mejor aprovechamiento de los recursos destinados a la alimentación, incentivos para la terminalita educativa y acceso a financiamiento de actividades productivas (microcrédito y ahorro)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>12</sup> Esta definición de capital social, que corresponde a Claudia Serrano de CEPAL amplía los conceptos de capital social del Banco Mundial y del BID que en sus definiciones de capital social ponen el énfasis en la capacidad organizativa de lo pobres, en la promoción, redes y asociaciones y su participación en los programas de desarrollo y en las dimensiones éticas y culturales como la confianza, la asociatividad, la conciencia cívica, los valores y la cultura.

<sup>13</sup> Por ejemplo los componentes para la supresión o remoción de barreras de los programas de transferencia de ingresos

#### 4.4. Corresponsabilidad de las familias

La corresponsabilidad busca accionar el compromiso de las familias en el proceso de recomposición de la situación social. Los enfoques principales que desarrollan la cuestión de la corresponsabilidad se basan en la aplicación de incentivos y en abordaje psicosocial.

El enfoque basado en incentivos económicos, sociales y morales pone el énfasis en el ingreso monetario para incitar, mover e impulsar a las familias a recorrer el camino de salida de la pobreza. Los programas basados en la transferencia de ingresos a las familias buscan que las familias se comporten de determinada manera, por ejemplo que manden a los niños a la escuela, que cumplan con los controles de salud o que los desocupados participen en actividades socioproductivas o se capaciten.

El enfoque psicosocial reconoce a la familia como una institución que condiciona el desarrollo integral de sus miembros por un lado y que las familias pobres no cuentan con redes sociales y comunitarias para la contención e integración. Basándose en estos fundamentos busca modificar el funcionamiento de la unidad familiar promoviendo actitudes y comportamientos tendientes a mejorar las condiciones de vida. (Cohen y Franco: 2006)

Para ambos enfoques los mecanismos básicos que implementan los países para promover un rol activo de las familias de los programas para reducir la pobreza coinciden en aplicación de condicionalidades y contraprestaciones para las familias o titulares de las transferencias de ingreso. Las condicionalidades están definidas por la inserción en la escuela de los miembros en edad escolar, el cumplimiento del cuidado de la salud (vacunas, control de embarazo), participación en actividades de comunitarias y capacitaciones sobre cuidado familiar. Las contraprestaciones relacionadas con los programas de inserción laboral apuntan a la realización de actividades socioproductivas y la capacitación para la empleabilidad. En ambos casos, los titulares de los beneficios firman un documento donde se comprometen a cumplir con lo establecido como corresponsabilidad por los diferentes programas.

Estos mecanismos también cumplen con otros objetivos, por ejemplo para identificar vulnerabilidad extrema ante el no cumplimiento de las condicionalidades o bien para aplicar sanciones que pueden llegar hasta la suspensión del beneficio monetario.

	Plan Familias Argentina	Bolsa Familia Brasil	Chile Solidario Chile	Programa Oportunidades México
Corresponsabilidad de las familias	El requisito que se le exige a las familias es el cumplimiento de los controles de salud (embarazadas, vacunación) y regularidad escolar de niños y niñas a cargo de las familias.	La incorporación de las familias implica el compromiso con la salud y la educación. Deben cumplir con asistencia a la escuela y la realización de los controles de salud.	La incorporación de las familias tiene como requisito fundamental la firma de un contrato de compromiso del esfuerzo familiar que implica mejorar las condiciones	Las familias se comprometen a cumplir con el cuidado de la salud, la asistencia escolar y mejorar el consumo alimenticio. Cada compromiso se relaciona con los componentes básicos del programa
Condicionalidad	El no cumplimiento del compromiso asumido (condicionalidad)	Énfasis en la garantía de derechos. Toma el no cumplimiento	El no cumplimiento del compromiso asumido (condicionalidad)	El no cumplimiento del compromiso asumido (condicionalidad)

implica la suspensión del beneficio monetario	como indicador de vulnerabilidad y no en su aspecto represivo para suspensión del beneficios	implica la suspensión del beneficio monetario	implica la suspensión del beneficio monetario.
---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

La cuestión de la corresponsabilidad en los programas de transferencia monetarias es el elemento innovador que surgió en los '90. Hasta entonces, las políticas sociales brindaban apoyo económico, como por ejemplo a través de pensiones no contributivas o graciabiles, pero no aplicaban mecanismos de condicionalidad o contraprestación a modo de generar un compromiso o una actitud determinada por parte de los beneficiarios.

En torno a este punto se destacan 2 debilidades o críticas vinculadas con este tipo de programas. La primera, mencionada anteriormente, se refiere a la calidad de los servicios de salud y educación y a las posibilidades de acceso efectivo por parte de la población excluida. La segunda se relaciona con el debilitamiento de los derechos que afecta a los beneficiarios de estos programas a partir de determinar requisitos de permanencia en el mismo. Ambas críticas todavía son tema de debate y se presentan como próximos desafíos a resolver en el marco de la gestión e institucionalidad de las políticas para la reducción de la pobreza.

#### **4.5. Comentario final**

Como se mencionara al principio del presente capítulo, la conformación un sistema de políticas para la reducción de la pobreza se encuentra actualmente en transformación y construcción.

Como parte de las estrategias adoptadas en el proceso de reforma que iniciaron los países bajo estudio se encuentran los programas sectoriales para la reducción de la pobreza. La entidad y forma que adquirieron los programas presenta en cada país diferencias y similitudes.

### **5. Gestión e instrumentos de las políticas para la reducción de la pobreza**

El proceso de reforma del modelo de protección social producido en la región dio lugar a una nueva institucionalidad de las políticas sociales, entendiendo como tales a las características y roles que asumen las instituciones y actores en el ciclo de las políticas públicas.

Los procesos de descentralización que se dieron en la región se vieron reflejados en la mayor participación que asumieron los gobiernos subnacionales y locales y en la adaptación de los programas diseñados a nivel central según las características propias de cada territorio.

A su vez, la descentralización en un contexto de democratización de los gobiernos impulsó el surgimiento de instituciones participativas conformadas por organizaciones representantes de diversos sectores de la sociedad y de espacios de concertación política y social.

Por otra parte, la participación de actores de distintos niveles de gobierno y la necesidad de interacción entre las distintas áreas del estado para el tratamiento de una problemática multidimensional como es la pobreza, destaca la función de coordinación y articulación del Gobierno nacional.

Además, las reformas producidas en materia de políticas sociales implicaron la creación de organismos dedicados especialmente a la implementación de los programas para la reducción de la pobreza. El surgimiento de Ministerios y Secretarías de Estado dedicadas a la temática significó también el desarrollo de instrumentos y metodologías de gestión específicos y la profesionalización de los equipos técnicos principalmente a nivel central.

A continuación se hará referencia a un conjunto de cuestiones relativas a la gestión de las políticas para la reducción de la pobreza que en el marco de la transformación que afecta a los Sistemas de protección social se presentan como desafíos pendientes para lograr un efectivo impacto en la reducción de la pobreza.

### **5.1. Descentralización y desarrollo territorial**

A partir de los años '70 América Latina inició el camino de la descentralización. Los países de la región con una fuerte tradición centralista fueron traspasando responsabilidades los gobiernos subnacionales y locales motivados por las corrientes democratizadoras de los '80 que ven en estos niveles de gobierno el espacio óptimo para acercar las funciones de gobierno a la población y por la necesidad de distribuir los efectos y responsabilidades de las crisis fiscales propias de los '90.

La descentralización de la provisión de servicios sociales fue impulsada como un factor institucional y político que, al desconcentrar el poder y los recursos y otorgar mayor autonomía y participación a los gobiernos subnacionales, favorece la eficiencia y equidad en el servicio. Al mismo tiempo la descentralización significaba la distribución de competencias con respecto a la provisión y financiamiento de los servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno.

En este contexto se impulsaron diversas experiencias con fuerte participación de los gobiernos subnacionales y locales en la implementación de programas sociales. Cabe destacar que si bien las estrategias fueron diseñadas por los gobiernos centrales con escasa o nula participación de los otros niveles de gobierno, la implementación es descentralizada y adquiere características propias en cada territorio local.

El enfoque de la descentralización combinado con el desarrollo territorial asume la relación entre territorio y comunidad como el eje articulador de las políticas sociales. Esto implica construir un modelo de intervención que introduzca las especificidades propias de cada provincia y de cada municipio.

Así, la intervención territorial implica por un lado fortalecer la capacidad del Estado nacional para desarrollar políticas que responden a necesidades masivas y garantizar los derechos sociales y por otro construir un modelo de concertación entre los distintos niveles de gobierno para gestionar de manera integrada y descentralizada las acciones y prestaciones que se dirigen a atender las necesidades de un mismo conjunto poblacional.

El abordaje por territorio significa al mismo tiempo desarrollar mecanismos de articulación horizontal entre las áreas que conforman la administración central y de articulación vertical entre los niveles nacional, provincial y municipal.

Este modelo, reconoce las ventajas de los actores locales para realizar diagnósticos, recibir las demandas así como también flexibilizar la oferta de servicios sociales de acuerdo a las características de la población y la infraestructura y recursos existentes.

En **Argentina**, la descentralización impulsó una concepción de las políticas sociales a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando en forma coordinada desde el terreno geográfico, delimitado con una lógica que les resulta inherente. Esta definición implica la construcción de un modelo de intervención que introduzca las especificidades propias de cada provincia y municipio.

En **Brasil**, en la implementación del Bolsa Familia los gobiernos locales son responsables de la identificación de las familias y de la prestación de los servicios y seguimiento de las familias en áreas de salud, educación, asistencia social y educación alimentaria. El Gobierno Federal apoya a los municipios transfiriendo recursos de acuerdo a la cantidad de familias beneficiarias y la aplicación del índice de desempeño de gestión municipal (IGD)

En **Chile** el Sistema de Protección Social a través del modelo de gestión Territorial

reconoce el rol de los municipios y gobiernos provinciales y regionales y promueve que la oferta pública y privada incorpore las necesidades de cada familia de acuerdo con su contexto territorial y el fortalecimiento de las capacidades locales.

En **México** el Sistema Nacional de Desarrollo Social es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como los sectores social y privado. Este Sistema se conforma de los siguientes organismos: Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es el canal de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública a lo largo del territorio del Estado.

### ***5.2. Coordinación del Sistema de Políticas para la reducción de la pobreza***

La implementación de políticas sociales de forma coordinada con el conjunto de actores gubernamentales (tanto nacionales como subnacionales) y con aquellos no gubernamentales (como sociedad civil, organismos internacionales de crédito, etc.) supone establecer como paso previo una serie de mecanismos para favorecer la intersectorialidad y el desarrollo de un modelo sustentable de planificación desde el nivel central que establezca los objetivos de mediano y largo plazo.

Con el objeto de coordinar las múltiples iniciativas destinadas a reducir la pobreza, los gobiernos han impulsado la creación de estructuras institucionales para cumplir este rol. Los resultados de estos organismos son escasos y los países identifican como una cuestión a fortalecer la función de la coordinación.

La construcción de las políticas a nivel de los territorios puso de manifiesto que la intervención nacional es siempre un proceso en tensión que se construye y es construido por redes de actores nacionales, subnacionales y locales, con múltiples modalidades de articulación e interacción que modifican el planteo “originario” a nivel nacional incluyendo estas múltiples y diversas miradas. La riqueza de estas intermediaciones, a partir de las cuales cobra forma en cada territorio la intervención del Estado nacional, evidencia la complejidad del campo social.

Las competencias y funciones actuales de los gobiernos subnacionales y locales, son resultado del proceso de descentralización mencionado en el punto anterior que no fue acompañado de recursos y capacidades de gestión suficientes.

Esta desigual distribución de competencias y recursos asignados entre los distintos niveles de gobierno constituye una de las principales tensiones en torno a las posibilidades de construcción de institucionalidad de las políticas en los niveles subnacionales.

No obstante ello, especialmente los gobiernos locales, han avanzado tanto en respuestas locales a la problemática social, como en la inclusión de nuevos campos de intervención: minoridad, juventud, tercera edad, igualdad de género, discapacidad, prevención de adicciones, salud, cultura, deportes, vivienda, educación en sus distintos niveles, turismo social, etc.; sino también temas tan disímiles como el cuidado del medio ambiente, la seguridad ciudadana y la protección de los derechos humanos, la promoción económica, la defensa del consumidor, la resolución de conflictos, entre otros.

Estas funciones emergentes adquiridas por los gobiernos locales a partir de la desconcentración de niveles de gobierno superiores pueden adquirir distinto grado de formalización. Entre las de mayor formalización se encuentran: la administración de políticas sociales y programas de empleo transitorio; asistencia a micro, pequeñas y medianas empresas; atención de la salud, y entre las menos formalizadas: apoyo logístico a las fuerzas de seguridad; fomento de la inversión privada en el territorio; mantenimiento de la infraestructura escolar; preservación del patrimonio natural y cultural, atención de situaciones de crisis.



Aun quedan por resolver cuestiones que hacen a la fragmentación y la superposición que presenta el mapa de los programas sociales en relación a las prestaciones, la cobertura geográfica y la población beneficiaria.

La ausencia de una metodología de planificación de objetivos de mediano y largo plazo en forma articulada de los organismos que conforman el sistema de protección social a nivel nacional y un modelo de ejecución que presenta todavía una fuerte lógica sectorial de cada una de las áreas de gobierno así como también la ausencia de evaluación de la ejecución del presupuesto son algunos de los temas a considerar en relación a mejorar aspectos de coordinación.

Por otra parte, es aun acotado el desarrollo de mecanismos y sistemas de información que brinden información verdaderamente integrada y consistente sobre beneficiarios, prestaciones; así también se observa un proceso de deterioro de la construcción de la información estadística que dificulta el proceso antes mencionado.

Asimismo, existe en los países bajo estudio un mayor reconocimiento de los temas y problemas de la agenda social en la agenda macro gubernamental, lo cual constituye un elemento que debería propiciar la construcción de acuerdos de mediano y largo plazo en torno a las políticas a implementar.

	Argentina	Brasil	Chile	México
Función de Coordinación	Consejo de Coordinación de Políticas Sociales	Consejo Federal del Bolsa Familia compuesto por los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Producción, Hacienda y el Banco Federal	MIDEPLAN (Secretaría Ejecutiva de Protección Social)	Comisión Nacional de Desarrollo Social  Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos de páginas web oficiales de los respectivos países

### ***5.3. Mecanismos de participación social***

En el marco de la transformación de las modalidades de gestión de las políticas sociales y en particular de las destinadas a la reducción de la pobreza se generalizó en los países bajo estudio la institucionalización de metodologías participativas en las distintas etapas del ciclo de políticas públicas.

Estas iniciativas participativas proponen la acción conjunta de gobiernos locales y subnacionales y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, intermedias y de base en el diseño, implementación y/o seguimiento de algún programa en particular o bien de un conjunto más amplio.

La participación se materializó en los países trabajados en el presente estudio a través de diferentes modalidades como foros, consejos, mesas de concertación, comités entre otras variantes.

Los objetivos de estos espacios pueden resumirse en los siguientes puntos: constituirse como espacios de consulta, contribuir en el diseño, orientación, implementación y control de la política social, difundir información disponibles sobre la oferta programática disponible, obtener información de primera mano sobre la situación social e identificar nuevos problemas o necesidades de la población, otorgarle legitimidad a las propuestas del gobierno en materia social, orientar en la asignación de recursos y proponer cambios y nuevas acciones en los programas en ejecución.

La efectividad y continuidad de estas experiencias es diferente cada país incluso al interior de cada uno de ellos. Aunque no hay estudios de impacto sobre la participación social en las políticas sociales, pero existe una percepción general de que este tipo de iniciativas produce cambios positivos que favorecen la superación de problemas sociales, promueven la cohesión social y disminuye el surgimiento de conflictos.

	Argentina	Brasil	Chile	México
Espacios de participación y concertación	Consejo Consultivo de Políticas Sociales	Consejo Económico y Social	Consejo Consultivo de Protección Social	Consejo Consultivo de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las páginas web oficiales de los respectivos países.

#### **5.4. Incorporación de nuevas tecnologías**

La transformación de la forma de intervención del Estado en materia social se dio en el marco de un proceso de Reforma del Estado a la cual se vinculan las innumerables experiencias que encararon los países de la región destinadas a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato estatal con el fin de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia.

En una primera etapa la Reforma del Estado fue una respuesta inmediata a la crisis del Estado benefactor. La misma consistió en transferir actividades de la órbita pública a la privada y del gobierno central a los niveles descentralizados así como también en reducir el gasto público y modificar la estructura de la planta de personal.

En una segunda etapa que comienza en la década del '90, los países comenzaron a desarrollar y aplicar herramientas innovadoras de gestión que impactaron en la cultura organizacional del Estado. La incorporación de estas tecnologías de gestión puso el énfasis en los resultados y en la eficiencia del gasto público.

En el ámbito de las políticas sociales, las tecnologías incorporadas presentan diferentes alcances y características, a continuación se mencionaran las más importantes y comunes al conjunto de países analizados en el presente estudio.

##### **5.4.1. Sistema de Información de Beneficiarios:**

A partir de la extensión de los programas de transferencia de ingresos se generalizó el desarrollo de sistemas de información sobre los beneficiarios. Los mismos están compuestos por el registro de beneficiarios, el índice de focalización y bases de datos integradas para el intercambio de información.

El registro de beneficiarios es una base que sistematiza información de los beneficiarios actuales de programas sociales. Estos registros pueden ser complementados con información ampliada de situación social y económica que se obtiene a partir de encuestas a las familias realizadas en el domicilio. Estas últimas suelen incorporar a potenciales beneficiarios.

El índice de focalización se refiere a la aplicación de un algoritmo o procesamiento estadístico para determinar la priorización de postulantes a un programa sobre otros en base a la encuesta realizada.

El sistema integrado de bases de datos consiste en la integración de bases que contienen información social y tributaria de la población y que a partir de la aplicación de procedimientos de intercambio de información los programas pueden determinar en primer instancia si los postulantes y beneficiarios cumplen con los requisitos de acceso al programa relacionados con la percepción de ingresos y con el empleo formal.

La implementación de estos instrumentos presentó tantos beneficios como tensiones que aún no fueron resueltas. La construcción de múltiples y desarticuladas bases de datos de beneficiarios de programas sociales y la aplicación de procedimientos de intercambio de información sobre postulantes a programas sociales no facilita la intervención integral que anuncian en sus diseños los programas sociales ni resuelve las cuestiones vinculadas a las dificultades de acceso de los sectores más necesitados.

#### 5.4.2. *Programas de Monitoreo y Evaluación*

Si bien la implementación de programas de evaluación y acciones de seguimiento y su continuidad es diferente en cada país, algunos alcanzaron un importante grado de desarrollo y sofisticación.

El objeto del monitoreo y de la evaluación varía según el tipo de programa. Suelen incluir tanto metodologías cuantitativas y cualitativas y se orientan a comprobar si el mismo se encuentra bien focalizado y el acceso a los servicios de educación y salud en el caso de los programas de ingreso condicionados. En cuanto al impacto logrado por los programas parece ser la gran materia pendiente, la preocupación principal se da en materia de resultados alcanzados, es decir en resaltar la cobertura de los destinatarios y la cantidad de prestaciones entregadas.

En términos generales estas actividades se han desarrollado en el marco de las propuestas y/o condiciones de los organismos de financiamiento internacional que las incluyen en las planificaciones basadas en la aplicación del marco lógico y que están sujetas a futuros desembolsos de recursos. Cuando los programas son financiados por el tesoro nacional, salvo escasas excepciones, es difícil encontrar estudios para la evaluación de resultados o impacto.

#### 5.4.3. *Ticket de compra y Tarjeta de débito y extracción de efectivo*

En los últimos años se ha generalizado la utilización de tickets y de tarjetas de debito (compra) y de extracción de dinero en efectivo en los programas de entrega de bienes y de transferencia de ingreso.

La entrega personalizada de bienes (incluyendo dinero) siempre estuvo relacionada con el clientelismo. La posibilidad de que las personas beneficiarias reciban los mismos a través del sistema bancario o que compren directamente en los comercios donde consumen habitualmente termina con la intermediación que puede favorecer este tipo de prácticas.

En el caso de los programas que reemplazaron la entrega de un bien puntual como son los alimentos o las garrafas de gas natural, además de otorgarle transparencia al proceso, favorece la libertad y capacidad de decisión de los ciudadanos al planificar y elegir el tipo, marca y costo del producto que van adquirir.

Tecnologías de Gestión	Argentina	Brasil	Chile	México
Sistemas de Información de Beneficiarios	Registro de Beneficiarios por programa	Cadastro Unico de programas sociales	Sistema Integrado de Información social	Sistema de Información Social
	Ficha Social	Ficha (ver como se llama)	Ficha de Protección Social	Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares
	Sistema de Información Nacional Tributaria y Social (SINTYS)			

Evaluación	Sistema de Información y (SIEMPRO)	Observatorio del Bolsa Familia Secretaria de Gestión y Evaluación del Ministerio Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Encuesta Casen	CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
	Encuesta Permanente de Hogares			
	Tarjeta Magnética Recargable (TMR) para compra y retiro de efectivo.	Pago a través de la red bancaria y agencias acreditadas utilizando tarjeta magnética	Sistema Bancario	Tarjeta de debito

Fuente: Elaboración propia en base a datos de páginas web oficiales de los respectivos países

## 6. Temas de agenda y conclusiones finales

Las reformas de las políticas sociales producidas en los '80 y '90 no lograron efectos positivos en términos de mejora de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y reducción de la desigualdad en la región.

A pesar del desarrollo de novedosos programas, la creación y jerarquización de instituciones específicas y el incremento del gasto público destinado a la reducción de la pobreza, los países de renta media como Argentina, Brasil, Chile y México no lograron ni siquiera durante las fases expansivas del ciclo económico resolver la profunda desigualdad ni mejorar de manera sostenida las condiciones de vida de la población con mayor vulnerabilidad.

El reconocimiento de esta situación ha profundizado el debate respecto de los avances producidos en los países en materia de reducción de la pobreza así como su vinculación con otros campos como la salud, la educación y los sistemas de protección social.

Si bien los países durante la presente década han avanzado en la identificación de los principales problemas vinculados con la gestión y el impacto de los programas sociales, no se han producido cambios sustantivos.

El diseño de las estrategias nacionales de la presente década, implicó la profundización de medidas tomadas en décadas anteriores y la incorporación de nuevas concepciones de la gestión de las políticas sociales. En algunos casos la adopción de un nuevo enfoque significa alejarse de prácticas antagónicas pero en la mayoría se trata de superar las limitaciones y debilidades de las políticas anteriores combinando diferentes estrategias.

En la práctica, se observa la coexistencia de modelos de intervención típicos de las distintas etapas históricas, cuya significación varía en cada país; así como una escasa relación entre los objetivos que manifiestan explícitamente los Gobiernos sobre una estrategia sistémica de protección social y la implementación de la misma.

Los déficits se observan en la dificultad de las áreas sociales para dar cuenta de modo eficiente y equitativo de la demanda social existente, así como para avanzar en el abordaje de problemáticas complejas como por ejemplo los jóvenes que no estudian ni trabajan.

Sin dudas, la construcción de un Sistema de Protección Social supone la inclusión en la agenda de los Gobiernos de una serie de temas y problemáticas, sobre las que es necesario avanzar en el futuro.

Algunos de los principales temas de la agenda en materia de reducción de la pobreza y protección social, forman parte de debates aún vigentes al interior de cada país y en espacios de carácter regional e internacional, en torno a las perspectivas y metodologías que deben adoptar las políticas para cumplir con sus objetivos. En el apartado siguiente se mencionan alguna de las principales cuestiones de dicha agenda y sus retos futuros.

## **1. Agenda y desafíos futuros**

### **1.1 Universalidad**

La persistencia de alto niveles de desempleo y el aumento de la informalidad laboral produce un tipo de pobreza dinámica y heterogénea que demanda de otros instrumentos de protección para grupos vulnerables que se diferencian de los pobres estructurales.

En este contexto, en la región se observa un resurgimiento de la concepción de universalización, que no se refleja aún en la implementación de los programas (dado que los mismos implican algún tipo de focalización).

El debate acerca de un nuevo modelo de política social incluye fuertemente la universalidad de cierto tipo garantías y la necesidad de establecer un nuevo pacto social con respecto a los umbrales o garantías mínimas que implica la universalidad y al conjunto de prestaciones que deberían conformar los servicios sociales universales.

Entre los servicios que se mencionan están los tradicionales como la salud, la educación y la infraestructura social básica haciendo hincapié en la calidad de los mismos y en la remoción de las barreras que impiden o dificultan el acceso de aquellos que más lo necesitan. También se discute un ingreso mínimo garantizado o renta básica para el conjunto de la población o para la población infantil.

El eje de estas propuestas consiste en que el Estado recupere su rol como responsable del bienestar (y protección) de todos los ciudadanos garantizando un conjunto de prestaciones básicas en cantidad y calidad.

### **1.2 Perspectiva de Derechos y construcción de ciudadanía**

El contexto actual propone virar hacia un enfoque de promoción de los derechos, proponiendo que las políticas sociales brinden herramientas necesarias para que los individuos puedan constituirse en ciudadanos partícipes de la vida comunitaria, con las mismas libertades y responsabilidades de cualquier otro integrante de la sociedad.

El interrogante actual acerca de las funciones de la política social gira en torno a *qué significa promover el ejercicio de los derechos y la equidad* en un escenario que agudizó las brechas de desigualdad y en el cual la limitación de los recursos y la ausencia de capacidades estatales dificultan su tratamiento.

Los mecanismos de distribución de los ingresos, la estructura fiscal que financia la política social, el rol de las instituciones públicas y privadas, las formas innovadoras de intervención del Estado y la identificación de nuevas necesidades sociales son algunas de las entradas que se proponen para discutir y construir colectivamente nuevas alternativas para el bienestar.

### **1.3 Incorporación de nuevos riesgos**

Las transformaciones en el mercado de trabajo, en la familia, en el perfil sociodemográfico y en el rol del estado produjeron una nueva estructura de riesgos para la sociedad en su conjunto y para los sectores vulnerables en particular.

Como la pobreza implica una mayor vulnerabilidad, la población que se encuentra en esta situación no cuenta con recursos y condiciones para enfrentar situaciones de crisis. La baja capacidad para asumir riesgos que caracteriza a los pobres les impide involucrarse en actividades que implican

riesgos, pero que significarían mayor rentabilidad o aumento del capital humano y que implicarían cortar con el ciclo de intergeneracional de la pobreza o bien salir de la pobreza en el futuro.

Si bien las políticas sociales actuales no lograron configurar un sólido sistema que aborde efectivamente los nuevos riesgos sociales, han logrado introducir temáticas emergentes vinculadas con la equidad de género, el embarazo adolescente y la salud reproductiva, la violencia urbana, la informalidad laboral, y los ingresos de las familias, entre otras.

#### ***1.4 Juventud***

Los diagnósticos coinciden en que la problemática juvenil ocupa el centro de la cuestión social en la región al poner en tela de juicio la capacidad de la sociedad para garantizar su cohesión y reproducir la fuerza de trabajo, en temas como la vulnerabilidad y la desafiliación de la vida ciudadana. (Arroyo, D.:2009)

La problemática juvenil se explica a partir de variables como abandono escolar, trabajo precario, desocupación e inactividad, violencia urbana y adicciones, lo que complejiza las modalidades de abordaje de los jóvenes de los sectores populares urbanos. A pesar de este reconocimiento, se observa una marcada deficiencia en cuanto a la cobertura de los programas existentes, los recursos destinados y los diseños programáticos utilizados.

Un grupo de particular complejidad es aquel de los jóvenes que no estudian ni trabajan para los cuales es necesario repensar metodologías de acompañamiento y apoyo en el proceso de terminalidad educativa y de ingreso al mercado de trabajo. En este marco, la educación de nivel medio o secundario requiere una revisión global que revise sus modalidades de acceso y permanencia de modo de incorporar ciertos criterios de flexibilidad que permitan la inclusión de aquellos que se encuentran fuera del esquema educativo.

Por último, se bien se han desarrollado distintas experiencias en el abordaje de la formación y apoyo a los jóvenes para su inclusión en el mercado de trabajo, estas experiencias resultan acotadas en función de la magnitud que adquiere dicha problemática en particular en las grandes urbes.

#### ***1.5 Microcrédito***

La masificación de los sistemas de microcrédito para personas pobres constituye un desafío significativo para los países que requiere ser explorado en cuanto a las metodologías de intervención que permiten alcanzar a amplios sectores de la población que de otro modo no cuentan con acceso a financiamiento para la actividad productiva.

Al menos tres cuestiones se presentan como sustantivas para la consolidación del microcrédito como modalidad de financiamiento de grandes segmentos de población vulnerable: la adecuación de la normativa vigente en materia de mercados financieros y de capital; la definición de las fuentes de financiamiento nacional y la institucionalidad adecuada para ello, así como la metodología de seguimiento de los receptores del crédito, de modo de realizar asistencia técnica para su desarrollo emprendedor.

En tal sentido, la experiencia de Brasil por sus alcances debe ser analizada como buena práctica en este campo y generar lecciones a futuro para el resto de los países.

#### ***1.6 Perspectiva de género y conciliación familia trabajo***

Si bien se observa un mayor reconocimiento del conjunto de los actores sociales a los derechos de las mujeres, a la vez que los países han hecho esfuerzos para incorporar la perspectiva de equidad de género en la agenda pública, aún persisten desafíos sustantivos en este campo.

Por un lado, se requiere profundizar en los condicionantes de la pobreza y desigualdad de las mujeres y revisar los sistemas de subordinación que operan al interior de las familias y en las

instituciones sociales, y que, en última instancia, llevan a naturalizar la violencia de género en sus distintas manifestaciones.

Los desafíos en la erradicación y prevención de la violencia de género se refieren tanto a la progresiva inclusión de normativa que reconozca los derechos de las mujeres, así como los dispositivos institucionales y programáticos para su efectivo cumplimiento, y la necesaria formación y capacitación de los recursos humanos de las áreas sociales estatales para su adecuado abordaje y tratamiento.

En segundo lugar, como se ha mencionado anteriormente, los cambios en las familias, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y los propios cambios del mercado de trabajo se han modificado de forma sustantiva la relación entre el ámbito familiar y el laboral.

Esta nueva situación ha puesto de manifiesto un conjunto de tensiones vinculadas con la conciliación de ambas esferas, y ha señalado desde la perspectiva de género, la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que pesa sobre las mujeres en especial sobre aquellas de sectores populares urbanos. En este sentido, las formas de conciliación entre las obligaciones del trabajo doméstico y de cuidado de personas (niños y adultos mayores en especial) así como aquellas derivadas del trabajo productivo, deben ser conceptualizadas y definidas, en el marco de la construcción de los sistemas de protección social, así como los instrumentos de gestión adecuados.

### **1.7 Reforma de las áreas sociales**

Durante esta etapa se ha observado un avance en los instrumentos de diseño, gestión y evaluación de programas sociales en los países analizados, en particular se han desarrollado dispositivos e instrumentos para el pago de beneficios que mejoran la eficiencia de los recursos financieros del Estado para alcanzar a los sectores pobres (como las tarjetas de pago y/o compra de alimentos utilizadas en la mayoría de los programas de transferencias condicionadas).

Del mismo modo, se ha otorgado mayor importancia a la instancia de evaluación y monitoreo, destinando recursos financieros y humanos, y conformando modalidades institucionales específicas para esta tarea. Sin embargo, en muchos casos no existe aún una vinculación sistemática entre los hallazgos producidos por los procesos de evaluación y las consiguientes transformaciones en materia de diseño y gestión de los programas. Un desafío significativo en el campo de la gestión pública se refiere a construir estas sinergias entre quienes evalúan y quienes diseñan y ejecutan los programas.

Por otra parte, no menos importante resulta la reorganización de los aún tradicionales circuitos administrativos y procedimientos que operan al interior de las áreas sociales, lo que genera ineficiencias en la utilización de los recursos. En este sentido, debe notarse que en los países aun conviven sectores no modernizados con otros (como los PTC) en los que se ha incorporado nuevas tecnologías de gestión.

Por último, los recursos humanos de las administraciones públicas vinculadas a la atención de la problemática social requieren de formación y capacitación para dar cuenta de estos escenarios de mayor complejidad, lo cual debe ser especialmente considerado en los niveles subnacionales de gobierno (en los casos de los países descentralizados como Argentina, Brasil y México) donde se observa una distinta significativa en cuanto a la modernización de la gestión entre el nivel nacional y los niveles subnacionales y locales.

### **Bibliografía**

Arriagada, Irma (2004) *Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina* en Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces.

CEPAL, División Desarrollo Social, Serie Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago de Chile.

Arriagada, Irma (2006) *Cambios de las políticas sociales, políticas de género y familia*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.

- Arroyo, Daniel (2003) *Desarrollo local y economía social: aportes para su discusión*” 1º Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2006) *Lineamientos de Políticas Sociales*. Documento Institucional. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social., Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2009) “*Políticas Sociales: Ideas para un debate necesario*”. La Crujía: Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) Carlos Gerardo Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Planeta, México DF.
- Barceinas, Fernando y Yúnez, Naude (2000) *Efectos de la desaparición de Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos*. En Revista Estudios Económicos Vol. 15 N° 2 (Pág. 189 –227).México.
- Barquera, Simón, Rivera Dommarco, Juan y Gasca García, Alejandra. (2001)*Políticas y programas de alimentación en México*. En Revista Salud Pública de México, Volumen 43, número 5. México.
- Bertolotto, María Isabel y Clemente Adriana Editoras. (2004 )*Espacios Multiactorales y Políticas Públicas. De la experiencia a la conceptualización*. CENOC –IIED- Consejo Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires
- Bertranou, Fabio M, Solorio, Carmen y Ginneken, Wouter van (2002) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina – Organización Iberoamericana de la Juventud (1998) *Juventud e Cohesión Social en Iberoamérica*. Santiago de Chile. En: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34372/Juventud\\_Cohesion\\_Social\\_CEPAL\\_OIJ.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34372/Juventud_Cohesion_Social_CEPAL_OIJ.pdf)
- Clemente, Adriana (2005) *Pobreza y políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en época de crisis*. En: Políticas socioproductivas para el desarrollo local. Ministerio de Desarrollo Social- IIED-AI: Buenos Aires.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006) *Transferencias con responsabilidad*. FLACSO- México, México D.F.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL- Naciones Unidas (2008b) *Repote periódico de avance de en el ODM 1 de América Latina y el Caribe – Informe Preliminar* en: En: [http://www.eclac.org/mdg/Documentos/Archivos\\_pdf/Ficha\\_ODM\\_1es.pdf](http://www.eclac.org/mdg/Documentos/Archivos_pdf/Ficha_ODM_1es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2006a). “El desarrollo centrado en derechos y el pacto de la protección social”, Santiago de Chile, Documento de Trabajo CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Naciones Unidas (2008a) *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Coraggio, José Luis (1991) *Ciudades sin rumbo. Investigación Urbana y proyecto popular*. Siap-Ciudad, Quito.
- Coraggio, José Luis (1999) *Política social y economía del trabajo*. Mino y Dávila Editores, Madrid.
- Coraggio, José Luis (2008) *Economía social: acción pública y política. (hay vida después del neoliberalismo)* Ciccus, Buenos Aires.
- Cortes, Rosalía y Marshall Adriana (1999) “*Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa*” en Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales N° 54, Buenos Aires.
- Esping – Anderesen, Gosta (1996) “*Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial*”. Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales N° 142.
- Espinola Soriano de Souza Nunes (2002) *Socioeconomía solidaria*. En Economía solidaria. Un sector en desarrollo. Urbal. Sao Paulo.
- Filgueira, Fernando (2007) *Cohesión social y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie de Políticas Sociales. CEPAL, Santiago de Chile.



García Delgado, Daniel (1998). *Estado-nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel.

García Delgado, Daniel (2003) *El Estado Nación y a crisis del modelo. El estrecho sendero*. Norma, Buenos Aires

Gluz, Nora (2006) *La construcción socioeducativa del becario: la productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. UNESCO, Buenos Aires

Irrazaval, Ignacio (2004) *Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina*. VII Reunión Hemisférica 11 y 12 de noviembre de 2004, Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social del Diálogo Regional de Política.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2004 ) *Memoria detallada del estado de la Nación 2004*, Argentina.

En:<http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf>

Kilsberg, Bernarndo y Rivera, Mónica (2007) *El capital social movilizado*. CLACSO: Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo (1999). *Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado*, Venezuela, Revista Reforma y Democracia N° 14, CLAD.

Kliksberg, Bernardo (2005). *La agenda ética pendiente en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de España.

Laville, Jean Louis (2002) *Una tercera vía para el trabajo*. Mensajero, Bilbao.

Lechner, Norberto (1986) *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseable*. Madrid, Siglo XXI/CIS.

León, Arturo (2008) *Progreso en la reducción extrema de la pobreza en América Latina: Dimensión y políticas para el análisis de la primer meta del milenio*. CEPAL – AECID. Santiago de Chile.

*México: Panorama de protección social* (sin referencia) En:  
[http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Vol\\_I\\_E.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Vol_I_E.pdf)

Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina - INDEC (2005) *Serie Análisis Demográfico N°31. Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad. 2001-2015*. En: [http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecciones\\_provinciales\\_vol31.pdf](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecciones_provinciales_vol31.pdf)

Naciones Unidas (2009) *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2009*. Nueva York.

Ocampo, José Antonio (2004) *Reconstruirle futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá, Norma.

Organización Internacional del Trabajo OIT - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007) *Informe sobre Desarrollo Humano 2007- 2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividid*, .Madrid, Mundi-Prensa Libros.

Organización Internacional del Trabajo OIT y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Organización Internacional del Trabajo OIT, (1999) *Trabajo decente*. Memoria del Director General a la 87° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

Patrus Ananias de Sousa (2009) *Programa Bolsa Familia*. Ponencia en: Reunión de Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Razeto, Luis (2002) *las empresas alternativas*. Nordan: Montevideo.

Repetto, Fabián (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Fabián Repetto (Editor). INDES-INAP, Guatemala.

Repetto, Fabián (2009) *Protección social en América Latina ¿de que estamos hablando?* Mimeo, Buenos Aires.

Rebón, Marcela y Roffler, Erika (2008) “Políticas sociales en la provincia de Buenos Aires: aportes para la discusión de un nuevo modelo de gestión”, Presentación realizada en el Primer Ciclo de Conferencias 2009, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.

Roffler, Erika y Rebón, Marcela (2006) *Políticas socio-productivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Manos a la Obra*. Trabajo presentado

en el XI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala.

Secretaría de Desarrollo Social (2003) *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México.

Serrano, Claudia (2005) *La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.

Svampa, Maristella (2005) *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.

Tokman, Victor (2006) *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. CEPAL, Santiago de Chile.

Villatoro, Pablo (2005) *Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en la familia, algunas reflexiones*. CEPAL, Santiago de Chile.

**Páginas web consultadas:**

Gobierno de México En: <http://www.presidencia.gob.mx/>

Gobierno de Argentina. En:[http:// www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

Gobierno de Chile. En: <http://www.gobiernodechile.cl/>

Gobierno de Brasil. En: <http://www.brasil.gov.br>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En: <http://www.desarrollosocial.gov.ar>

Ministerio de Planificación. En: <http://www.mideplan.cl>

Secretaría de Desarrollo Social. En: <http://www.sedesol.gob.mx>

Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre. En: <http://www.mds.gov.br>