

NUEVAS ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA. INNOVANDO EN LAS POLÍTICAS CONTRA LA VULNERABILIDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

María Ignacia Fernández *

América Latina exhibe positivos resultados en materia de estabilidad política y económica. Tras décadas marcadas por crisis fiscales y ajustes estructurales que resultaron en graves problemas de pobreza y marginalidad, desde 2002 se ha producido en la región una caída de la pobreza que en promedio llega a 15,7 puntos porcentuales, según cifras de la CEPAL. No obstante estos avances, la región sigue siendo la más desigual del planeta. “No solo registra la mayor inequidad de ingresos, sino también de distribución del consumo, propiedad de la tierra, estado de salud y representatividad política, esta última vinculada con una distribución desigual de la educación, tanto en cantidad como en calidad” (Rimisp, 2011: 33).

Este trabajo se pregunta por la capacidad de las políticas de superación de pobreza vigentes en América Latina para cumplir con su propósito y contribuir a enfrentar los problemas de vulnerabilidad y exclusión social vinculados con estas desigualdades. Ante un diagnóstico más bien negativo, se avanza sobre el análisis de algunas innovaciones recientes de articulación entre programas de transferencias monetarias, generación de ingresos y fortalecimiento de los activos individuales y colectivos de sus beneficiarios, para concluir sobre el mayor potencial relativo de integración social de estas nuevas estrategias.



Foto: On the Top of the Hill. Autor: Geraint Rowland. [Flickr.com](https://www.flickr.com/photos/geraintrowland/) / [CC-BY-NC-ND-2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/)

1. PRESENTACIÓN. LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES

Vulnerabilidad y exclusión social pueden ser entendidos como enfoques alternativos para dar cuenta de un fenómeno similar: el de la mayor complejidad y multidimensionalidad de las expresiones de pobreza y desigualdad que enfrentan las sociedades latinoamericanas contemporáneas.

Mientras la pobreza monetaria se refiere a la falta de ingresos para cubrir las necesidades básicas, la vulnerabilidad hace referencia al “impacto que provocan eventos económico-sociales extremos sobre las capacidades de las personas” (Pizarro, 2001: 39). La vulnerabilidad se enfoca en los impactos del sistema económico y sus instituciones sobre los recursos de las personas (capital humano, capital social y capital físico), de manera que los más vulnerables tendrán mayor probabilidad de caer en situación de pobreza (Lipton y Maxwell, 1992; Moser, 1998).

Lo complejo del panorama es que parte importante de la población latinoamericana, aun sin ser pobre, se encuentra en situación de vulnerabilidad, siendo mayor la proporción de sectores medios vulnerables (38% de la población de América Latina en 2012) que económicamente seguros o consolidados (29,3% de la población). Estas cifras ascienden a un 67% de vulnerabilidad en Brasil y a 44% en Bolivia o México (Hardy, 2013). La vulnerabilidad se concentra en hogares que participan del mercado laboral de manera informal, con alta proporción de niños y adultos mayores y con bajas tasas de escolaridad.

Aunque el enfoque de vulnerabilidad resulta particularmente pertinente para comprender una realidad latinoamericana caracterizada por una fuerte precariedad laboral, la perspectiva complementaria de la exclusión tiene el potencial de que permite atender no sólo los problemas de pobreza, sino también los de desigualdad. “La cuestión de la exclusión social (...) está más cercanamente relacionada con la dimensión que crea el sistema y no solamente con los resultados de exclusión que experimentan los individuos concretos” (Sojo, 2000: 53) “... sería entonces el indicador del grado en que una sociedad se aproxima a la relación plena de los derechos. Los derechos crean comunidad, y la comunidad produce integración y cohesión social.” (Sojo, 2000: 54).

La exclusión puede ser i) social (individual o grupal); ii) política, iii) económica o iv) espacial (barrial), cada una de las cuales puede ser comprendida a través de indicadores que facilitan su medición e intervención. En particular, la dimensión económica de la exclusión se enfoca en las condiciones del mercado laboral y se identifica por indicadores tales como el desempleo de larga duración, la precarización y la inseguridad laboral, los hogares sin trabajo, y los ingresos bajo la línea de la pobreza (Percy-Smith, 2000). La exclusión en el mercado laboral incluye una amplia gama de fenómenos tales como empleos de baja productividad, bajos salarios, informalidad e inestabilidad.

A pesar del importante crecimiento económico que ha experimentado la

región en las últimas décadas, que ha permitido la generación de empleos formales incluso en mayor medida que informales, América Latina aún se caracteriza por tener un mercado laboral altamente informal (Tokman, 2007; Weller y Roethlisberger, 2011). La informalidad en América Latina supera el 50% del empleo total, y los salarios en el sector informal son significativamente menores en comparación al sector formal (Rimisp, 2013). Se observa además, una importante tendencia a la precarización de los empleos formales. Es decir, trabajadores sin seguridad laboral, sin seguro de cesantía, sin estabilidad, sin contrato formal de trabajo, sin oportunidades de capacitación. Por lo general, los jóvenes, el área rural, el sector agrícola y las mujeres son los grupos más excluidos del mercado laboral, y suelen incorporarse en empleos precarios (OIT, 2008).

Ante la evidente magnitud de estos fenómenos, el análisis que se ofrece a continuación da por superada la comprensión de la pobreza como un fenómeno unidimensional centrado en la carencia de ingresos y asume, no sólo la multidimensionalidad del problema, sino también la existencia de relaciones sociales, políticas y económicas que refuerzan estructuras tendientes a la reproducción de las desigualdades, que generan vulnerabilidad y exclusión social.



Foto: Geometrías. Autor: Daniel Zanini H. [Flickr.com](https://www.flickr.com/photos/danielzanini/) / [CC-BY-NC-ND-2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/)

Propone, en consecuencia, que la política social no puede restringirse a la asistencia y la protección social para hacer frente a situaciones de riesgo que amenazan la sobrevivencia; como tampoco a la sola provisión de un conjunto

de bienes y servicios. La política social debe asegurar también la realización de derechos sociales de ciudadanía, para la participación plena de los individuos en igualdad de derechos y deberes; y más fundamentalmente, debe colaborar a la integración social. “La política social no es solo un mecanismo prestador de servicios en casos de necesidad. Fue en el pasado y debe ser en el futuro, el constructor simbólico de un espacio compartido que da origen a la comunidad sociopolítica al interior de la cual las personas reconocen formar parte de un destino colectivo compartido.” (Serrano, 2005: 11-12)

La inclusión social no es un proceso que se produzca naturalmente en conjunto con el crecimiento económico. Históricamente los cambios

tendientes a la inclusión han sido impulsados por liderazgos político-sociales, lo que da cuenta de la necesidad de una voluntad política que promueva y desarrolle procesos de inclusión. Si la exclusión es una condición multidimensional de desventajas acumuladas, cabe asumir que no existe una política única y homogénea que permita resolver esta situación.

En lo que sigue se cuestiona la capacidad de los principales instrumentos de la política de superación de la pobreza vigente en América Latina, para constituirse en mecanismo de integración social y enfrentar los nuevos problemas de vulnerabilidad y exclusión social. A partir de esta crítica, la tercera sección de este trabajo analiza el potencial de algunas estrategias a través de las cuales diversos países latinoamericanos han comenzado a innovar en su cometido en pro de la inclusión social.

2. PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE POBREZA: INVERSIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Durante las últimas dos décadas, prácticamente todos los países de la región han tendido a organizar su oferta de políticas de combate a la pobreza en torno a dos tipos de políticas no contributivas: los sistemas de pensiones –que no son objeto de análisis en este trabajo- y los programas de transferencia condicionada de ingreso (PTC). Pero en su historia reciente América Latina también ha sido testigo de otros tipos de esfuerzos de superación de pobreza, entre los que cabe mencionar, por ejemplo, la proliferación que tuvieron desde fines de los años '80 y durante buena parte de los '90, los Fondos de Inversión Social (FIS) y otros programas de desarrollo local (Pilotti y Torres, 2001; Siri, 1996).

Los FIS surgen como respuesta de emergencia y alivio a la extrema pobreza provocada por las políticas de ajuste estructural. “En términos amplios, los FIS son mecanismos de financiamiento para realizar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados, parcial o totalmente, por grupos locales pobres, entre los que se cuentan las comunidades, los gobiernos locales y una diversidad de ONG” (Pilotti y Torres, 2001: 9). Estos incluyen la realización de obras de infraestructura social y económica, así como pequeños proyectos productivos.

Los FIS no fueron concebidos para hacer frente a los problemas estructurales que causan la pobreza, ni lograron resolverla (Siri, 1996). No obstante, de ellos es posible extraer algunas lecciones importantes que cristalizan en el concepto de inversión social, de acuerdo con el cual “...las intervenciones no solo deben responder a una lógica de carencias (protección en caso de enfermedad, cesantía o vejez; solución a los déficits en educación, vivienda y salud; equipamiento e insumos productivos; capacitación laboral; etc.) sino que hacerlo en la perspectiva de las capacidades de las personas, familias, grupos y organizaciones presentes en las regiones, comunas o localidades afectadas. El supuesto es que la población tiene capacidades y potencialidades para salir adelante, y que las intervenciones que se realizan deben construir sobre éstas, multiplicando y

expandiéndolas. El término inversión social también señala que las capacidades y potencialidades no se limitan a las personas (capital humano), sino que están asociadas a la interacción y los vínculos entre ellas; es decir, existen en los grupos y las organizaciones, más allá de sus integrantes” (Concha et al, 2001).

Desde una mirada que re-centra la preocupación en los individuos y hogares, a mediados de los '90 comienza a emerger un nuevo tipo de respuesta, los programas de transferencias condicionadas, que buscan resolver las carencias inmediatas de ingreso incrementando el consumo (a través de las transferencias), y acrecentar el capital humano de los hogares más pobres (a través de las condicionalidades), con lo que se proponen contribuir a enfrentar inter-generacionalmente las causas estructurales de la pobreza. Al origen de este diseño se encuentra el enfoque de Manejo Social del Riesgo (MSR) introducido por el Banco Mundial a comienzos de la pasada década. Si antes los riesgos se concebían como colectivos y las sociedades se protegían solidariamente contra ellos, al MSR subyace una concepción de riesgos individuales, respecto de los cuales cada quien se protege con sus propios medios, siendo el empleo uno de los principales mecanismos de protección. El riesgo se define como la probabilidad de las personas y familias para hacer frente a quiebres o situaciones inesperadas que afectan negativamente su nivel de ingreso (Holzmann y Jörgensen; 1999). El Estado interviene abriendo opciones de manejo del riesgo cuando la familia o el mercado fallan, cuestión más frecuente entre la población más pobre y de menores ingresos.



Foto: A book in every child hand. Autor: Pratham Books. [Flickr.com](https://www.flickr.com/photos/prathambooks/) / [CC-BY-NC-ND-2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/)

Existe una prolífica literatura que analiza y sistematiza los resultados e

impactos de estos programas y que registra importantes logros, principalmente en salud y educación. Avances en salud han sido el aumento en la demanda de los servicios (Gaarder y Glassman, 2010), el aumento del uso de métodos anticonceptivos en la población en extrema pobreza (Lamadrid-Figueroa, et. al., 2010), o el mejoramiento de las condiciones nutricionales en niños de diversas edades (LeRoy, Ruel y Verhofstadt, 2009). En educación resaltan el incremento en asistencia y rendimiento de niños entre 7 y 12 años en escuelas rurales (García y Hill, 2010), la reducción del trabajo infantil y el aumento en asistencia escolar entre niños y niñas de 12 a 17 años (Skoufias y Parker, 2001).

Junto con incrementar los ingresos en el corto plazo, y con ello la participación en el consumo de los hogares más pobres, existe evidencia de que los PTC han contribuido al ahorro entre familias pobres (Winder, 2010), y al empoderamiento de las mujeres como jefas de hogar (Cecchini y Madariaga, 2011). Además, los PTC funcionan como escudos ante “shocks”, como los causados por desastres naturales o crisis económicas profundas (De Janvry et. al., 2010; De Janvry y Sadoulet, 2004).

Pero los PTC parecen haber cumplido un ciclo en su capacidad de respuesta. Ni los instrumentos de focalización utilizados son efectivos para llegar adecuadamente a poblaciones que permanecen desatendidas (urbanas en Perú, rurales en Colombia, por dar algunos ejemplos), ni la oferta de bienes y servicios estándar de los PTC parece adecuada para atender otras formas de exclusión (adultos mayores, jóvenes y familias sin hijos). Aun cuando las familias logren superar su condición de pobreza monetaria, permanecen en una situación de riesgo y vulnerabilidad tal, que mantienen su total dependencia de las transferencias.

Pero el problema de fondo de los PTC es que enfrentan serias dificultades para contribuir a la generación de ingresos autónomos, pues no permiten generar incentivos para nuevos empleos, ni instalar habilidades de largo plazo útiles para el mercado del trabajo (De la Briere y Rawlings, 2006).

Varios son los ejemplos documentados. Chile Solidario tenía como objetivo que, al momento de egreso del programa, al menos uno de los integrantes del hogar se encontrara trabajando regularmente con remuneración estable, pero las estadísticas del programa indican un 83,3% de incumplimiento de esa condición (Cecchini y Madariaga, 2011). Bolsa Familia en Brasil, por su parte, efectivamente logra que los beneficiarios entren al mercado laboral, sin embargo, quienes encuentran trabajo lo mantienen por no más de 11 meses. La Red de Protección Social (RSP) en Nicaragua entrega transferencias al finalizar un curso de capacitación para establecer un micro emprendimiento, pero no es capaz de asegurar que las transferencias efectivamente se utilicen para esos fines, como también ocurre con el Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador. Oportunidades, en México, registra resultados positivos en incremento de la ocupación laboral en zonas rurales, pero ésta se concentra en el sector informal de la economía.

En suma, al no lograr insertarse laboralmente -o haciéndolo de modo inestable-, para la población pobre el mercado informal continúa revelándose como la alternativa más plausible (Cecchini y Madariaga 2011;

De la Briere y Rawlings, 2006), con el consiguiente costo de trabajos menos productivos y con malas condiciones laborales. Esto repercute en que, aun cuando las familias logran superar su condición de pobreza monetaria en el corto plazo, permanecen en situación de riesgo y vulnerabilidad.

En consecuencia, tras el aparente fracaso de los fondos de inversión social, la respuesta limitada que ofrecen los PTC para resolver problemas de carácter estructural y la emergencia de nuevos problemas sociales que tensionan la capacidad de las políticas de contribuir adecuadamente a la realización de derechos y la integración social, la necesidad de innovar en las estrategias parece incontestable.

3. NUEVAS ESTRATEGIAS HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Para modificar estructuras de oportunidades y relaciones socioeconómicas que son fuente de exclusión y vulnerabilidad, algunos países de la región y aun de manera más bien aislada y con carácter excepcional, han comenzado a desarrollar algunas experiencias cuyo potencial radica en su capacidad para expandir la base de activos de la población y, consecuentemente, su capacidad para salir de su situación de pobreza y vulnerabilidad. Complementariamente, pueden contribuir a fortalecer el capital social de puente –nexos que vinculan a personas y grupos similares, pero en distintas ubicaciones geográficas- y escalera –nexos que crean relaciones entre grupos y personas de distinta identidad y distintos grados de poder sociopolítico- (Bebbington, 2005), con lo que aportan también a la inclusión social de sus beneficiarios.

A varias de estas iniciativas subyace un anclaje territorial, que parte del reconocimiento de la multiplicidad de manifestaciones de la pobreza y causas de la exclusión, cuyas expresiones varían en distintos contextos geográficos y socioeconómicos. Siguiendo a Schejtman y Berdegué (2004), entendemos el territorio no como un espacio físico objetivo, sino como “una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2004: 5).

Cabe distinguir, para efectos analíticos, dos tipos de innovaciones y adaptaciones recientes de los programas encaminadas en la dirección propuesta. En primer lugar, los esfuerzos de vincular las iniciativas dirigidas a hogares y familias, con iniciativas que focalizan en grupos humanos más amplios –barrios, comunidades, agrupaciones- y ofrecen espacios para el trabajo articulado. En segundo término, los esfuerzos de inclusión económica a través de programas de fomento productivo y empleabilidad, que permiten a sus beneficiarios acceder a empleos formales o por cuenta propia y, con ello, incrementar sus ingresos autónomos de manera sostenida. Veremos que en algunas ocasiones, ambos tipos de esfuerzos se presentan de manera conjunta.

COMUNIDAD TERRITORIAL, CAPITAL SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

El acceso a la educación, las condiciones en las que se da la inserción en el mercado de trabajo, la atención a la salud, las condiciones habitacionales, la exposición a prejuicios y estereotipos que dificultan la inserción en el país de acogida, entre otros, son factores principales que deben figurar en la agenda de investigación y política sobre adolescentes y jóvenes migrantes, hijos de migrantes y retornados.

Hay diversas formas de impulsar el trabajo colectivo en pos de la superación de la pobreza, que dependen principalmente de los objetivos que se plantee la política, de los recursos destinados a ésta, y de las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Una de ellas es realizar transferencias comunitarias, lo que implica usar territorios, localidades, municipios, barrios o juntas de vecinos como criterio de focalización, para que alguna organización de la sociedad civil administre dichos recursos. Ejemplos de este modelo son el caso de SEWA en la India (Macwan, 2009)¹ y los Núcleos Ejecutores en Perú (Trivelli, 2013), que se revisan más adelante.



Foto: El Alto, Bolivia. Autor: Pedro Szekely. [Flickr.com](https://www.flickr.com/photos/pedroszekely/) / [CC-BY-NC-ND-2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/)

¹ La Asociación de Mujeres trabajadoras independientes (SEWA, por su sigla en inglés) en la India, se posiciona como un programa colectivo de transferencias condicionadas a comunidades de base. SEWA es una organización de mujeres pobres y trabajadoras independientes de India, que han trabajado activamente en el pleno empleo y la autosuficiencia de sus comunidades. En 2002 comenzaron implementando un programa de seguridad barrial (*Jeevika*) intentando generar capacidades comunitarias para trabajar en el desarrollo de los propios barrios, a través de PTC comunitarios/colectivos. Este programa ha sido implementado en 400 pueblos, cubriendo a 40,000 hogares en 7 Estados de la India. El programa registra importantes resultados. Al involucrar activamente a los más pobres de las comunidades, estos se vieron obligados a desarrollar una visión de largo plazo para su propia vida y barrio. Los pueblos se enfocaron en sacar adelante a los más pobres, y los beneficios de este proceso fueron comunitarios. En términos territoriales, las comunidades fortalecieron sus economías locales al participar ellos mismos en la planificación agrícola de sus tierras, generando bancos de semillas y granos, y creando una biblioteca pública con material para seguir avanzando hacia una agricultura de calidad, según las cualidades de cada territorio. Además, el proceso generó oportunidades de empleo para los más pobres de las comunidades y aportó en el fortalecimiento de las economías locales (Macwan, 2009).

Otra forma es a través de la creación de organizaciones económicas comunitarias que promuevan el desarrollo en el interior de sus propias comunidades, entregando servicios de utilidad pública y gestionando sus propios recursos (como cooperativas, comités o empresas comunales). Honduras ha desarrollado este tipo de enfoque en su programa Unidades de Desarrollo Comunitario (UDECO), mientras que Canadá lo ha hecho a través de las Organizaciones Comunitarias de Desarrollo Económico (Trivelli, 2013; Fontan y Shragge, 1998).

También existe evidencia de la presencia de componentes comunitarios en políticas de focalización individual, que fomentan la interacción entre las familias de un barrio y el conocimiento de los actores del territorio, como el caso de la Red Unidos en Colombia, que representa la segunda etapa de la Red Juntos e incorpora elementos de innovación social, participación comunitaria, mejoras de habitabilidad y generación de ingresos. La Red se centra en la creación de capacidades en los municipios y en la participación de cogestores sociales que proveen un acompañamiento personalizado a las familias, logrando “facilitar la transmisión de conocimientos entre las familias, la comunidad, los cogestores sociales y las autoridades locales” (Trivelli, 2013: 3).

Han sido diversos los programas de superación de la pobreza en la historia reciente de América Latina que han impulsado la idea de un enfoque comunitario territorial, fuertemente ligado al lugar geográfico en donde las personas residen y despliegan su vida cotidiana (Theodori, 2005; Rozas, 1999). Ese es, por ejemplo, uno de los ejes articuladores de los FIS antes presentados, como también de las propuestas algo más recientes de gestión territorial de la pobreza (Raczynski, 1998; Rozas, 1999). Desde esta perspectiva, la superación de la pobreza no sólo se enfoca en el individuo pobre, sino también en las variables del contexto en donde se desarrolla su vida, por lo que se vuelve fundamental activar los recursos locales de la comunidad y generar políticas de incentivo económico.

Pero estos enfoques tienden a sobre-enfatizar el valor de los lazos fuertes –capital social de unión en palabras de Bebbington (2005)- que, siguiendo al mismo autor, resulta doblemente restrictivo: porque implica relaciones con pocas personas y en un espacio geográfico muy acotado.

La potencial virtud de nuevos esquemas como los descritos radica, en cambio, en su contribución a la formación de capital social y generación de activos de diverso tipo en la población más vulnerable. Se supera así una de las principales restricciones de los PTC para contribuir a la inclusión, consistente en la sobrevaloración de los mecanismos de focalización individual. “Dicho estilo de focalización implica que estos programas identifican el problema de la pobreza como un problema de activos, individuos y comunidades, no como un problema de carácter más estructural, que tiene que ver con las reglas y las instituciones” (Bebbington, 2005: 33).

Tipo de beneficios que puede generar el capital social

Funciones de la política social	En Individuos	En Grupos o comunidades
Bienestar	Acceso a información útil para encontrar o mejorar la condición laboral Acceso a activos económicos Préstamos informales de dinero o sistemas informales de crédito Acceso a iniciativas productivas colectivas Intercambio de bienes	Incremento del desarrollo económico social de la comunidad, consecuencia de nuevos emprendimientos colectivos Desarrollo de proyectos comunitarios Mayor sustentabilidad de los proyectos La comunidad atrae más recursos económicos y materiales
Integración Social	Desarrollo personal y adquisición y realización de destrezas y aptitudes Ampliación del mundo de referencia Conocimiento e información Sentimientos de utilidad y valoración personal Reconocimiento y aceptación social	Se fortalece la vida social y comunitaria Fortalece la identidad comunitaria Permite acceder a activos colectivos Contribuye a la cohesión grupal

Fuente: Elaboración propia a partir de Raczynski y Serrano, 2005

INCLUSIÓN ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE INGRESOS AUTÓNOMOS

Nos referimos por inclusión económica a todas aquellas iniciativas que permiten a los beneficiarios hacer un uso sostenido en el tiempo de las transferencias recibidas, ya sea a través de articulaciones con programas de fomento productivo o desarrollo rural, o de capacitación e inserción laboral formal. Este tipo de articulaciones permite crear capacidades para la generación de ingresos autónomos, acercando a los beneficiarios a una estructura de oportunidades apropiada, desarrollando sus capacidades personales y evitando la permanente dependencia de las transferencias.

Un ejemplo en esta dirección lo provee la Red Unidos de Colombia (2011) y su programa “Ingreso para la Prosperidad Social”, que provee de capital económico a los integrantes de la familia en edad laboral y que han egresado de la enseñanza primaria, de modo tal de mejorar la capacitación, hábitos laborales y condiciones de empleabilidad de las personas.

Por su parte, el Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador permite a los beneficiarios del programa Bono de Desarrollo Humano, obtener los recursos de la transferencia por adelantado para desarrollar emprendimientos productivos. Estos pueden ser proyectos asociativos o no asociativos, sin embargo, esta política busca incentivar la asociación de beneficiarios, en tanto el adelanto a los proyectos asociativos es de un monto equivalente a 24 meses de transferencias (US\$ 840), mientras que los no asociativos reciben un crédito de 12 meses de transferencias (US\$ 420). La tasa de interés de estos créditos es del 5%.

En Chile, el programa Ingreso Ético Familiar busca fortalecer los activos de la familia, con especial énfasis en crear las capacidades para la

generación autónoma de ingresos. Cuenta, para ello, con un programa de apoyo socio-laboral que apunta a mejorar la capacidad de sus beneficiarios para generar ingresos en forma autónoma, mejorar sus condiciones de empleabilidad y participación laboral. De esta forma el IEF se articula con un conjunto de agentes públicos en los distintos niveles territoriales, en ámbitos tales como como emprendimiento, trabajo y educación financiera.

Finalmente, y sin el propósito de haber realizado una enumeración exhaustiva de las innovaciones en la dirección descrita, en Brasil el programa Bolsa Familia ha hecho esfuerzos recientes por integrar otros componentes que incentiven instancias productivas en las familias, como es el apoyo técnico y económico para las familias en zonas rurales con campos que puedan ser trabajados, un esfuerzo que se enfoca en familias que ya poseen sus medios de producción propios y que requieren asistencia en la mantención de dichas fuentes de ingreso, no así en la creación y desarrollo de dichos emprendimientos. Bolsa Familia sólo apoya económicamente las producciones locales que rescatan la riqueza productiva de las zonas, sin impulsar procesos productivos que no estén en consonancia con la realidad local.

Lamentablemente aún no se esta en condiciones de emitir un juicio sobre los resultados de estas estrategias, pues se trata de intervenciones muy recientes cuyo potencial está aún por demostrarse.

El análisis de los procesos de implementación muestra, no obstante, que el camino no está exento de dificultades de orden político, institucional y presupuestario. Existe evidencia, por ejemplo, de desvíos de fondos del Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador hacia actividades no productivas (Trivelli, 2013), cuestión difícil de fiscalizar en el diseño inicial del programa, pero que se aleja de los objetivos iniciales del crédito. Sobre el Programa Ingreso Ético Familiar, investigaciones en curso de la misma autora de este trabajo muestran que elementos del propio diseño de los programas de promoción laboral, así como las características de su implementación a nivel local, impactan de manera diferenciada en distintos territorios, sobre la capacidad de las familias de generar ingresos en forma autónoma.



Foto: 130101PN_0371. Autor: [IADB Photo Gallery](#) Panamá, 2013

*Riesgos y restricciones de implementar intervenciones articuladas**(PTC y programas de inclusión económica)*

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para la obtención de resultados por parte de los PTC <ul style="list-style-type: none"> – Potencial pérdida de liquidez: del consume a la inversión o producción – Presión sobre los sistemas de género y sobre las actividades de los niños – Cambio en las prioridades de los hogares beneficiarios
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agregar nuevas metas a los PTC puede no ser una buena opción <ul style="list-style-type: none"> – Dificultades logísticas – Problemas en el manejo presupuestario – Viabilidad política (falta de respaldo político, poner en riesgo los logros de los PTC)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El sector público no es flexible (las intervenciones poco estandarizadas son complejas)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poco tolerancia a las fallas (actividades de generación de ingresos son riesgosas)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El sector público enfrenta restricciones (capital humano, habilidades específicas, rotación, incentivos, monitoreo, capacitación)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distintos tipos de programas requieren distintas combinaciones de bienes y servicios públicos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desigualdades capacidades de gestión local podrían contribuir a acrecentar inequidades

Fuente: Adaptado de Trivelli, C. 2014. *Graduation, Financial Inclusion and Social Protection Planning. Lessons from Peru*, Instituto de Estudios Peruanos, Mayo

Pero existen al mismo tiempo, diversas razones que justifican el tipo articulaciones propuestas, entre las que cabe mencionar las considerables economías de escala de un trabajo coordinado sobre la misma población objetivo, así como la mayor capacidad que tienen los programas de fomento productivo y empleabilidad (por sobre las transferencias) de adaptarse a la heterogeneidad de posibles beneficiarios y contextos territoriales, con el consecuente potencial de impacto sobre la inclusión social de dichos beneficiarios.

Veamos un caso concreto. Una estrategia que combina ambos tipos de innovaciones es la que viene desarrollando, desde el año 2012, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú tras la re-estructuración del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), un fondo de inversión social enfocado en la inclusión económica, que financia proyectos de inversión pública con el objetivo de que familias en situación de pobreza y extrema pobreza puedan realizar emprendimientos productivos.

La nueva modalidad del fondo se denomina *Haku Wiñay*, versión en quechua de “mi chacra emprendedora”, con un foco predominantemente territorial, en zonas con alta concentración de beneficiarios de JUNTOS (el programa de transferencias condicionadas de Perú), de modo tal de asegurar la atención de parte importante de los pobres de un territorio, desarrollando en ellos capacidades y aumentando los activos físicos de agricultores en situación de pobreza, para que a mediano plazo sean capaces de generar sus propios ingresos y no dependan del programa JUNTOS.

Este fondo es un modelo de cogestión entre las comunidades locales y los municipios. En las comunidades se crean “Núcleos Ejecutores”,

entidades privadas con personalidad jurídica, capaces de desarrollar proyectos de inversión pública de infraestructura básica y desarrollo productivo. Los miembros de estos grupos son elegidos por la misma comunidad y trabajan por sus demandas en dos ejes: obras de infraestructura básica y programas productivos diseñados para comunidades rurales de alta pobreza a pequeña escala. Los núcleos reciben acompañamiento, asesoría y recursos por parte de FONCODES. Los recursos para la ejecución de los proyectos se transfieren directamente a los núcleos ejecutores, lo que impacta directamente sobre el empoderamiento de las comunidades. La legitimidad de estos grupos influye fuertemente en los resultados de los proyectos a nivel territorial. “Cuando el núcleo ejecutor es legítimo, es participativo y transparente, logra mucho más que la obra, logra fortalecer capacidades locales, fortalece el capital social local, genera cohesión y permite a los actores involucrados no solo conocerse e interactuar, sino planificar, ejecutar y rendir cuentas de manera colectiva” (Trivelli, 2013: 19-20).

Aunque *Haku Wiñay* es todavía una iniciativa de pequeña escala², ofrece un buen ejemplo de varias de las ventajas potenciales de este tipo de innovaciones, por sobre los programas tradicionales de transferencias condicionadas de ingresos:

- En la medida en que focaliza e interviene en territorios donde conviven familias en situación de pobreza extrema con otras menos pobres, tiene el potencial de contribuir a generar redes y relaciones que conecten a los más pobres con oportunidades que se encuentran fuera de su entorno inmediato.
- En tanto se promueve e incentiva el trabajo asociativo, se fortalece el capital social, se genera un mayor compromiso de los beneficiarios con los bienes y servicios que reciben del programa y, por ende, un mayor aprovechamiento de los mismos.
- Con el foco puesto en la implementación y gestión de pequeños negocios rurales, se promueve la inclusión económica de los beneficiarios, generando ingresos propios y sostenibles en el tiempo, contribuyendo de este modo, a la salida sostenida de la pobreza monetaria.

Este es el tipo de incentivos y articulaciones que, proponemos, con estrategias diversas y pertinentes a los distintos contextos nacionales y locales, deben desarrollar los programas de superación de pobreza en América Latina para contribuir desde su campo de acción a disminuir la vulnerabilidad y la exclusión social.

Una reflexión final pero fundamental. Todo lo anterior no obsta la necesidad de avanzar paralelamente en más y mejores políticas sociales de carácter universal que representan, sin lugar a dudas, la mejor vía de integración social. Estas propuestas son fruto de un contexto en el cual, desde la entrada en vigencia de las políticas neoliberales y su fuerte

² En 2012 atendió a 3,247 hogares en 4 departamentos del país; en 2013 poco más de 19,000 hogares en 192 centros poblados de 13 departamentos y en 2014 se espera llegar a más de 46,000 hogares en 465 centros poblados en 16 departamentos.

penetración institucional, se registra un abrumador predominio de las políticas focalizadas en población en situación de pobreza monetaria. De lo que se trata, en consecuencia, es como hacer que estas políticas focalizadas puedan contribuir de mejor manera a la inclusión socioeconómica de sus beneficiarios.

* **María Ignacia Fernández** es Doctora en Sociología, Universidad de Barcelona. Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Se ha especializado en políticas públicas, política social, descentralización y ciudadanía, tanto desde sus desarrollos conceptuales como en materias de diseño, evaluación y gestión pública. Es profesora en el Magister de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y en la Escuela de Sociología de la Universidad Diego Portales e investigadora principal de [Rimisp](#).

Este documento fue realizado con la colaboración de Mariana Calcagni, socióloga, asistente de investigación de [Rimisp](#).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2005). *Indicadores del Desarrollo Mundial 2005*. The World Bank, Washington, Estados Unidos.

Bebbington, A. (2005). “Estrategias de Vida y Estrategias de Intervención: El Capital Social y los Programas de Superación de la Pobreza”. En Arriagada I. (ed.) *Aprender de la Experiencia: El Capital Social en la Superación de la Pobreza*, CEPAL, Naciones Unidas.

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/23012/lcg2275e.pdf>

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

<http://goo.gl/VHxkUW>

Concha, X. *et.al.* (2001). “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales”. En Raczyński, D. y Serrano, C. (eds.) *Descentralización: Nudos Críticos*. Editorial CIEPLAN, Santiago, Chile.

<http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/513572169.pdf>

De Janvry, A., Finian, F., Sadoulet, E., & Vakis, R. (2010). “Cómo proteger a los niños vulnerables de los riesgos no cubiertos: adaptación de los programas de transferencias condicionadas en efectivo para ofrecer redes de protección social más amplias”. *Revista Bienestar y Política Social*, 6 (1), 173-197

http://bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2010/vol_6_num_1_6_10_es.pdf

De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2004). Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets? *ARE Update*, 7(6), 9-11

<http://are.berkeley.edu/~esadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>

De la Brière, B., & Rawlings, L. (2006). “Examining conditional cash transfer programmes: A role for increased social inclusion?” Social protection and inclusion: *Experiences and policy issues*, 9-32.

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf>

Fontan, J. M., & Shragge, E. (1998). “Community economic development organizations in Montreal”. *Journal of Community Practice*, 5(1-2), 125-136.

http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J125v05n01_08#preview

Gaarder, M. M., Glassman, A. & Todd, J.E. (2010). “Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain”. *Journal of Development*

Effectiveness, 2: 1, 6 — 50

<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19439341003646188#preview>

Garcia, S. & Hill, J. (2010). "Impact of conditional cash transfers on children's school achievement: evidence from Colombia". *Journal of Development Effectiveness*, 2: 1, 117 — 137

<http://ideas.repec.org/p/col/000089/005403.html#download>

Hardy, C. (2013). "Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social". Documento presentado en el 6to Foro Ministerial de Desarrollo "Más Allá De La Pobreza Los Nuevos Retos De Políticas De Cohesión Social", PNUD, Nueva York, USA.

<http://goo.gl/kzTS8Q>

Holzmann, R., & Jörgensen, S. (2000). *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*. Banco Mundial

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf>

Lamadrid-Figueroa, H., Ángeles, G., Mroz, T., Urquieta-Salomón, J., Hernández-Prado, B., Cruz-Valdez, A. & Téllez-Rojo, M. M. (2010). "Heterogeneous impact of the social programme Oportunidades on use of contraceptive methods by young adult women living in rural areas". *Journal of Development Effectiveness*, 2: 1, 74 — 86

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/.VAXdtvI5OUU#preview>

Leroy, J.L., Ruel, M. & Verhofstadt, E. (2009). "The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory Framework". *Journal of Development Effectiveness*, 1: 2, 103 — 129

<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19439340902924043#VCSkWZR5Olc>

Lipton, M. and Maxwell, S. (1992). *The new poverty agenda: An overview*. Discussion Paper 306. Institute of Development Studies, Brighton.

Moser, C. O. (1998). "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies". *World development*, 26(1), 1-19.

OIT, (2008). *Panorama Laboral 2008-América Latina y el Caribe*. Lima, Perú.
<http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama08.pdf>

Percy-Smith, J. (ed.) (2000). "Introduction: the contours of social exclusion" in *Policy Responses to Social Exclusion. Toward Inclusion?* Philadelphia: Open University Press.

<https://www.mheducation.co.uk/openup/chapters/0335204732.pdf>

Pilotti, F. & Torres, M. (2001). *Red Social de América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los Fondos de Inversión Social*, Organización de los Estados Americanos, Unidad de Desarrollo Social y Educación, Washington D.C.

www.oas.org/udse/wesiteold/documento-redsocial.doc

Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf>

Raczynski, D. (1998). “Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente”, en R. Cortázar y J. Vial (eds.) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN, DOLMEN Ediciones

Raczynski, D. & Serrano, C. (2005). “Programas de Superación de la Pobreza y el Capital Social. Evidencias y Aprendizajes de la Experiencia en Chile”. En Arriagada I. (ed.) *Aprender de la Experiencia: El Capital Social en la Superación de la Pobreza*, CEPAL, Naciones Unidas.

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/23012/lcg2275e.pdf>

Rimisp. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2011). *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011*. 1ra. Edición. Providencia, Santiago de Chile.

<http://www.informelatinoamericano.org/informes-latinoamericanos/informe-2011/>

Rimisp. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2013). *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2013*. Empleo de Calidad y Territorio. Providencia, Santiago de Chile.

<http://www.informelatinoamericano.org/informes-latinoamericanos/informe-2013/>

Rozas, G. (1999). *Estrategias de superación de la pobreza y gestión territorial*. Psykhe, 8: 33-40

<http://www.psykhe.cl/index.php/psykhe/article/view/401/381>

Schejtman A. y Berdegué, J. (2004). “Desarrollo Territorial Rural”. *Debates y Temas Rurales* N°1, Rimisp, Santiago de Chile, Marzo

<http://goo.gl/JUJTRR>

Serrano, C. (2005). *La Política Social en la Globalización. Programas de Protección en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo (70)*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, Chile.

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/22374/lcl2364e.pdf>

Siri, G. (1996). “Los Fondos de Inversión Social en América Latina”. *Revista CEPAL* N°59, 71-81.

<http://goo.gl/S8TLYg>

Skoufias, E., & Parker, S. W. (2001). *Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico*. Food Consumption and Nutrition Working Paper (123).

<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16472/1/fc010123.pdf>

Sojo, C. (2000). “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión” en E. Gacitúa y C. Sojo (eds.) *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Banco Mundial, San José de Costa Rica

<http://goo.gl/yXvBMk>

Theodori, G.L. (2005). “Community and Community Development in Resource-Based Areas: Operational Definitions Rooted in an Interactional Perspective”. *Society and Natural Resources* 18(7):661-669

http://www.shsu.edu/~org_crs/Publications/Theodori%202005.pdf

Tokman, V. (2007). “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. *Revista Internacional del Trabajo*, 126: 94-120

http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/29017/sps130_lcl2694.pdf

Trivelli, C. (2013). *Programas e intervenciones de las que se pueden obtener aportar insumos al diseño de la estrategia para fortalecimiento de capacidades familiares y de comunidades en situación de pobreza*.

Weller, J., Roethlisberger, C. (2011). La calidad del empleo en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 110. Santiago de Chile: CEPAL.

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan04574_5.pdf

Winder, R. (2010). “Articulando la acumulación de activos financieros con Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: El Caso de JUNTOS en Perú”. *Revista En Breve* (18). Proyecto Capital.

PUBLICACIONES RELACIONADAS DISPONIBLES EN RedEtis

[Boffi, S. \(2013\). *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo*. Buenos Aires: Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad \(CITRADIS\).](#)

[Cecchini, S., & Madariaga, A. \(2011\). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.](#)

[Cecchini, S., Feijoó, M., Poggi, M. \(Coord.\) \(2014\). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.](#)

[Marco Navarro, F. \(2012\). *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.](#)

[OIT \(2014\). *Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*. Ginebra: OIT.](#)

[Paes-Sousa, R., Regalia, F., Stampini, M. \(2013\). *Condiciones para el éxito en la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.](#)

[Schmidt, V. A. \(2014\). *La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso?* Santiago de Chile: CEPAL](#)

PROGRAMAS Y EXPERIENCIAS DISPONIBLES EN RedEtis

- ✓ [Brasil. Inclusión Social a través de Centros Comunitarios de Recreación de la Comunidad en Favelas de Río](#)
- ✓ [Chile. Ingreso Ético Familiar](#)
- ✓ [México. PROSPERA](#)
- ✓ [Perú. Mi Chacra Emprendedora “Haku Wiñay”](#)
- ✓ [Perú. Micro Corredor Socio Económico](#)