

# CLAVES DE LA POLITICA SOCIAL PARA LA POBREZA

Claudia Serrano  
Septiembre, 2005

## Introducción<sup>1</sup>

Desde fines de la década de los noventa se han venido instalando en América Latina nuevos programas de alivio a la pobreza que ponen acento en las transferencias monetarias asociadas a contraprestaciones en el ámbito de la educación y la salud. El enfoque que sustenta estas acciones es el de la protección social, propuesta elaborada principalmente por un elenco de economistas del Banco Mundial que plantean la necesidad de instalar redes de protección para los más pobres frente al riesgo de quiebres de ingreso en un contexto de incertidumbre económica acrecentada en el escenario de economías abiertas. Un ejemplo de este tipo de programas para el caso chileno es el Sistema de Protección Social Chile Solidario, el que tiene importantes atributos que lo distinguen de un programa de transferencias de ingreso puro y simple. En estas páginas se revisarán los rasgos que diferencian positivamente a Chile Solidario de otros programas similares en el resto de la región, para poner el foco del documento en la preocupación por la dimensión de la ciudadanía y el bienestar, asuntos que van quedando rezagados cuando la prioridad de la agenda social se centra en la focalización en extrema pobreza para impulsar programas de protección. En síntesis, en este trabajo se problematiza acerca del enfoque de protección social y se afirma que es un requisito de la política social de superación de pobreza incorporar los conceptos de bienestar y ciudadanía.

Este artículo se ha organizado en siete secciones. La primera emprende un análisis teórico acerca del sentido y función de la política social, deteniéndose en los conceptos de protección, bienestar y ciudadanía. La segunda entrega antecedentes de contexto en torno a la política social en los últimos 30 años. La tercera sección expone el enfoque de protección social. La cuarta sección del documento analiza las bondades y limitaciones de los programas de transferencias, enmarcados en el enfoque de protección social, mientras que la quinta pone poniendo interés en el programa Chile Solidario. Finalmente se presentan las conclusiones.

## 2. Alcances teóricos acerca de la política social

Así como se afirma que la sociedad contemporánea es una sociedad compleja, cabe buscar entonces la definición conceptual de política social que responda a esta complejidad. Ya no se tratará de señalar que la política social es el conjunto de acciones que realiza el Estado en materia social, ni tampoco de acotar el campo de la acción social estatal a asuntos que tiene que ver con la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de la población. El campo de lo social no será solo el que tradicionalmente se atribuye a los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda y la

---

<sup>1</sup> Las ideas desarrolladas en este texto forman parte del proyecto Fondecyt No. 1040260 que se está llevando a cabo por Asesorías para el Desarrollo junto a Dagmar Raczynsk, Ignacia Fernández y Gonzalo Muñoz

previsión social. La política social debe entenderse como “en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera y Castón, 2003). Asume funciones que combinan elementos de protección, bienestar, ciudadanía y cohesión social. Opera con una lógica sectorial y programática, incorpora a diversos actores que deben coordinarse para la provisión del bienestar, deriva sus recursos principalmente del ámbito público, pero también del ámbito privado y de la cooperación internacional. No opera ya en un esquema centralizado y jerárquico sino que, en forma creciente, se apoya en dinámicas relacionales horizontales con lógica de acción en red.

En ánimo de profundizar en la complejidad de las funciones que cumple la política social es necesario distinguir los niveles y modalidades de acción con las que esta opera, incluyendo en este análisis a actores e institucionalidad. A la vez, es necesario diferenciar cuál es el ámbito de funciones de la política social en Chile y América Latina, teniendo en cuenta que se requiere capacidad de respuesta y de anticipación para responder a las exigencias de productividad de sociedades abiertas y competitivas que generan particulares fracturas sociales, sin que haya logrado resolver factories que han sido característicos del proceso de desarrollo de todo el continente: pobreza, discriminación, desigualdad.

### *Niveles de acción de la política social*

Si tradicionalmente se entendió la política social como la acción de los ministerios sociales de educación, salud, vivienda, trabajo y previsión social, en la actualidad esta encuadre resulta estrecho para contener a la heterogeneidad de programas y acciones que se implementan en torno a temas de pobreza, desarrollo y social y equidad. Es así que corresponde considerar que en su rol de distribución y control de la protección y el bienestar social, la política social actúa en tres niveles complementarios: (i) las políticas sectoriales, (ii) las políticas de desarrollo social y superación de pobreza donde se sitúan los programas de desarrollo social muchas veces ligados al desarrollo socio territorial local y (iii) los programas de asistencia social focalizados. Se revisan a continuación estos tres niveles.

La política sectorial de educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social ha sido y seguirá siendo el núcleo central de la política social. Por de pronto, la política sectorial absorbe la mayor parte de los recursos del gasto social. Se asocia con la provisión de servicios básicos y la igualdad de oportunidades. Estas son áreas de alto impacto e interés en la vida de las personas, aborda temas de agenda nacional y de alta sensibilidad política.

Algunos de estos programas tienen carácter sectorial (programas de vivienda, educación, salud o empleo) pero su diseño metodológico y organizacional no opera en la lógica de los ministerios sectoriales pues se trata de programas focalizados con recursos acotados que cuentan con metodologías *ad hoc* y que, en general, operan con dinámicas más ágiles y flexibles y con participación de actores públicos y privados.

Los programas de desarrollo social dan respuesta a problemáticas específicas y/o grupos sociales con problemas acotados que no se enmarcan en la lógica tradicional de acción del Estado en materia social. Estos programas abordan temáticas heterogéneas

relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicas, etáreas, de género, etc. Entre ellos, jefas de hogar, productores campesinos de zonas deprimidas, adolescentes embarazadas, niños de la calle, sistemas no convencionales de cuidado infantil, etc.

Estos programas tienen foco en el desarrollo de las personas, familias y comunidad. Tienen un carácter selectivo y, dada la especificidad de sus propósitos, son relativamente sofisticados en sus conceptos y medios de implementación. A diferencia de los programas asistenciales comentados, suelen poner foco en las capacidades, los procesos, el trabajo colectivo y las relaciones directas entre comunidad, ONGs, y municipios.

Más allá de la flexibilidad, innovación, focalización, diversidad metodológica y participación de diversos actores que caracterizan a los programas, un punto de especial relevancia es la dinámica de co-producción que generan en el ámbito local. Suelen requerir procesos organizativos en los grupos beneficiarios que colaboran a la instalación de procesos asociativos, el surgimiento de liderazgos y el capital social comunitario.

El enfoque del desarrollo social y la superación de la pobreza que está detrás de este tipo de iniciativas es el de la generación de capacidades, la promoción social y la valoración de procesos que modifican el orden de cosas. Aquí se concibe a los pobres no solo como individuos carentes o vulnerables, sino como personas con capacidades, experiencia, ideas y conceptos que aportar a dinámicas de desarrollo.

La asistencia social, se refiere al plano de la protección directa mediante transferencias de ingresos o recursos no materiales. En Chile la asistencia social opera por medio de una red de subsidios que se distribuyen a la población de acuerdo a criterios de focalización socioeconómica, en forma individual y en “mérito” de la condición de pobreza y vulnerabilidad. En esta ámbito de ubica el Sistema de Protección Social Chile Solidario que focaliza en la población en extrema pobreza a quienes, además de otros beneficios, transfiere un bono mensual de ingreso.

Entre los problemas que con mayor insistencia se indican como asuntos mal resueltos de la política social en Chile se ubican las dificultades de complementariedad y coordinación entre estos tres ámbitos de la política social. ¿Cuál es la situación? Como se ha señalado, cada vez más la respuesta pública a los problemas sociales pasa por una heterogeneidad de alternativas, casi tan amplia como es heterogénea la realidad a la que hay que hacer frente. De esta forma, se superponen, duplican y hasta anulan unas a otras acciones que cuelgan de diferentes esferas institucionales y que presentan distintas características y envergadura. Entre ellas, políticas sectoriales, macro programas, mezzoprogramas, proyectos locales, acciones municipales y/o de ONGs, etc. La preocupación al respecto de pregunta acerca de la coherencia de esta oferta múltiple desde el punto de vista de las personas y sus necesidades de protección y bienestar.

En diversas oportunidades se ha afirmado que la manera de resolver esta dinámica que incide en pérdida de eficacia pasa por superar un esquema centralizado del diseño y concepción de la política social para facilitar la gestión en red. La palabra clave en los tiempos actuales es la *combinación*, la mixtura de agentes, alternativas, actores y provisión de bienes y servicios sociales que, en forma flexible, eficaz y oportuna logren

satisfacer requerimientos que van desde la simple protección en materias elementales de la sobrevivencia hasta la mucho más compleja generación de oportunidades para el desarrollo de las libertades y la autonomía de las personas en una perspectiva de fortalecimiento de la ciudadanía. En una dinámica de acción horizontal en red la provisión del bienestar es responsabilidad de diversos actores, las alternativas de acción comprenden diferentes esferas y responden a más de un propósito. A su vez, el papel del beneficiario deja de ser el de asistido o protegido para pasar a ser el de un agente partícipe de las alternativas que están en juego. Como demuestra la antropología social abocada a temas de pobreza, el pobre no es necesariamente un ente neutro que recepciona potenciales ayudas. Bien puede ser un agente que tiene un campo de maniobra y de negociación para interlocutar con el Estado en las materias que tienen relación con la gestión de sus oportunidades. El problema está en que para que pueda negociar aquello que es la materia de la negociación, esto es las alternativas de provisión de bienes y servicios públicos que configuran la maya de protección y generación de bienestar, debe ser relativamente inteligible para él a la vez que él debe verse a sí mismo como sujeto de derechos.

Hasta aquí se ha venido mencionando que la política social se hace cargo de la protección y el bienestar. En la siguiente sección se recogen y aclaran estos conceptos.

### ***Ámbitos de intervención de la política social: Protección, Bienestar, Ciudadanía y Cohesión Social***

Las funciones de la política social son las de: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía y la d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica.

#### a) Asistencia y protección social

Bien puede afirmarse que la política social nace al inicio del siglo XX con un mandato de protección social al trabajador y su familia. Las primeras medidas surgen en Europa y están dirigidas a otorgar protección al sector obrero en un contexto de acelerados procesos de industrialización, urbanización y expansión del modo de vida urbano. La idea era instalar mecanismos que aseguraran contra los riesgos del trabajo y los períodos no productivos (vejez, desempleo, accidentes del trabajo) y establecieran normas a la relación laboral: horas de faena, derechos laborales, períodos de descanso, etc. La tarea era asumida por sociedad en su conjunto mediante mecanismos de recaudación solidaria de recursos y regímenes de reparto universal. (Rossanvalon, 1995; Castel, 1997).

Con el tiempo, a este concepto de protección social se suma la idea de otorgar ayudas o transferencias que garanticen a la población de menores ingresos ciertos estándares mínimos de inserción social. Estas prestaciones suelen ser monetarias y pueden ser regulares, operando bajo la forma de bonos mensuales, o esporádicas, como respuesta a las necesidades y demandas de personas y familias. También se ofrece asistencia social en especies: medicamentos, paquetes de alimentación, materiales de construcción, etc.

Para muchos autores, la protección social es el asunto primordial de la política social pues responde a los asuntos más básicos de los cuales esta debe hacerse cargo: garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada. Para otros, estos

son asuntos básicos, siendo el auténtico desafío de la política social brindar condiciones de equidad social y promover crecientemente la igualdad de oportunidades.

#### b) La promoción del bienestar

De esta forma, las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales.

El concepto de bienestar de la política social es de antigua data y llegó a tipificar un modelo de acción estatal: el Estado de Bienestar, entendiendo por tal a un Estado europeo que se hacía cargo de la generación de oportunidades por la vía de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud que se distribuían en forma universal. En Chile, aunque en forma mucho más limitada, se avanzó en similar sentido, poniendo también énfasis en asuntos de equipamiento básico y habilitación urbana, pero dejando en un plano rezagado aspectos centrales vinculados a los derechos del trabajo, por ejemplo el seguro de cesantía.

El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades vía educación, capacitación y empleo, salud y se asocia, principalmente, con la acción de la política sectorial.

La función de promoción del bienestar tuvo períodos de notable expansión en los años 60 para luego verse brutalmente cuestionada por la llamada crisis del Estado de Bienestar que condujo a la instalación del modelo liberal, el que puso acento en la función de asistencia y protección de la política social dando la espalda a las ideas de integración social y expansión de oportunidades.

Con el tiempo, sin embargo, el concepto de bienestar se ha ido renovando y planteando nuevos requerimientos. Si en el pasado el bienestar se asociaba con oportunidades, acceso y cobertura a los servicios sociales, actualmente surgen nuevos temas relacionados con la calidad de los servicios, la atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables y la cogestión y colaboración entre gestores sociales y beneficiarios por medio de diversas formas de organización.

#### c) La realización de los derechos sociales de ciudadanía

La temática de los derechos no es nueva en la agenda social. Ya desde los años 50 a partir de los escritos de Marshall, se viene planteando la idea de los derechos sociales como ámbito ineludible de la acción social de los gobiernos. Si el siglo XVIII fue de los derechos civiles, el XIX de los derechos políticos, el siglo XX era el siglo de los derechos sociales, entendiéndose que los derechos civiles y políticos ya habían sido alcanzados. Sin embargo, en los años 90, estando plenamente instalada una economía global que genera problemas persistentes de exclusión y teniendo en la memoria histórica dilemas pasados pero todavía recientes como los severos costos sociales derivados de las políticas de ajuste económico así como los procesos de dictadura y represión, la temática de los derechos humanos surge nuevamente desde sus postulados más esenciales: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo, a condiciones básicas de decoro y dignidad..

De la mano de estos postulados sustantivos, la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía, lo que implica reconocer como materias de bien público determinados estándares éticos y sociales cuya consecución requiere que el beneficio individual se subordine a un interés mayor entendido como el bien común. Este no nace de apelaciones esencialistas ni deriva de preceptos naturalizados, sino que es fruto de un tiempo histórico determinado. En torno a esta idea de bien común que no es otra cosa sino una convención acerca de la calidad de la vida en sociedad, se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado, los que son públicos y conocidos como derechos de las personas.

La delimitación de aquello que será enunciado como ámbito de derechos y el cómo la sociedad llega a establecer estas definiciones se lleva a la práctica mediante procesos en los cuales se conjugan la forma (las maneras de actuar y proceder) y el contenido (el objeto y alcance de la definición de los derechos de las personas). En particular, en lo que se refiere a la forma, la apelación a la noción de derechos requiere del diálogo entre distintas fuerzas sociales que interactúan para definir las materias del bienestar. Esta forma de operar no está instalada en la memoria de los agentes públicos. Más bien, el procedimiento conocido de la gestión pública es el de una lógica centralizada, vertical y jerárquica, con mucho Estado y poca sociedad. Incorporar la dimensión de la ciudadanía para tematizar socialmente los derechos de ciudadanía es un asunto fundamental de una política social que acoge la dimensión del bienestar.

(d) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica

La política social es una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica en la línea de colaborar a generar y preservar la cohesión social. En el contexto actual de una sociedad que en forma creciente se abre en la operación simultánea y relativamente independiente de diferentes subsistemas funcionales donde economía, política y sociedad dejan de actuar en un campo común, la labor de la política social como agente constructor de un espacio social de pertenencia es vital. Como escribe Bourdieu (1998), la política social está en la “cabeza de las personas” y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos construidos socialmente. La política social tiene, por tanto, una fundamental función político-cívica que se compone y se nutre de las funciones de protección, bienestar y ciudadanía para la construcción de cohesión social, entendida como la idea y el sentimiento de formar parte de una comunidad nacional (Lechner, 2002).

## **2. Desde la integración a la protección social**

Diversos enfoques político teóricos han inspirado a las políticas sociales. Nace para proteger al trabajador. Hacia mediados del siglo XX se impone la idea de la integración social vía la operación complementaria de las políticas sociales y el acceso al trabajo, ligada a la clave de la modernización y la búsqueda de mecanismos de expansión del progreso a todas las esferas de la sociedad. Crece el gasto social, se amplía la

participación estatal en las áreas de salud, educación y vivienda, a la vez que nacen y comienzan a expandirse las instituciones correspondientes a la gestión de la política social: ministerios y servicios públicos. El colapso de este modelo dará paso a lo que en un primer paso se llamó el ajuste, ocultando así la verdadera envergadura de los cambios, pues no se trataba de un ajuste sino del paso a un modelo liberal de economía abierta que implicó sustantivos cambios en el concepto y operación de la política social.

En un primer momento la receta liberal es ortodoxa: se reduce drásticamente el gasto social y se procede a una racionalización del aparato público: disminución de direcciones, dependencias, tareas y funcionarios; privatización de empresas públicas, destacando entre ellas empresas sanitarias y de servicios. A la vez, se impulsan programas de apoyo social directo y altamente focalizados dirigidos a los más pobres. Se modifica la institucionalidad y administración de la seguridad social introduciendo participación de agentes privados y ligando los posibles beneficios con el aporte individual de cada cual.

Los procesos señalados cambian la gravitación que tiene la acción del Estado en la sociedad. El Estado no aparece como garantía de protección social y pierde sentido como agente de la ciudadanía y del bien común. En sus propias acciones se instalan lógicas que ponen por delante al individuo contribuyendo a relativizar lo social. El concepto de prestaciones sociales basados en criterios de eficiencia asociada a la opción individual de las personas incide sobre la relación de estas con el Estado. Si antes los acuerdos previsionales y de salud eran pactados como derechos colectivos asociados a la condición laboral, en el presente cada individuo toma sus decisiones a su cuenta y riesgo. Así, a la incertidumbre que genera la globalización y la competencia en la esfera del mercado, se suma la desesperanza que causa la retirada del Estado (Bourdieu 1998, Lechner 2002, Bauman 2002, Touraine 1997, 1998).

Hacia los años 90, sin que se modifique el esquema de economías abiertas con un papel central del mercado en la asignación de recursos, comienzan a buscarse nuevas alternativas de política social que respondan a los problemas de pobreza, equidad y desigualdad, pero que no amenacen el equilibrio fiscal. Los cambios en política social vienen por dos frentes. Por un lado, en Chile y en otros países de desempeños económicos ordenados, con buenos resultados y que experimentan procesos políticos tendientes a fortalecer las experiencias democráticas, se comienza a expandir el gasto social (Chile, México, Brasil). A la vez, comienza a instalarse lo que pasará a ser el instrumento de la innovación y la flexibilidad en las respuestas frente a problemas de pobreza y desarrollo: los programas sociales. Sin embargo, años más tarde, toda la fuerza de la política social se vuelca al enfoque de protección social, el que sin hacerse cargo de la dimensión participativa y comunitaria, pone el acento en una materia específica: la protección frente a eventos de quiebre de ingreso que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad. Por representar este enfoque una visión que da pie a numerosos e importantes programas sociales de transferencia de ingreso en América Latina, es necesario hacer referencia a sus principales coordenadas.

### **3. Enfoque del Manejo Social de Riesgo**

El Manejo Social del Riesgo (MSR) alude a la capacidad de las personas y las instituciones de prevenir y enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad, entendida como la probabilidad que enfrentan las personas o familias de resultar perjudicadas por

sucesos inesperados. La incertidumbre y el riesgo en América Latina dice relación con los grados de inseguridad económica que generan las caídas abruptas de los ingresos y la disminuida capacidad para resistir quiebres o shocks cuando estos se presentan en forma recurrente. Esta multiplicidad de dimensiones justifica su relevancia para las políticas públicas.

El enfoque del MSR habla de un "aseguramiento comprensivo" o sistémico que vincula las diferentes esferas institucionales que contribuyen a prevenir o a mitigar los riesgos, incluyendo la esfera de acción de los individuos en cuanto tales. El MSR colabora a una mayor uniformidad del consumo pues prevee que habrán periodos de la vida de mayor generación de ingresos que deben contribuir a financiar períodos menos productivos.

La contra-cara de la vulnerabilidad es la noción de bienestar, entendido como el resultado de una combinación de los activos presentes en los hogares, los mecanismos de aseguramiento a los que se tiene acceso, ya sea porque se tomaron decisiones anticipadas o porque estas forman parte de los arreglos institucionales de la sociedad, así como de la severidad y frecuencia de los eventos de quiebre o shock de ingreso.

La manera de protegerse contra sucesos de quiebre de ingreso es contando con activos (*assets*) que operen como una malla de protección para prevenir, mitigar y/o superar los quiebres. Entre los activos se cuentan el capital humano de las personas, el capital social, redes y relaciones sociales, el capital físico o patrimonial, los ingresos y el trabajo. El enfoque distingue entre mecanismos informales de prevención, mitigación y superación del shock (el matrimonio, la familia, las redes sociales, las organizaciones y la red comunitaria), mecanismos formales (trabajo, aseguramiento provisional, seguros de mercado, autoseguro vía ahorro) y las políticas públicas (asistencia social, transferencias, obras públicas).

Los riesgos varían según su origen o fuente, pueden tener origen natural o humano, pueden ser exógenos o endógenos y pueden tener rasgos idiosincrásicos o covariados (afectan a muchas personas). A veces actúan aisladamente y muchas veces se asocian entre sí. Algunos son esporádicos y otros frecuentes, algunos son de leve intensidad mientras que otros son catastróficos en cuanto a su efecto sobre el bienestar de la población afectada. El cuadro 1 sintetiza los riesgos que son mencionados en los textos del Banco Mundial y autores que se han apoyado en este enfoque mientras que cuadro 2 se detiene sobre las estrategias que despliega el manejo social del riesgo.

Se suele disponer de más mecanismos para enfrentar las perturbaciones idiosincráticas que las covariantes y las implicancias de política pública son claramente distintas. En respuesta a riesgos idiosincráticos se registran a) programas de empleo de emergencia, b) fondos sociales, c) intervenciones nutricionales y alimentarias, d) bonificaciones directas en efectivo a los más pobres, e) pensiones y seguro de desempleo.

**Cuadro 1. Fuentes de riesgo y a quienes afectan**

Fuente de riesgo	Micro: Individual o familiar	Meso: Local / subnacional	Macro Nacionales/ regionales	Macro Mundiales Internacionales
	Idiosincráticos	Covariantes (afectan a grupos)		
Naturales		Inundaciones Sequías Erupciones volcánicas Deslizamientos de tierra Tornados	Los anteriores + Terremotos	
Salud	Enfermedad Lesiones Discapacidad	Epidemias	Epidemias	Pandemias
Ciclo vital	Nacimiento Ancianidad Muerte			
Sociales	Crímenes Delincuencia Violencia intrafamiliar	Terrorismo Pandillas Crimen organizado	Conmoción civil Guerras Disturbios sociales	
Económicas	Desempleo Pérdida de cosechas Volatilidad de precios	Migración y reasentamiento Crisis locales (carreteras, puentes, servicios públicos) Pérdida de competitividad de producto	Anteriores + Desequilibrios macros y políticas de ajuste * Reducción del crecimiento * Hiperinflación * Crisis tecnológica * Costos de transición de las reformas económicas	
Políticas	Discriminación étnica y racial	Movilizaciones sociales masivas	Inestabilidad política Golpes de estado	
Ambientales		Contaminación Deforestación Desastre nuclear		

Fuente: adaptación de Holzmann y Jorgensen (1999)

**Cuadro 2. Estrategias y sistemas de manejo social del riesgo (ejemplos)**

Estrategias – Sistemas	Informal	De mercado	Públicas
<b>Reducción del riesgo</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción menos arriesgada.</li> <li>• Migración</li> <li>• Prácticas de alimentación y destete adecuados.</li> <li>• Participación en actividades de higiene y otras para impedir enfermedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en el trabajo</li> <li>• Conocimientos del mercado financiero</li> <li>• Estándares laborales empresariales motivados por el mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buenas políticas macroeconómicas</li> <li>• Capacitación previa al servicio</li> <li>• Políticas laborales</li> <li>• Estándares laborales</li> <li>• Intervenciones para disminuir el trabajo infantil</li> <li>• Políticas de invalidez</li> <li>• Prevención del SIDA y otras enfermedades</li> </ul>
<b>Mitigación del riesgo</b>			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiples trabajos</li> <li>• Inversión en activos humanos, físicos y activos reales</li> <li>• Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en múltiples activos financieros</li> <li>• Microfinanzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de pensión</li> <li>• Transferencias de activos</li> <li>• Protección de derechos de propiedad (en especial para mujeres)</li> <li>• Apoyo para ampliar los mercados financieros a los pobres</li> </ul>
Seguros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matrimonio/ familia</li> <li>• Organizaciones comunitarias</li> <li>• Tenencia compartida</li> <li>• Trabajo vinculado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rentas anuales para la vejez</li> <li>• Seguros de invalidez, accidentes y otros (p.ej. seguro de cultivos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.</li> </ul>
Cobertura de riesgo contrario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia ampliada</li> <li>• Contratos de trabajo</li> </ul>		
<b>Superación del riesgo</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de archivos reales</li> <li>• Pedir prestado a vecinos</li> <li>• Transferencias dentro de la misma comunidad/ caridad</li> <li>• Trabajo infantil</li> <li>• Desahorro en capital humano</li> <li>• Migración temporal/ estacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de activos financieros</li> <li>• Pedir prestado a bancos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en caso de desastres</li> <li>• Transferencias/ asistencia Social</li> <li>• Subvenciones</li> <li>• Obras públicas</li> </ul>

Fuente: Holzmann y Jorgensen (2000)

### ***Enfoque de Protección Social***

En el caso de los pobres, la vulnerabilidad no se deduce de un traspíe o un shock, sino que se vive en una condición de vida de vulnerabilidad: empleos precarios, viviendas estrechas, déficits en la dotación de capital humano, acceso restringido a los bienes de consumo, etc. Si a ello se agrega el agravante de un suceso no previsto de quiebre o pérdida de ingreso, existe una alta posibilidad de que esas familias no logren reducir o superar el embate, presentándose como resultado en la mayoría de los casos un acomodo en una situación vital más desprotegida y vulnerable que antes de que el shock se produjera (Raczynski, Serrano y Valle, 2002). Frente a esta población, el MSR enfatiza el concepto y enfoque de protección social, entendida como el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades para

mejorar su manejo del riesgo, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Enfatiza la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso mediante una red de protección que incluye las relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al capital humano.

Consiste en activar mecanismos de aseguramiento que minimicen el impacto de los eventos negativos de pérdida de ingreso familiar. La racionalidad para la intervención de la política social se presenta cuando los individuos fallan en obtener niveles óptimos de aseguramiento.

### ***Alcances y limitaciones del enfoque MSR***

El enfoque de MSR permite superar la categorización estricta de los programas tradicionales en estancos y plantear una configuración eficiente de programas universales y focalizados, permanentes y transitorios, para toda la población y para segmentos en mayor condición de riesgo. A la vez, articula un conjunto de programas dirigidos especialmente a los extremadamente pobres, segmento al que históricamente la política social ha llegado con más dificultad y malos resultados.

Sin embargo, no son pocas las preocupaciones e interrogantes. En relación al concepto mismo, Sojo (2000) critica que el sistema se basa en el mercado y autoriza la intervención pública solo cuando los mecanismos de mercado no existen o colapsan. En este caso, operaría la red de protección social. Sin embargo, afirma, las redes de protección que se proponen no necesariamente representan una red social amplia, sino un sistema modular de programas flexible para adaptarse a los patrones específicos de riesgo y complementar los "arreglos" existentes. Ello solo es posible, sostiene, mediante contribuciones obligatorias o con cargo a impuestos generales, o una combinación de ambas, modalidad que hace más estable y equitativa la diversificación de riesgos, permite subsidios cruzados y establece un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás.

En otras palabras, si bien este enfoque no representa una opción de política asistencial *per se*, lo cierto es que es altamente probable que permanezca en ese ámbito. Sojo advierte contra el reduccionismo en política social, que circunscribe la responsabilidad pública a políticas focalizadas en los pobres desestimando el principio de solidaridad. Sostiene que el enfoque de protección social en el contexto del MSR se basa en tres fundamentos relacionados con el aseguramiento: a) la respuesta del Estado debe circunscribirse al combate a la pobreza, b) se enfatiza la respuesta individual para asegurarse contra los riesgos, y c) se descarta la posibilidad de solidaridad en la diversificación de riesgos.

#### **4. Programas de alivio a la pobreza concebidos en el marco del enfoque de protección social**

En el marco del enfoque de protección social, desde fines de los años 90 comienzan a instalarse programas de protección social dirigidos a los segmentos más pobres en diversos países de América Latina. Tienen por objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir del ciclo de la pobreza y/o a superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo. A los objetivos de protección social se suman objetivos de inversión en capital humano por la vía de ligar la

transferencia a la condición de que los beneficiarios asuman responsabilidades de asistencia de los niños a la escuela y/o a los servicios de salud. Benefician a grandes volúmenes de población, particularmente en los casos de Oportunidades (ex Progresa) de México, Bolsa Familia de Brasil y Jefas y Jefes de Hogar de Argentina.

Estos programas comparten las siguientes características: son programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo. Definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano y se encuentran claramente focalizados en población pobre. La mayoría de los programas declara diferenciarse de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva pues, en este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa denominado “contraprestación”. En caso de no cumplir la parte del contrato que le corresponda (por ejemplo, si los niños faltan a la escuela, las madres no participan en una charla o se falta a los compromisos adquiridos) el beneficiario/a arriesga ser suspendido del programa. El componente de capital humano se expresa en la prioridad que estos programas otorgan a la educación y la salud. El componente de educación consiste en becas en efectivo destinadas a niños para asistir a la escuela primaria. En algunos países esto se extiende a la educación secundaria. La contraprestación consiste en la exigencia de asistencia regular a la escuela para acceder a la donación (Rawlings y Rubio, 2003).

Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia. Sin embargo, son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos. Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros.

Cabe destacar que la operación de programas como los descritos descansa sobre la disponibilidad de tecnología social e informática que facilita la entrega de los recursos. Otro elemento característico de este tipo de programas es que con frecuencia su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República, elemento que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.

Estudios y evaluaciones disponibles sobre los programas de transferencias permiten precisar que muchos de ellos definen como objetivo mejorar el capital humano de niños y niñas. Algunos agregan otros propósitos: reducción de la pobreza actual, disminución del trabajo infantil, creación de redes de protección social en situaciones de crisis. Las evaluaciones coinciden en señalar que las transferencias han demostrado tener un efecto positivo en las tasas de matrícula tanto para niños como para niñas. Las evaluaciones también captan un efecto positivo en la reducción del trabajo infantil. En el área de consumo, los estudios detectan que los ingresos derivados de las transferencias se destinan fundamentalmente a mejorar la alimentación del hogar contribuyendo de esta forma a mejorar el patrón de consumo (Aedo 2005, Rawlings 2003, Armas 2004).

Un factor de interés de estos programas es el impacto diferenciado de género, en un sentido claramente positivo, que han detectado estudios sobre este punto. La mayoría de los programas sitúa como perceptora de la transferencia a las mujeres, teniendo en cuenta que ellas son mejores administradoras de los recursos al interior del hogar y tienen mayor compromiso con la educación de los hijos. El disponer de recursos impacta sobre un mayor control de la economía familiar y poder de decisión por parte de las mujeres, lo que incide en su autoestima y valoración en el medio familiar. En casi todos los países es posible constatar un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto no buscado de los programas asistenciales. Estos, que se estructuran sobre la base de los roles femeninos tradicionales, sin premeditarlo permiten que las mujeres se encuentren entre ellas, accedan a espacios de diálogo y aprendizaje y desarrollen capacidades.

Algunas de las críticas que se han formulado al diseño y operación de los programas de transferencias apuntan en la siguiente dirección:

- a) Los programas, dice la teoría, ayudarían a la instalación de la red de protección. Sin embargo, no tienen la capacidad institucional ni operativa para incrementar la articulación y coordinación a nivel del sistema de políticas públicas y políticas sociales, lo que es en realidad uno de los grandes problemas de la gestión pública social, aún en países con trayectorias exitosas como es el caso de Chile. Mientras estos temas no se encaren, los programas no tienen ninguna oportunidad de operar como sistemas efectivos de protección social.
- b) Tal como advierte Sojo (2000), la operación de los programas no constituye una red social amplia, sino un sistema flexible para adaptarse a patrones específicos de riesgo. En otras palabras, no se constituye una red eficiente de protección porque opera sobre la base de la excepción, en circunstancias que la vulnerabilidad social reclama mecanismos más permanentes y eficaces.
- c) En cierta forma, este tipo de programas simplifica o ignora los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad, inequidad y pobreza. Asumen una postura lineal que pretende superar esos déficits y empujar a los pobres a umbrales donde podrán mejorar sus condiciones de vida. Suponen que, a la hora de superar los déficits, los espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan.
- d) Los programas analizados son, en definitiva, programas de subsidio a la demanda ligados a la participación en los servicios sociales de educación y salud. El foco está puesto en la cobertura: acceso y retención a los servicios educacionales. No abordan tópicos referidos a la oferta ni incorporan preocupaciones acerca de la calidad del servicio educativo.
- e) Por último, la literatura destaca que al presentarse acuerdos concretos entre beneficiarios y programas se está dejando de lado el rol pasivo de asistido para interactuar con un beneficiario que se corresponsabiliza. Sin embargo, no hay que sobre valorar el papel del contrato con las familias que se asocia a la idea de contraprestaciones. Como bien señalan investigadores europeos que han visto proliferar programas de inclusión social sobre la base de ciertos acuerdos o contratos que actúan como contraprestaciones, estas no consiguen engañar

realmente a los beneficiarios que saben que son paliativos (Dubet y Martucelli, 2000).

## **6. Chile Solidario**

En Mayo del año 2003, el Presidente de la República anunció al país un novedoso programa social dirigido a la población en situación de extrema pobreza: el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Este programa focaliza en 225.000 familias ubicadas bajo la línea de pobreza de acuerdo a la Encuesta Socio Económica de Hogares (CASEN). Se llega a las familias a través de un agente social llamado Apoyo Familiar localizado en las municipalidades y se inicia con ellas un plan de trabajo sobre la base de un acuerdo en el que el Estado se compromete a aportar determinados apoyos y la familia se compromete a cumplir determinadas responsabilidades. Las familias son incorporadas a esta etapa del programa por un período de 24 meses y su egreso es paulatino. Se contemplan cuatro niveles de acción: 1) otorgar apoyo psicosocial y facilitar el enlace con el programa; 2) otorgar servicios y apoyos para nivelar a la familia en torno a un parámetro de 53 mínimos organizados en siete áreas definidas como pilares básicos (identificación, educación, salud, empleo, ingreso, habitabilidad y dinámica familiar), 3) otorgar una transferencia monetaria de \$10.500 que irá decreciendo en el período de dos años que dura el enlace de la familia con el programa; 4) acercar a la familia la oferta pública social de modo de facilitar la operación de una red de protección social.

Cabe destacar que si bien el programa define condiciones mínimas en las áreas de empleo y habitabilidad, su margen de maniobra en este campo es, principalmente, vincular a las familias con programas sociales que atienden estos temas. El programa no contempló en su diseño original inversiones en las áreas de capacitación-empleo ni en el área vivienda, temáticas de vital interés para mejorar la condición vital de las familias<sup>2</sup>.

Las evaluaciones cualitativas que se han realizado sobre el programa registran sus logros, potencialidades y limitaciones. Entre los logros cabe destacar la contribución del apoyo psicosocial a movilizar a personas en situación de precariedad extrema que antes de su incorporación al Sistema no visualizaban alternativas para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En los mejores casos el programa no sólo conecta a las familias con la oferta pública, sino que genera en ellas voluntad y deseo de cambio. La otra cara de la moneda es la generación de sobre-expectativas asociada a esta movilización, que se produce por la ya mencionada dificultad para resolver problemas concretos y vitales para las familias como son la solución de las dificultades habitacionales y la generación de ingresos a través del empleo.

Este programa contempla las siguientes innovaciones: la figura de un agente que enlaza a la familia con la oferta pública, el concepto de apoyo psicosocial para población en

---

<sup>2</sup> Una alternativa para la generación de empleo en el corto plazo es la que ofrece el Sistema a través del FOSIS y la modalidad de microemprendimientos productivos, consistente en un monto de recursos asignados para la compra de algún insumo para la realización de alguna actividad productiva por cuenta propia. En la mayoría de los casos la postulación de las familias y la decisión sobre el tipo de proyectos a emprender la realiza el apoyo familiar, por lo que estos no se ajustan a los intereses o las posibilidades de los beneficiarios y terminan fracasando o transformándose en una más de las múltiples estrategias paralelas de sobrevivencia que ensayan los hogares pobres.

condición de vulnerabilidad extrema, la idea de acuerdo social entre el Estado y los beneficiarios en el que ambos asumen responsabilidades, la idea de mínimos que deben ser cubiertos para todos los habitantes del país, la definición de un período delimitado de tiempo de duración del programa con cada familia y los mecanismos de egreso.

Las principales dificultades que presenta el *modus operandi* del programa dice relación con los criterios individuales y no sociales con los que opera, lo que se traduce en que no logra incentivar ni vincularse con dinámicas sociocomunitarias en el entorno local, mostrando incapacidad de empalmar con tópicos destacados por la literatura por su relevancia en materias de desarrollo y superación de pobreza, como el capital social y la generación de capacidades locales. Al operar de esta forma, el programa parecen ir contra la corriente de lo que ha sido la acumulación conceptual reciente acerca de los problemas de pobreza, que han logrado avanzar más allá de la definición de carencias y vulnerabilidades y poner acento en las dimensiones intangibles, sociales, subjetivas emocionales y políticas de la pobreza. Siguiendo la definición de pobreza de CEPAL (2003) se aprecia que no está recogida en esta iniciativas: “la pobreza es el resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos- en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional”.

Por su parte, las limitaciones tienen relación tanto con las características propias del diseño del programa como con la operación y ejecución misma. Respecto del diseño, si bien se aportan elementos tan importantes como la figura del apoyo familiar, se omite toda referencia a lo socio comunitario pues el pilar de la intervención es la familia. A la vez, puesto que se intervine sobre familias en condiciones críticas, el peso de la intervención gravita en factores de asistencia en la forma de una distribución de ayudas concretas, que es lo que las familias solicitan y esperan. Se perpetúa de esta forma, en la mayoría de los casos, la mecánica de la asistencia social que deja muy poco campo para elaborar aquellas temáticas que podrían colaborar a revertir y/o mejorar la condición social de pobreza y exclusión: capacidades, autonomía, derechos ciudadanos, voz pública, etc., todo aquello que bien resume Márquez (2005) al referirse al control cultural que tienen y no tienen los pobres sobre su propia vida.

Desde la perspectiva de la gestión operativa, los problemas detectados dicen relación con la carga de trabajo que maneja cada apoyo familiar, la que oscila entre 30 y 80 familias, volumen que dificulta severamente la posibilidad de brindar apoyo psicosocial y realizar labores de un acompañamiento más dedicado. A la vez, la tarea de Chile Solidario consume mucha de la energía social en el nivel de los operadores de base, los que comienzan a actuar con un potente mecanismo interno destinado a priorizar a los sectores más pobres y a dejar de prestar atención a dinámicas de desarrollo que combinan diferentes segmentos de población en condiciones de precariedad de ingreso así como también a los diferentes propósitos del desarrollo social. La magnitud de las tareas asociadas al programa hace difícil arrastrar a los más pobres a una dinámica que trascienda la estricta asistencia y, a la vez, conduce a dejar de priorizar otras temáticas que siendo quizás menos urgentes, son más sustentables y pertinentes a los procesos de desarrollo y alivio a la pobreza.

Este es un programa que sin duda clasifica entre los programas de alivio a la pobreza centrados en transferencias de ingreso que se detectan a lo largo y ancho de América

Latina en los últimos años. Sin embargo, Chile Solidario se distingue de la mayoría de ellos porque es de escala reducida (número de familias), por un tiempo acotado (dos años) y porque su operación descansa en buena parte en la figura del apoyo familiar que aporta rostro y conversación a las tareas que emprenden en común las familias y el Estado.

¿Por qué interesa mirar con relativo detalle el proceso que ha puesto en marcha Chile Solidario?

Porque a pesar de que a la hora de la ejecución se impone una carga marcadamente asistencial que dificulta instalar un diálogo distinto del pedir y recibir por parte de la familia, este programa incorpora dispositivos que abren la posibilidad de trascender la protección-asistencia para incorporar la temática del bienestar al incorporar el concepto de mínimos y al poner a un intermediario, el apoyo familiar, en la negociación de un proyecto común de mejoras entre las familias y el Estado. Si los mínimos abren una conversación sobre derechos de ciudadanía y si a ello contribuye el papel que desempeña el intermediario, se estaría avanzando en la perspectiva del bienestar, porque en ese diálogo se construyen capacidades y se negocia desde el sentido de futuro y no solo desde la dinámica de la reparación y las carencias. A ello debe sumarse, por cierto, la disponibilidad de acceso a una oferta de servicios sociales tanto universales como selectivos y focalizados.

Este camino solo se podría dar, sin embargo, si se abre espacio a dinámicas sociales más abarcadoras que la relación casi privada que cada familia sostiene con el programa y este se abre a lo sociocomunitario. Otro factor que puede contribuir es aprovechar la instalación del programa al interior de las municipalidades para generar procesos de aprendizaje entre funcionarios municipales en torno a los elementos y metodologías para implementar programas e iniciativas de alivio y superación de la pobreza. En la hora actual, más que una experiencia de aprendizaje por parte de los funcionarios, lo que se observa es una abrumadora carga de trabajo que no deja tiempo al desarrollo de capacidades.

Por último, incorporar la dimensión del bienestar está asociado a la promesa de que el programa tendría la capacidad de arrastrar al conjunto de la oferta pública social hacia la efectiva operación de una red de protección, a la que también debiera concurrir el mercado por medio de la generación de oportunidades de empleo y generación de ingresos. Al respecto, más que dinamizarse la red social de protección, se activa la primera línea de la protección social, la relativa a la asistencia, pero quedan rezagados los instrumentos más complejos de la malla de protección social, educación orientada al ámbito productivo, la capacitación y habilitación para el trabajo, el respaldo a la inserción laboral y la generación de ingresos, la recuperación socio espacial de viviendas y poblaciones deterioradas y la construcción política de los temas de la pobreza y la exclusión. Este punto remite a poner en la balanza el traslapamiento que se produce entre la idea de mínimos de acceso a servicios sociales y la idea de derechos de ciudadanía.

Chile Solidario realiza un significativo aporte a la política de superación de la pobreza al instalar la idea de mínimos sociales. Pero es necesario tener en cuenta que, desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía, el acceso a determinados servicios sociales es solo un importante aspecto. Otros igualmente importantes refieren a la tematización sobre el bien común y el bienestar que se traduce en acuerdos sociales que

definen deberes y responsabilidades de la sociedad y no solo de un grupo vulnerable al que se hace necesario proteger. Señala Daeren (2004) que los programas de transferencias ofrecen a los pobres “beneficios sin derechos”. Su principal preocupación es el alivio de la pobreza mediante la creación de redes de protección mínima para grupos que no pueden beneficiarse de otras disposiciones más estructurales y universales. Las transferencias condicionadas a apoyos en las áreas de educación e inserción laboral son beneficios temporales, otorgados con criterios de focalización a grupos delimitados y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones.

## **7. Conclusiones**

Los programas de transferencia de ingreso que han ganado terreno en la agenda social en América Latina permanecen en un umbral de asistencia a los más pobres y no recogen asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento y la generación de capacidades. Descartan consideraciones relacionadas con la distribución social de las responsabilidades para la construcción de una sociedad con mayores niveles de equidad, proponiendo a cambio dinámicas de protección focalizadas que no promueven criterios de solidaridad a nivel de sociedad. Formulan una asociación equívoca entre derechos como asuntos de ciudadanía y acceso a servicios sociales, que es una materia de cobertura, descuidan e incluso inhiben la posibilidad de vincularse con dinámicas sociocomunitarias en el entorno local en el que habitan las familias beneficiarias. Por último, no enlazan con un sistema de protección social, como prometen hacer.

Estos programas de transferencias ponen foco en protección social apoyando a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social pero no logran empalmar ni combinarse con políticas de bienestar, aquellas que se traducen en derechos tanto universales como selectivos que se distribuyen con criterios de equidad e igualdad de oportunidades sociales.

La idea de bienestar supone redistribución, solidaridad y compromiso colectivo con la cohesión social, su operación supone la generación de servicios sociales de cobertura universal y programas focalizados. Reclaman una participación ciudadana construida sobre procesos continuos que requieren de apoyo por parte de la política social para la expansión de las capacidades de los sujetos y sus organizaciones.

El bienestar puede asociarse virtuosamente a la protección cuando enlaza con programas de promoción social, empleo, generación de ingresos y desarrollo local, pero no empalma con la protección social por el solo mecanismo de poner acento en el acceso a los servicios sociales.

Los resultados de los programas de transferencias, entre ellos Chile Solidario, satisfacen sus propios propósitos y, en este sentido, las evaluaciones en curso entregan resultados promisorios. El problema es que están desvinculados de otras áreas insustituibles de la política social como son las materias referidas al bienestar, la distribución social de las oportunidades. No presentan hasta ahora capacidad de pensarse como programas integrales, organizados en la lógica de un Estado asegurador que se compromete para validar derechos de ciudadanía que incluyen pero no se reducen ni limitan a los derechos de inclusión.

La política social es un sistema constructor de protección, integración, ciudadanía y comunidad nacional. Una buena política social no debe poner toda su energía en una sola canasta pues generará vacíos que, a la larga, pueden distorsionar incluso los resultados positivos que esté logrando en aquel espacio que se haya escogido como principal frente de batalla para la superación de la pobreza y el desarrollo social. El foco en protección social debe nutrirse y complementarse con el foco en el bienestar y la ciudadanía. Un camino que algunos de los programas de transferencia en curso en América Latina están explorando y que todos deben reforzar es el potencial vínculo con iniciativas empoderadoras, generadoras de capital social y de desarrollo desde abajo hacia arriba en una perspectiva de desarrollo local integrado y participativo. No resulta sensato echar por la borda el aprendizaje y la experiencia que en esta línea se ha acumulado en Chile de la mano de los programas sociales y de promoción social para reemplazarlos por la focalización en extrema pobreza y protección social. Es necesaria la combinación y la complementariedad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AEDO, C. (2005) “Transferencias de Ingreso: Una Nueva Forma Para Asignar el Gasto Social”, en proceso de preparación

AMADEO, E. (2004) “Tipología de la realidad social latinoamericana” en Equidad y Protección Social, Editado por Clarisa Hardy, Colección Ciencias Humanas, Ediciones LOM

ARMAS, A. (2004) “La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano”, documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”, Unidad de la Mujer CEPAL – CONAMU, Quito Ecuador, Agosto

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2004,a) “Estudio de los factores resilientes y del capital social y humano de los participantes en el Sistema Chile Solidario”; Fondo de Solidaridad e Inversión Social

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2004,b) “Diseño e implementación del proyecto piloto fortalecimiento de las familias jóvenes del Programa Puente”; Fondo de Solidaridad e Inversión Social

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2005, en curso a) “Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema Protección Social Chile Solidario”, MIDEPLAN

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2005 en curso b) “Familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el Programa Puente”, MIDEPLAN

ACOSTA, L. Y RAMIREZ, J.C. (2004) “Las redes de protección social: modelo incompleto”, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo.

ATRIA, R. (2003), “La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales”, en Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza”, compilado por Irma Arriagada y Francisca Miranda, CEPAL

- BAUMAN, Z. (2001) “En busca de la política”, Fondo de Cultura Económica
- BID, (2001). “Chile: Household risk management and social protection”. Confidential: Draft for discussion.
- BOURDIEU, (1998) “Contre Feux”, Editions Liber Raisons D’Agir
- CANALES, M. (2004) “Evaluación del Estado de avance del Sistema Chile Solidario”, Universidad de Chile;
- CARVALHO, L. (2005) “Políticas Sociais para as Familias no Brasil e o Fome Zero”, Ponencia presentada al Seminario “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Stgo, junio.
- CASTEL, R. (2004) “La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?”, Manantial
- CELS (2003) “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?” Buenos Aires. En [http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos/a\\_docs\\_trabajo/4\\_desc/desc\\_pdf/Jefes\\_Jefas.pdf](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/a_docs_trabajo/4_desc/desc_pdf/Jefes_Jefas.pdf)
- CEPAL, (1995) “Focalización y pobreza”, Cuadernos de la CEPAL No. 71
- CEPAL (2000) “Equidad, desarrollo y ciudadanía: I. Visión Global; II. Agenda Social; III. Agenda Económica”. Economía de América Latina. Ed. Alfaomega, Colombia.
- CEPAL (2003) “Análisis de Resultados del Programa Puente”, División de Desarrollo Social
- CEPAL (2004) “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, Unidad de la Mujer, Serie Mujer y Desarrollo
- CEPAL (2004) “Pobreza, autonomía económica y equidad de género”, Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe, Separata, Unidad de la Mujer
- CEPAL (2004) “Relatoría de la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género”, Unidad de la Mujer CEPAL – CONAMU, Quito Ecuador, Agosto
- CHANT, S. (2003) “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo
- DAEREN, L. (2004) “¿Mujeres pobres: prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, Documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género”, Unidad de la Mujer CEPAL – CONAMU, Quito Ecuador, Agosto
- DUBET Y MARTUCCELLI, (1999), ¿En qué sociedad vivimos? Editorial Losada
- ENCEL (2001) Evaluación de impacto de Progresá sobre los hogares: Encuestas de Evaluación (ENCEL)

GALASSO E. y RAVALLION M. (2003) "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", Working Paper N. 11/03, World Bank, December 2003.

GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (2005) "Familias y política social en México. El caso de Oportunidades, Ponencia presentada al Seminario "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Stgo, junio.

HERRERA, M. Y CASTÓN, P. (2003) "Las políticas sociales en las sociedades complejas", Ariel Sociología

HICKS, N. y WODRON, Q. (2001), "Protección Social para los Pobres en América Latina", Banco Mundial

HOLZMANN, R. y JORGENSEN, S. (2000), "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá"

LECHNER, N. (2002), Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política", Colección Escafandra, LOM Ediciones.

LOPEZ, G. (2004) "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (antes Progresa)", ponencia presentada a la Reunión de Expertos sobre Políticas y Programas de Superación de la Pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género, CEPAL-CONAMU, Quito, Ecuador, Agosto.

MARQUEZ. F. (2005), "Nostalgia y Reclamo. Pobreza, Identidad y Contrato Social en Chile", Tesis de Doctorado, Universidad Católica de Lovaina, Belgica.

MIDEPLAN (2002), "La política social y la corresponsabilidad con nuevos actores: la preocupación por la familia como esfera de acción". Documento de trabajo. Santiago, Octubre.

MIDEPLAN, (2003) "Síntesis de los Principales Enfoques, Métodos y Estrategias para las Superación de la Pobreza"

MIDEPLAN, (2003) "Síntesis de los Principales Enfoques, Métodos y Estrategias para las Superación de la Pobreza"

PEREIRA, H. (2004) "Género e pobreza no Brasil", documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género", Unidad de la Mujer CEPAL – CONAMU, Quito Ecuador, Agosto

PRATES, C. (2004) "Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de genero no periodo 2000-2003: Avancos e possibilidades, documento preparado para la reunión de expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrático y el género", Unidad de la Mujer CEPAL – CONAMU, Quito Ecuador, Agosto

RACZYNSKI, D. (1999) "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza" en TOKMAN, V. y O'DONNELL, G. "Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos". Ed. Paidós, Argentina.

RACZYNSKI, D. Y SERRANO, C. (2001) "Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile". Documento inédito elaborado para FLACSO.

RACZYNSKI, D. y SERRANO, C., (2003) Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile, en Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza, Arriagada, I. y Miranda F., compiladoras, CEPAL.

RACZYNSKI D. y SERRANO C. (2003) “Programas Sociales innovadores de superación de la pobreza en Chile y Brasil”, en Equidad y Protección Social, Editado por Clarisa Hardy, Colección Ciencias Humanas, Ediciones LOM

RACZYNSKI, D., SERRANO, C. Y VALLE, M. (2002) “Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo”. Asesorías para el Desarrollo. Informe Final para el BID. Santiago.

RAWLINGS, L. y RUBIO, G. (2003) “Evaluación de impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo”, Cuadernos de Desarrollo Humano No. 10, Banco Mundial

SEN, A. (1999), “Development as Freedom”, Anchor Books, Random House, Inc. New York.

SERRANO, C. (2002) “Pobreza, Capital Social y Ciudadanía”, Asesorías para el Desarrollo

SERRANO, C. (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo.

SOJO, A. (2002) “Las políticas de aseguramiento en América Latina y el Caribe: La diversificación de riesgos y el combate a la pobreza”.

SOJO, A. (2004) “Vulnerabilidad social y políticas públicas, CEPAL, sede México, Serie Estudios y Perspectivas

STANDING, G. (2001) “Globalisation: The Eight Crises of Social Protection”. International Labour Office, Genova.

TOURAINÉ, A. (1997), *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica.

TOURAINÉ, A. (1998), *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.