

**Grupo de Trabajo sobre Inclusión y  
Desarrollo Social  
Documento preliminar para  
discusión**

M. Ignacia Fernández, Mariana Calcagni<sup>1</sup>

Junio 2014

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de Ma. Fernanda Leiva, Francisco Pichot y Verónica Pinilla

Este documento es el resultado del Grupo de Trabajo Inclusión y Desarrollo Social coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

**Cita:**

Fernández, M.I., Calcagni, M., 2014. Grupo de Trabajo sobre Inclusión y Desarrollo Social. Documento preliminar para discusión, serie documento de trabajo N° 130, Grupo de Trabajo Inclusión y Desarrollo Social, Rimisp, Santiago Chile.

**Autores:**

M. Ignacia Fernández, investigadora principal de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Email: [ifernandez@rimisp.org](mailto:ifernandez@rimisp.org)

Mariana Calcagni, asistente de investigación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Email: [mcalcagni@rimisp.org](mailto:mcalcagni@rimisp.org)

Rimisp in Latin America ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org))

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana  
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2)  
3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52)  
55 5096 6592

# ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	EL PROBLEMA A RESOLVER .....	2
III.	OBJETIVOS DEL GRUPO DE TRABAJO .....	4
IV.	¿QUÉ SABEMOS SOBRE EL PROBLEMA? .....	4
	4.1. programas de superación de pobreza: inversión social y transferencias.....	4
	4.2. Vulnerabilidad .....	7
	4.3. Exclusión social .....	8
V.	NUEVOS ENFOQUES PARA EL DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL .....	9
	5.1. Transferencias monetarias y generación de ingresos autónomos.....	10
	5.2. Comunidad, capital social y superación de la pobreza .....	11
VI.	POTENCIALES SOCIOS DONANTES DE ESTE GT .....	16
	Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID): .....	16
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): .....	16
	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): .....	17
	Banco Mundial (BM):.....	17
	Konrad Adenauer Stiftung (KAS): .....	17
	Red Interamericana de Protección Social (RIPSO): .....	17
VII.	BIBLIOGRAFÍA .....	17
VIII.	ANEXOS .....	23
	ANEXO 1. GRÁFICOS Y TABLAS .....	23
	ANEXO 2. PROYECTOS EN CURSO QUE FORMAN PARTE DEL GRUPO DE TRABAJO.....	25
	Proyecto: Desigualdad Territorial y Transferencias Condicionadas de Ingreso: El Caso del Ingreso Ético Familiar .....	25
	Proyecto: Sinergias en Programas de Transferencias Condicionadas y Fomento Productivo: Análisis de las Articulaciones Efectivas en el Caso de Chile. ....	25
	Proyecto: Inclusión social y cohesión territorial .....	25
	Consultoría: Políticas y Movimientos Sociales en el Cono Sur de América Latina. Revisión Comparada de la Experiencia de Argentina, Brasil y Chile .....	26
	Propuesta de un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos.....	27

## I. INTRODUCCIÓN

América Latina exhibe importantes avances en materia de estabilidad política y económica. Tras la década de los '80, marcada por crisis fiscales que resultaron en graves problemas de pobreza y en alta desigualdad en la distribución de ingresos, la región ha hecho avances considerables en materia de reducción de pobreza (Gráfico 1), mejorando de manera notable su capacidad institucional para enfrentar crisis económicas de gran magnitud, que otrora impactaban fuertemente sobre las economías locales y sobre las condiciones de vida de los más pobres (CEPAL, 2010).

“Prácticamente sin excepciones, se ha producido en la región una caída de la pobreza que en promedio llega a 15,7 puntos porcentuales acumulados desde 2002. La pobreza extrema también registra una caída apreciable, de 8,0 puntos porcentuales, aun cuando su ritmo de disminución se ha frenado en los años recientes.” (CEPAL, 2013: 17)<sup>2</sup>

No obstante estos avances, la región sigue siendo la más desigual del planeta (Gráfico 2), “incluso por sobre regiones que presentan niveles de pobreza más dramáticos como África y parte del Asia. Según cifras del Banco Mundial (2005), en promedio el 10% más rico de la población latinoamericana recibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre recibe sólo un 1,6%. Encabezan la lista de la desigualdad países como Brasil, Guatemala, Colombia y Chile. La región 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. Es también la región del planeta con la peor desigualdad de género en la participación en cargos de representación política a todo nivel.” (Rimisp, 2011: 33)

El abordaje del concepto de desigualdad supera, hoy en día, la mirada económica relacionada con riqueza y consumo, incluyendo nuevos factores que influyen en el bienestar y el desarrollo (Paes de Barros et. al., 2008). Este nuevo enfoque reconoce la heterogeneidad que tiene no solo la pobreza, sino también la desigualdad, trayendo a colación la importancia del acceso a la salud, la educación, el trabajo estable, los servicios básicos y una ingesta calórica adecuada en igualdad de condiciones.

La constatación de grandes contingentes de población cuyo acceso a este conjunto de bienes y servicios básicos no se encuentran plenamente asegurado ha decantado en lo que Birdsall, Lustig y Meyer (2014) llaman “los luchadores”, un grupo de la sociedad Latinoamericana que percibe entre 4 y 10 dólares per cápita diarios, que son quienes experimentan día a día las desigualdades económicas y de bienestar, siendo receptores de una pobre oferta educativa, que les provee insuficientes herramientas para acceder e empleos formales y con proyecciones (Tabla 1).

La emergencia de estos nuevos problemas sociales plantea un nuevo desafío en materia de desarrollo, que no sólo involucra el crecimiento económico, sino también la

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2013) México es el único país con información disponible a 2012 donde los indicadores de pobreza aumentaron, aunque las variaciones son de pequeña magnitud.

elaboración de una agenda social y de reducción de la pobreza más amplia, que se expresan en la necesidad de generar “políticas para abordar las desigualdades, fallas institucionales, barreras sociales y vulnerabilidades personales” (PNUD, 2013: 84).

Nuevos problemas sociales que, desde distintos enfoques, se tematizan como vulnerabilidad o como exclusión social. Vulnerabilidad y exclusión pueden ser vistos como enfoques alternativos para dar cuenta de un fenómeno similar: el de la mayor complejidad y multidimensionalidad de las expresiones de pobreza y desigualdad. Algunos autores consideran que el enfoque de vulnerabilidad es más pertinente para explicar la realidad de América Latina, pues el concepto de exclusión “parece discutible en una región en que las tasas de desempleo no alcanzan los niveles europeos, pero en la que sí se observa una alta precariedad de éste” (Pizarro, 2001: 6). Otros en cambio, postulan la necesidad del enfoque de exclusión para 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 institucional que con el resultado concreto; se relaciona con las oportunidades de integración que crea el sistema y no solamente con los resultados de exclusión que experimentan los individuos concretos” (Sojo, 2000; p.53) “La cuestión de la exclusión social 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; p. 54).

Discutiremos más adelante, sobre el alcance y potencial analítico y empírico de cada uno de estos enfoques.

## **II. EL PROBLEMA A RESOLVER**

El problema que aborda este Grupo de Trabajo es la dificultad que enfrentan los principales instrumentos de la política social vigente en América Latina para abordar los nuevos problemas de vulnerabilidad y exclusión social.

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 y los programas de transferencia condicionada de ingreso (CCT por sus siglas en inglés). 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 y otros programas de desarrollo local (Pilotti y Torres, 2001; Siri, 1996).

Son foco de preocupación de este Grupo de Trabajo el conjunto de programas de superación de pobreza, que constituyen, junto con la política sectorial, las dos esferas de la política social. Algunos autores distinguen entre programas asistenciales, para referirse a las transferencias monetarias, y programas promocionales o ciudadanizantes, para los programas de desarrollo local (Serrano, 2005); otros distinguen entre programas de protección contra el riesgo y programas de fortalecimiento del capital humano y generación de activos (Fernandez et al, 2013); otros ponen el foco

exclusivamente en la capacidad de generación de activos, pero de diverso tipo, que caracterizan distintos tipos de programas (Bebbington, 2005).

Para efectos de este GT, distinguimos las siguientes funciones de la política social (Herrera y Castón, 2003; Serrano, 2005):

- Asistencia y protección social, para hacer frente a las situaciones de riesgo que amenazan la sobrevivencia y reproducción humana a un nivel mínimo.
- Provisión del bienestar, para asegurar universalmente, al conjunto de la población, el acceso a un conjunto de bienes y servicios para un nivel de vida digno, de acuerdo con los estándares que cada sociedad se define en un momento dado.
- Realización de derechos sociales de ciudadanía, para asegurar la participación plena de los individuos, en igualdad de derechos y deberes, de su condición de ciudadanos.
- Integración social (espacio sociopolítico de pertenencia). “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)

Nos interesa analizar los tipos de instrumentos y respuestas de política pública a través de los cuáles los programas de superación de pobreza pueden contribuir a este conjunto de funciones, en el entendido en que sólo así se podrá avanzar al mismo tiempo en la superación de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad y la inclusión social.

Esto implica revisar el énfasis que ponen los esfuerzos recientes en las transferencias de ingresos y la inversión en capital humano a nivel individual. El punto de entrada a esta reflexión es la constatación de la sobrevaloración de los mecanismos de focalización individual que crecientemente utilizan los programas de superación de pobreza. “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)

Para modificar estructuras de oportunidades y relaciones socioeconómicas que son fuente de exclusión y vulnerabilidad, nos proponemos investigar la potencial contribución de dos tipos de iniciativas que incipientemente, comienzan a surgir en algunos países de la región como complemento a los aún predominantes programas de transferencias condicionadas de ingresos. Estas son:

- Iniciativas tendientes a la generación de ingresos autónomos, sea a través del fomento productivo y el apoyo al emprendimiento por cuenta propia, o de la búsqueda activa de empleo remunerado y la capacitación para el trabajo.
- Iniciativas que ofrecen espacios para el trabajo articulado de actores sociales diversos y focalizan su intervención en barrios, comunidades o agrupaciones.

A ambos tipos de esfuerzo subyace un anclaje territorial, toda vez que se 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)

El potencial de estas iniciativas 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 continuación se desarrollan estos argumentos de manera detallada.

### **III. OBJETIVOS DEL GRUPO DE TRABAJO**

3.1. Demostrar los efectos sobre la vulnerabilidad y la exclusión social, de las políticas y programas de superación de la pobreza que complejizan los esquemas de transferencias monetarias articulándose con programas de generación de ingresos y/o desarrollo comunitario.

3.2. Apoyar el diseño y la implementación de políticas y programas de superación de la pobreza consistentes con el enfoque propuesto.

### **IV. ¿QUÉ SABEMOS SOBRE EL PROBLEMA?**

#### **4.1. programas de superación de pobreza: inversión social y transferencias**

Durante los años '90 proliferan en América Latina los Fondos de Inversión Social (FIS), 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 sólo 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 a 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 programas, los programas de transferencias condicionadas, que buscan resolver las carencias inmediatas de ingreso, incrementando el consumo (a través de las transferencias) y 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 Jorgensen; 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.

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 de salud (Gaarder y Glassman, 2010), el aumento del uso de métodos anticonceptivos en la población en extrema pobreza (Lamadrid-Figueroa, Ángeles, Mroz, Urquieta-Salomón, Hernández-Prado, et. al., 2010), el mejoramiento de las condiciones nutricionales en niños de diversas edades (LeRoy, Ruel y Verhofstadt, 2009), entre otros. 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 CCT han contribuido al ahorro entre familias pobres (Winder, 2010), y al empoderamiento de las mujeres como



jefas de hogar (Cecchini y Madariaga, 2011a). Además, los CCT funcionan como escudos ante “shocks”, como los causados por desastres naturales o crisis económicas profundas (De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., & Vakis, R., 2010; De Janvry y Sadoulet, 2004). Soares et al. (2007) afirman además, que los CCT han logrado reducir el índice de Gini de México y Brasil en un 21%, y de Chile en un 15% desde mediados de la década del '90 hasta mediados de la presente década, gracias a su sistema de focalización en pobreza extrema.

Pero los CCT 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), ni la oferta de bienes y servicios estándar de los CCT parece adecuada para atender otras exclusiones (adultos mayores, jóvenes y familias sin hijos). En esta línea, De Janvry (2005, 2010) propone que los programas de transferencias condicionadas podrían ser más efectivos, y mejorar su capacidad de respuesta (sobre todo en países de ingreso medio) si se amplía su cobertura, es decir, considerando como beneficiarios a los pobres vulnerables (y no sólo a la población en condición de extrema pobreza). Esto se debe a que “aunque muchos programas que están dirigidos a los pobres crónicos han sido efectivos en sacar de la pobreza a un gran número de personas, a menudo no ha podido reducir la pobreza agregada ya que un número igual de personas cayeron en la pobreza debido a la exposición a riesgos no cubiertos” (De Janvry 2010: 193).

Además, se debate sobre la excesiva dependencia que generan estos programas hacia las transferencias monetarias, y sobre los mecanismos de egreso de los programas requeridos para “graduar” a los beneficiarios y asegurar su sostenibilidad en el mediano plazo.

Pero el problema de fondo de los CCT es que no permiten generar incentivos para nuevos trabajos, ni instalar habilidades de largo plazo útiles para el mercado del trabajo (Briere y Rawlings, 2006). Aun cuando las familias logren superar su condición de pobreza monetaria, permanecen en una situación de riesgo y vulnerabilidad tal, que se mantienen en una situación de total dependencia de las transferencias.

Los CCT enfrentan serias dificultades para contribuir a la generación de ingresos autónomos. 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, 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, de 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, los CCT resultan poco efectivos en vincular a la población beneficiaria con una estructura de oportunidades adecuada. 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; Briere y Rawlings, 2006), con el consiguiente costo de trabajos menos productivos y con malas condiciones laborales.

## 4.2. Vulnerabilidad

Mientras que la pobreza refiere a “la escasez de ingresos monetarios para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de los hogares” (Pizarro, 2001: 39), la vulnerabilidad hace referencia al “impacto que provocan eventos económico-sociales extremos sobre las capacidades de las personas” (Ibíd., 39). En ese sentido, la vulnerabilidad se enfoca en estudiar los impactos del sistema económico y sus instituciones sobre los recursos de las personas (capital humano, capital social y capital físico). La pobreza y la vulnerabilidad están relacionadas, en tanto existe una correlación entre la cantidad de recursos que se poseen y la capacidad de generar ingresos (Pizarro, 2001). Otros autores definen la vulnerabilidad como la probabilidad de caer en situación de pobreza (Lipton y Maxwell, 1992; Moser, 1998). Por su parte, la CEPAL propone clasificar a la población en cuatro categorías de vulnerabilidad (según la línea de la pobreza). Éstas son: (i) indigentes y altamente vulnerables a la indigencia; (ii) pobres y altamente vulnerables a la pobreza; (iii) vulnerables a la pobreza; (iv) no vulnerables (CEPAL, 2010 en Cecchini et al., 2012: 34)<sup>3</sup>.

El enfoque de vulnerabilidad profundiza en dos dimensiones: (i) la sensibilidad, que refiere a la inseguridad, indefensión y exposición a riesgos provocados por shocks socioeconómicos o eventos externos; y (ii) la resiliencia, que profundiza en los recursos y estrategias que poseen los afectados para enfrentar y recuperarse de dichos impactos (Chambers, 1989; Pizarro, 2001; Blaikie y Brookfield 1987, y Bayliss-Smith, 1991 en Moser, 1998).

Cecchini et al. (2012) proponen 3 dimensiones principales de la vulnerabilidad. Estas son: el mercado laboral, los aspectos demográficos y de estructura familiar; y las capacidades humanas. Respecto al mercado laboral, los autores plantean que los hogares que cuentan con más personas en edad de trabajar “tendrán más probabilidades de salir de la pobreza o alejarse de ella” (Cecchini et al., 2012: 37), por lo tanto, son menos vulnerables al empobrecimiento. Sobre los aspectos demográficos y de estructura familiar, proponen poner atención a las tasas de dependencia<sup>4</sup> y a los

---

<sup>3</sup> 1. Indigentes y altamente vulnerables a la indigencia: población con ingresos per cápita hasta 0.6 veces la línea de pobreza. 2. Pobres y altamente vulnerables a la pobreza: entre 0.6 y 1.2 veces. 3. Vulnerables a la pobreza: entre 1.2 y 1.8. 4. No vulnerables: por encima de 1.8. (Cecchini et al., 2012: 34).

<sup>4</sup> “Este indicador, muestra el esfuerzo que la población económica activa (PEA) debe realizar para cubrir las necesidades de la población más vulnerable (niños y adultos mayores), es decir, la relación entre la demanda de servicios sociales y la capacidad potencial para financiarlos”. (Rescatado de

grupos etarios de la población, para diseñar políticas sociales acorde a la realidad de cada país. Sobre las capacidades humanas, los autores plantean que los años de educación formal de los individuos influyen en su grado de vulnerabilidad, lo que plantea un serio obstáculo para la superación de ésta (Cecchini et al., 2012).

### **4.3.Exclusión social**

El concepto de exclusión social tiene sus orígenes en la década de los '80 en Francia, para referirse a los grupos marginados de la sociedad, en particular, aquellos que no contaban con seguro social (Room, 1995, Jordan, 1997, y Burchardt et al., 1999, en Percy-Smith 2000). Más recientemente, la Comisión Europea plantea que la exclusión social refiere a los distintos factores que provocan que las personas sean excluidas de los intercambios normales, las prácticas y los derechos de la sociedad moderna. Esta definición pone en el centro del debate la cuestión de los derechos y la responsabilidad social de los gobiernos en el tema.

Atribuida tradicionalmente a grupos étnicos, raza o género, en América Latina la exclusión social ha cambiado a lo largo del tiempo y en la actualidad afecta a grupos más diversos, que no gozan de los mismos derechos sociales que la mayoría (Márquez et al., 2008). El binarismo inclusión/exclusión es un proceso dinámico -por lo tanto, muchas veces ambiguo y difícil de medir- cuyas dimensiones pueden potenciarse o anularse mutuamente (Márquez et al., 2008; Percy-Smith, 2000; Daly y Silver, 2008). Una persona excluida de algún derecho social básico –por ejemplo, la educación probablemente presentará una serie de otros problemas asociados a ésta: mayor propensión a la violencia, uso de drogas, informalidad laboral, etc. Esto hace de la exclusión social un problema complejo, sin embargo no imposible de abordar a través de las políticas sociales.

La exclusión es un “un proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega a personas y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza” (Márquez et al., 2008: 5). En este sentido, la exclusión no es consecuencia de una causa en particular, sino un suceso que determina una serie de resultados perjudiciales para la sociedad en su conjunto.

Percy-Smith (2000) propone abordar la exclusión social desde siete aristas o dimensiones: social, política, barrial, individual, espacial, grupal y económica. Cada una de éstas 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. Algunos indicadores que la identifican son 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 empleos de baja productividad, bajos salarios, informalidad, inestabilidad, entre otras. Weller y Roethlisberger (2011) distinguen dos factores globales determinantes de la calidad del empleo: el contexto económico-productivo y la institucionalidad laboral. Hacer frente a estas exclusiones es clave para evitar la paradoja de que aun teniendo trabajo formal, una familia puede continuar siendo pobre y excluida.

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), la región aún se caracteriza por tener un mercado laboral altamente informal (Banco Mundial, 2007, y Tokman 2007; en Weller y Roethlisberger, 2011). La informalidad en América Latina supera el 50%, 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 (mayor rotación), sin contrato formal de trabajo, sin oportunidades de capacitación, etc. 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).

Ahora bien, 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 consideramos que la exclusión es una condición multidimensional de desventajas acumuladas, debemos asumir que no existe una política única y homogénea que permita solucionar esta situación.

## **V. NUEVOS ENFOQUES PARA EL DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Tras el aparente fracaso de los fondos de inversión social, la respuesta limitada que ofrecen los CCT para resolver problemas de carácter estructural y la emergencia de nuevos problemas sociales que tensionan la capacidad de las políticas de realizar adecuadamente sus funciones de provisión del bienestar, realización de derechos sociales e integración social, este Grupo de Trabajo se interesa por el diseño y la ejecución de programas de superación de la pobreza capaces de adaptarse a las especificidades y particularidades de grupos sociales y contextos diversos. Distinguimos dos tipos de esfuerzos encaminados en dicha dirección, que corresponden a innovaciones y adaptaciones recientes de los programas.

Nos referimos, en primer lugar, a los esfuerzos por vincular esquemas de transferencia con 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. En segundo término, este Grupo de Trabajo se interesa por los esfuerzos de vincular las iniciativas focalizadas en hogares y

familias, con iniciativas que focalicen en grupos humanos más amplios –barrios, comunidades, agrupaciones- y ofrezcan espacios para el trabajo articulado.

Bajo la hipótesis –parcialmente sustentada en los resultados preliminares de investigaciones en curso de Rimisp<sup>5</sup> - de que este tipo de iniciativas tienen mejores resultados que los programas de transferencias monetarias, este Grupo de Trabajo se propone investigar sus efectos sobre la vulnerabilidad y la exclusión social, así como la economía política de las decisiones institucionales para su implementación.

### **5.1. Transferencias monetarias y generación de ingresos autónomos**

Los programas de superación de pobreza no parecen estar logrando generar los incentivos adecuados para que los sujetos privilegien el acceso al mercado de trabajo formal, o bien, generar en ellos las capacidades para hacerlo asequible. Esto repercute en que, aun cuando las familias logran superar su condición de pobreza monetaria en el corto plazo, permanecen en una situación de riesgo y vulnerabilidad tal que se mantienen en una situación de dependencia de las transferencias monetarias.

Es ante esta constatación que se propone avanzar en esfuerzos tendientes a incorporar a los programas de transferencias monetarias lo que acá llamamos un “enfoque productivo”. Nos referimos por tal a todos aquellos vínculos que permitan 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.

Existen diversas razones que justifican el tipo articulaciones propuestas, entre las que cabe considerar 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 y las considerables economías de escala de un trabajo coordinado sobre la misma población objetivo.

Pero se trata de un camino no exento de dificultades (de orden político, institucional, y presupuestario), varias de las cuales quedan bien ilustradas en el caso del Programa Ingreso Ético Familiar (en Chile) y su oferta complementaria de programas de apoyo laboral, analizada por Fernández et al. (2014). “A nivel macro es posible que exista competencia por recursos limitados, sobre todo si los programas son ejecutados por diferentes organismos, en un contexto en que determinado tipo de intervenciones productivas parecen ser costosas y poco rentables en el corto plazo. A nivel micro, además, algunas medidas de protección social pueden generar desincentivos para la inversión en programas de fomento productivo o viceversa” (Fernandez, 2014).

---

<sup>5</sup> Ver Anexo con descripción de los proyectos iniciales que componen el Grupo de Trabajo

## 5.2. Comunidad, capital social y superación de la pobreza

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, así como de los recursos destinados a éstas, 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), y los Núcleos Ejecutores en Perú (Trivelli, 2013), que se revisan más adelante. Otra forma es a través de la creación de organizaciones económicas comunitarias que promuevan el desarrollo al interior de sus propias comunidades, entregando servicios de utilidad pública y gestionando sus propios recursos (como cooperativas, comités, empresas comunales, etc). 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.

Tradicionalmente, el concepto de comunidad estaba fuertemente asociado al territorio, pues era éste el que entregaba los límites propios de la comunidad. Con el boom de las nuevas tecnologías de la información, el sentido de pertenencia a una comunidad no necesariamente se asocia a un límite geográfico, pues las nociones de identidad grupal, asociatividad, e intereses en común también han comenzado a servir como representaciones del concepto. A su vez, se han desarrollado con gran fuerza comunidades virtuales que, según algunos autores, presentan incluso mayores niveles de identificación entre sus miembros que la comunidad física (Rheingold, 1993; Krause, 2001; Moreno y Suarez, 2010).

Partimos de la noción de comunidad porque en diversas ocasiones los programas de superación de la pobreza en América Latina han impulsado la idea de un enfoque comunitario territorial (o local) (territory-based communities), 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 programas de inversión social antes presentados, como también de las propuestas algo más recientes de gestión territorial de la pobreza (Raczynski, construyendo opciones, 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, acceso a los servicios básicos, y generar políticas de incentivo económico, entre otros.

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 estos nuevos esquemas radica, en cambio, en su contribución a la formación de capital social y generación de activos de diverso tipo en la población más vulnerable. Retomando las funciones de la política social propuestas al inicio de este documento, Raczynski y Serrano (2005) analizan los distintos beneficios que puede generar el capital social en individuos, y en grupos o comunidades.

**Cuadro 1: Tipo de beneficios que puede generar el capital social**

Funciones de la política social	En individuos	En grupos o comunidades
<b>Bienestar</b>	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
<b>Integración social</b>	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.

Este es precisamente el tipo de beneficios que, postulamos, puede generar la adopción de diseños como los propuestos. Veremos a continuación, que varios de los incipientes esfuerzos por avanzar en la dirección que acá se defiende corresponden al uso de instrumentos combinados de transferencias monetarias y programas de apoyo a la generación de ingresos autónomos, con importantes componentes de focalización y trabajo asociativo o comunitario. 5.3.La evidencia empírica: esfuerzos incipientes en la

dirección propuesta Los programas que se describen en el Recuadro entregan una nueva óptica a la intervención comunitaria y productiva para la superación de la pobreza. Existen opiniones divididas en torno a su desempeño, y se trata de programas más bien recientes que han sido poco evaluados. Sin embargo, hay consenso en que significan avances importantes en movilizar recursos financieros y humanos, hacia la atención de las zonas más pobres (Trivelli, 2013). Destaca el hecho de que la implementación se adecúe a los gobiernos locales y a las comunidades, y que las demandas de las políticas sean generadas por las mismas comunidades. Sin embargo, muchas veces existen diferencias respecto a la capacidad de los gobiernos locales (tanto de recursos monetarios como técnicos) para implementar de manera eficaz los programas. Los municipios más pobres tienen mayores dificultades para priorizar, implementar y monitorear los proyectos (Trivelli, 2013; Fernández 2014), lo que podría afectar en acrecentar las desigualdades territoriales que originalmente se quiere atacar.

**Recuadro. Programas para la superación de la pobreza con enfoques productivos y/o comunitarios**

**Jeevika, programa de desarrollo barrial, India**

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. El 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 CCT comunitarios/colectivos. Este programa ha sido implementado en 400 pueblos, cubriendo a 40,000 hogares en 7 Estados de la India (Macwan, 2009). SEWA facilitó el desarrollo de los comités de desarrollo del pueblo (VDC's), que 12 trabajaban coordinados con el consejo de ancianos/líderes (panchayats). 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.

**Red Unidos, Colombia**

Red Unidos de Colombia (2011) está orientado a mejorar las condiciones de vida aumentando los niveles de capital social y humano de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, 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). Desde 2013 la red considera como beneficiarios, en específico, a los jóvenes entre 16 y 24 años, gracias al programa “jóvenes en acción”, que provee recursos económicos para acceder a estudios o capacitación, enfocado en generar capital humano e incremento en la empleabilidad de dichos jóvenes. Otro nuevo componente de la red es el 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, enfocado a mejorar la capacitación, hábitos laborales, y condiciones de empleabilidad de las personas, este nuevo componente está caracterizado por la asesoría que provee a las personas, junto con mecanismos de seguimiento y monitoreo. De esta forma, la Red Unidos se ha enfocado en innovar en su abordaje de la pobreza, reconociendo, mediante el trabajo con los gobiernos locales, las necesidades laborales de las distintas zonas.

#### **Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Perú**

FONCODES es 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. De este modo, logra generar las capacidades para aumentar los niveles de ingreso autónomo, generando oportunidades económicas articuladas territorialmente. En su modalidad Haku Wiñay, este programa, que focaliza de modo predominantemente territorial, impone la condición de que los beneficiarios de FONCODES deben ser a la vez beneficiarios de JUNTOS (CCT), de modo tal de asegurar que el programa esté atendiendo a 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”<sup>6</sup>, 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 las demandas de ésta 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.

---

<sup>6</sup> Se debe notar que la idea de desarrollar los Núcleos Ejecutores privados nace en respuesta a la desconfianza y deslegitimidad de los gobiernos locales (municipios) en Perú.

### **Crédito de Desarrollo Humano, Ecuador**

El Crédito de Desarrollo Humano (en adelante CDH) permite a los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas “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 (840 usd), mientras que los no asociativos reciben un crédito de 12 meses de transferencias (420 usd). La tasa de interés de estos créditos es del 5%. Sin embargo, uno de los problemas que ha tenido esta política, es que existe evidencia de desvíos de fondos hacia actividades no productivas (Trivelli, 2013), lo que claramente se aleja de los objetivos iniciales del crédito.

### **Ingreso Ético Familiar, Chile**

El Ingreso Ético Familiar (IEF) busca fortalecer los activos de la familia a través de las condicionalidades de las transferencias, con especial énfasis en crear las capacidades para la generación autónoma de ingresos. Cuenta, para ellos, con un programa de apoyo socio-laboral que tiene como objetivo principal “mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos en forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral” (Artículo N° 8, Ley N°20.595). De esta forma el IEF se articula con un conjunto de agentes públicos en los distintos niveles territoriales, con una gran diversidad de programas de fomento productivo, que se preocupan de ámbitos como emprendimiento, trabajo y educación financiera.

### **Bolsa Familia, Brasil**

El Programa Bolsa Familia comenzó el año 2004, con el fin de unificar los programas de transferencias en una gran política a nivel nacional. El objetivo del programa es “atender a las familias que están debajo de la línea de la pobreza y extrema pobreza, que corresponden a la renta familiar mensual per cápita de R\$ 100,00 y R\$ 50,00, respectivamente” (Da Silva et al., 2008: 2). Desde la perspectiva productiva, el programa ha hecho esfuerzos 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, es 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. Se puede rescatar de este esfuerzo que Bolsa Familia 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, por cuanto el programa desarrolla un abordaje de apoyo económico con enfoque territorial.

Mientras más complejo sea el diseño del programa se requiere de mayores capacidades locales para su implementación. A su vez, si se desea trabajar con grupos que lideren el proceso (como el caso de SEWA, o el de los Núcleos Ejecutores), 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). Así, la organización local y el empoderamiento que se refuerza con los proyectos de desarrollo comunitario para la superación de la pobreza pueden tener efectos mayores a lo esperado, si estos son bien ejecutados.

En este marco de preocupaciones y prioridades, este GT se interesa por ampliar la acción y visión de las políticas sociales para la superación de la pobreza. Esto, considerando que las políticas de transferencias condicionadas, ampliamente utilizadas en América Latina, no logran dar respuesta a los problemas de vulnerabilidad y exclusión social que viven muchos grupos de la región en la actualidad. Por lo mismo, se propone investigar el potencial de contribución de las iniciativas de generación de ingresos autónomos, y de desarrollo de trabajo articulado entre actores sociales. Con esto, se espera avanzar hacia propuestas de superación de la pobreza más amplias y complejas, que resuelvan de mejor manera la realidad a la que se enfrenta la población pobre en América Latina.

## **VI. POTENCIALES SOCIOS DONANTES DE ESTE GT**

### **Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID):**

El área que dirige estos estudios es la División de Protección Social y Salud, que forma parte del Área Social del BID. Existe una relación de trabajo con esta área a propósito de la inclusión de la protección social como ámbito de trabajo en el programa del Banco en Chile.

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):**

PNUD se encuentra desarrollando la agenda “Post 2015” que busca recoger los avances, desafíos y dificultades de la implementación de los Objetivos del Milenio. Así, buscan la sustentabilidad de los logros alcanzados en el marco de los MDG’s. Para ello, basan esta nueva etapa en tres pilares fundamentales: derechos humanos, equidad y sustentabilidad. Recientemente publicamos una columna sobre el Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2013 en el Blog Humanum, del PNUD, lo que nos abre un espacio incipiente para nuevas colaboraciones.

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):**

En el inicio de su 35 Periodo de Sesiones, la discusión sobre las transferencias se centró en su importancia como mecanismo redistributivo. Sin embargo, también reconocen que los desequilibrios económicos a que se ha visto expuesto América Latina durante los últimos 20 años, proponen un panorama complejo para la expansión de dichos programas en su formato actual. Por tanto, CEPAL espera centrarse en proponer un cambio estructural enfocado a la coordinación interinstitucional, que lleve a la profundización de la igualdad y la sostenibilidad ambiental. Existen conversaciones avanzadas para organizar conjuntamente talleres y seminarios, así como para participar en algunas actividades programadas para este año.

### **Banco Mundial (BM):**

El organismo financia parte importante de los programas nacionales de transferencia condicionada en América Latina, así como una prolífica serie de estudios sobre sus resultados e impactos. Existen conversaciones preliminares para apoyar la elaboración de un documento conceptual del Grupo de Trabajo, así como para el desarrollo de una consultoría sobre “prosperidad compartida” y superación de la pobreza en Chile.

### **Konrad Adenauer Stiftung (KAS):**

Tiene un programa sobre políticas sociales para América Latina, con base en Chile, en el marco del cual ya hemos colaborado con el desarrollo de un paper sobre políticas y movimientos sociales en el Cono Sur de América Latina (Argentina, Brasil y Chile), que prontamente será publicado en la Revista de Información Exterior de la Fundación en Alemania.

### **Red Interamericana de Protección Social (RIPSO):**

La red está discutiendo los posibles avances en materia de transferencias condicionadas, y sus conversaciones apuntan hacia inclusión, tanto financiera como social, buscando mejorar la relación costo-eficiencia de las mismas y la integración entre actores. El último diálogo interamericano de protección social se centró en las alternativas y aprendizajes de la inclusión financiera entre el mundo público y privado. RIPSO defiende la integración intersectorial desde una perspectiva financiera y enfocada en la eficiencia y eficacia de la reducción de la pobreza. No existen contactos con esta red.

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

Calibri 12. Minúscula. Sangría de 5 golpes en primera línea. Formatos de ejemplo a continuación. Más ejemplos y detalles en política editorial

Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Universidad Católica. Montevideo: Taurus

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.

Berkman, H. (2007). Social exclusion and violence in Latin America and the Caribbean. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Birdsall, N., Lustig, N., & Meyer, C. J. (2014). The Strugglers: The New Poor in Latin America?. *World Development*, 60, 132-146.

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., Espíndola, E., Filgueira, F., Hernández, D., & Martínez, R. (2012). Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina. *Realidad, Datos Y Espacio. Revista Internacional De Estadística y Geografía*, (3)2.

CEPAL. (2010). La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

CEPAL. (2012). Panorama Social de América Latina 2012. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

CEPAL. (2013). Panorama Social de América Latina 2013. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

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

Daly, M. y Silver, H. (2008). Social exclusion and social capital: a comparison and critique. *Theory and Society*, 37: 537-566

Da Silva, J., Gomes, E. & Campero, J. (2008). El Impacto del Programa Bolsa-Familia sobre las poblaciones rurales pobres del Brasil: un estudio de caso en el Rio Grande do Norte.

De Janvry, A. D., Sadoulet, E., & Davis, B. (2001). Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico. *World development*, 29(6), 1043-1056.

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

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

De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2005, November). Conditional cash transfer programs for child human capital development: Lessons derived from experience in Mexico and Brazil. In presentation at the GRADE 25th Anniversary Conference, "Investigación, Políticas y Desarrollo," Lima, Peru

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.

Fernández, M. I., Remy, M. I., Scott, J. & Carriazo, F. (2013). Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión 16 territorial . Documento de Trabajo N°23. Serie Estudios Territoriales. Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).

Fernandez, I. (2014). Sinergias en programas de transferencias condicionadas y fomento productivo: análisis de las articulaciones efectivas en el caso de Chile.

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

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.

García, 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

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.

Herrera, M. & Castón, P. (2003) "Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas" Capítulo 1, p. 21-46, Ariel, Barcelona

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

Krause, M. (2001). Hacia una redefinición del concepto de comunidad. Cuatro ejes para un análisis crítico y una propuesta. *Revista de Psicología de Universidad de Chile*. 2: 49-60

Lamadrid-Figueroa, H., Ángeles, G., Mroz, T., Urquieta-Salomón, J., Hernández-Prado, B., CruzValdez, 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 áreas. *Journal of Development Effectiveness*, 2: 1, 74 — 86

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

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

Lira, I. y Sandoval, C. (2005). Desarrollo Económico Local, Regional y Fomento Productivo: La Experiencia Chilena. Serie Gestión Pública N° 49 CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2005.

Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2013). A vulnerability approach to the definition of the middle class. *The Journal of Economic Inequality*, 1-25.

Macwan, J. (2009) Community-based collective cash transfers – SEWA's experience in implementing social assistance. En Handayani, S. W. & Burkley, C. edits. (2009). *Social Assistance and Conditional Cash Transfers Proceedings of the Regional Workshop*. Asian Development Bank. Manila, Philippines.

Márquez, G., Chong, A., Duryea, S., Mazza, J., Ñopo, H. (coords.). (2008). Informe 2008: ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Moreno A. y Suarez, C. (2010). Las comunidades virtuales como nuevas formas de relación social: Elementos para el análisis. *Revista de estudios literarios* 43, s/p. Rescatado el 06 de junio, 2013 desde <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/especulo/numero43/covirtual.html>.

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

Organización Internacional del Trabajo, (2009). *Panorama Laboral 2008-América Latina y el Caribe*. Lima, Perú.

Paes de Barros, R., Ferreira, F. H., Molinas, J. R., & Chanduvi, J. S. (2008). *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.17

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

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.

PNUD. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

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 Apendizajes 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.

Rheingold, H. (1993). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

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

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

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



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

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

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).

Soares, S., Osorio, R. G., Soares, F. V., Medeiros, M., & Zepeda, E. (2007). Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. Working Paper (35), International Poverty Centre.

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

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

Tokman, V. (2001). De la informalidad a la modernidad. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago

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

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. (2011). Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. Nueva Sociedad, 232: 32-49. 18

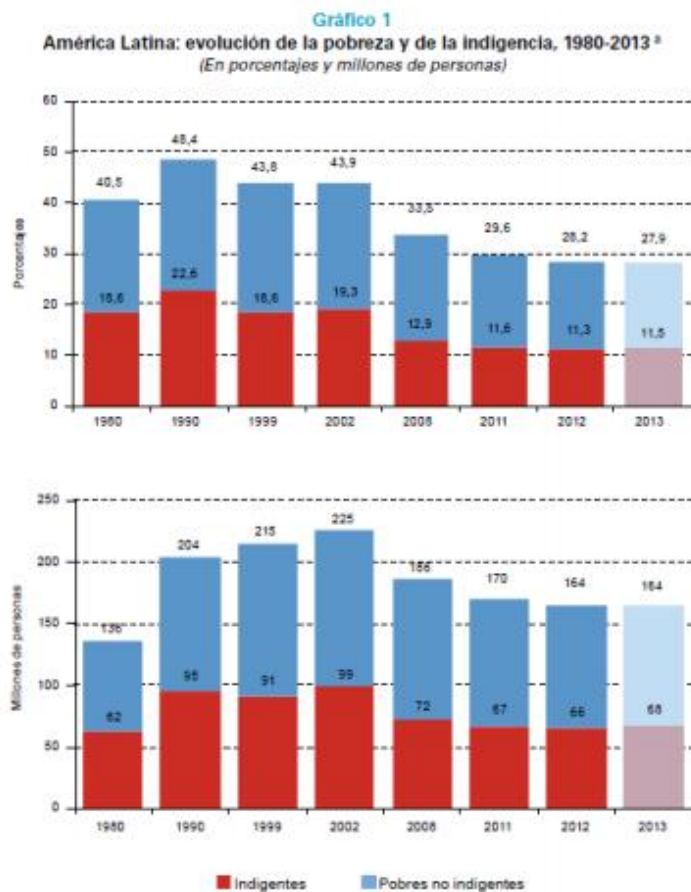
Weller, J. y Roethlisberger, C. (2011). La calidad del empleo en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 110. Santiago de Chile: CEPAL.

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

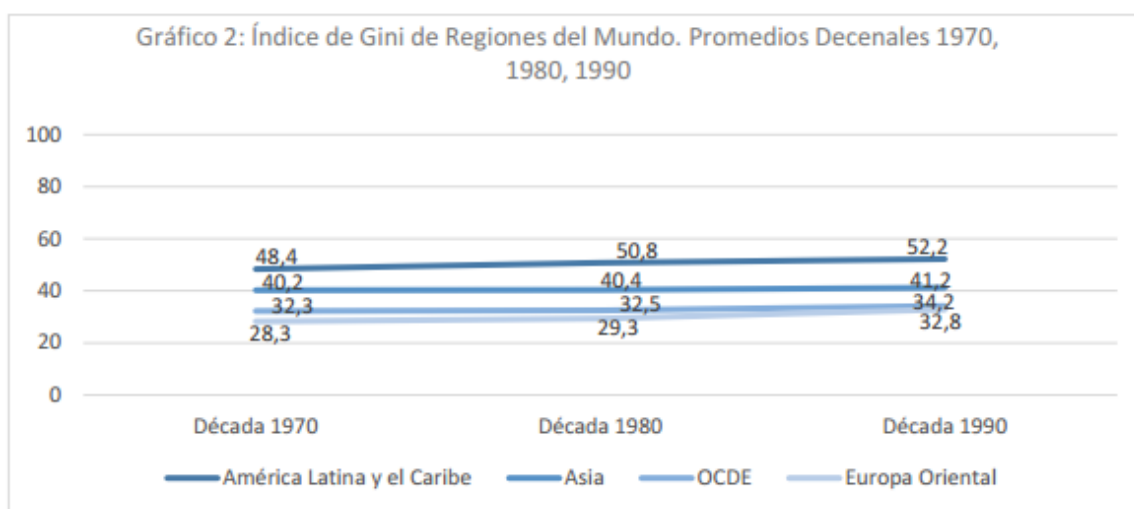
## VIII. ANEXOS

### ANEXO 1. GRÁFICOS Y TABLAS

#### ANEXO 1. GRÁFICOS Y TABLAS



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes y pobres no indigentes). Las cifras de 2013 corresponden a una proyección.



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Regional sobre Desarrollo Humano Para América Latina y el Caribe 2010. (PNUD, 2010).

Tabla 1. Pobreza y vulnerabilidad en América Latina<sup>7</sup>

Países	Pobreza extrema <\$2.5	Pobreza Moderada \$2.5-4	Pobreza total <\$4	Sectores vulnerables \$4-10	Sec. Medios Seg. Econ. \$10-50	Sec. Altos >\$50
Argentina	4.2	6.6	10.8	31.4	54.5	3.4
Bolivia	12.3	13.8	26.1	44.6	28.7	0.6
Brasil	12.6	11.9	24.5	67.3	34.8	3.4
Chile	4.1	7.5	11.6	41.1	42.5	4.8
Colombia	12.7	13.0	25.6	37.5	33.2	3.7
Costa Rica	8.1	11.5	19.6	39.7	37.2	3.4
Ecuador	13.6	16.0	29.5	43.0	26.6	0.9
El Salvador	22.0	19.8	41.7	41.1	16.8	0.4
Guatemala	41.0	22.0	63.1	27.4	9.0	0.5
Honduras	37.4	19.0	56.4	29.9	12.8	0.8
México	12.5	15.4	28.0	44.2	26.4	1.4
Nicaragua	36.2	22.2	58.4	32.5	8.8	0.4
Panamá	11.6	9.6	21.2	36.1	38.9	3.7
Paraguay	18.4	14.3	32.8	40.5	25.5	1.3
Perú	18.4	15.4	33.8	40.5	24.9	0.8
R. Domin	14.0	19.4	33.3	42.3	23.2	1.1
Uruguay	2.6	5.4	8.1	26.4	60.2	5.4
Venezuela	12.4	16.6	29.0	47.7	23.1	0.2
Am .Latina	16.3	14.4	30.7	38.0	29.3	2.0

Fuente y Elaboración: Clarisa Hardy (2013) "Estratificación Social en América Latina: Retos de la Cohesión Social".

<sup>7</sup> La forma dominante de medir la vulnerabilidad es a través del ingreso, lo que permite estratificar la sociedad y darle valor a esa estratificación (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2013; Hardy, 2013; Birdsall, Lustig y Meyer, 2014). La medición se hace sobre el ingreso per cápita diario, identificando 5 estratos sociales: segmentos de extrema pobreza (hasta US\$2.5), pobreza moderada (entre US\$2.5 y US\$4) sectores vulnerables (entre US\$4 y US\$10) y sectores medios económicamente seguro (entre US\$ 10 y US\$ 50) y sectores altos (sobre los US\$50).

## **ANEXO 2. PROYECTOS EN CURSO QUE FORMAN PARTE DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **Proyecto: Desigualdad Territorial y Transferencias Condicionadas de Ingreso: El Caso del Ingreso Ético Familiar**

Fondo de Desarrollo de la Ciencia y Tecnología, FONDECYT, Chile

Investigadora Responsable: M. Ignacia Fernández

Septiembre 2011 – Enero 2015

Esta investigación se enfoca en analizar como los programas de transferencias condicionadas, en específicos el de Ingreso Ético Familiar, se relacionan con el desarrollo territorial, partiendo del entendido que las políticas diseñadas de forma “ciega” al territorio, pierden un enorme potencial al no reconocer la heterogeneidad del mismo y utilizar dichas características a favor del crecimiento y fortalecimiento de los territorios. Así, este proyecto se propuso proveer opciones de diseño e implementación de política para incrementar el impacto de los programas de transferencias condicionadas en la creación de mejores condiciones para la salida sostenida de la pobreza de sus beneficiarios, a partir del análisis del programa de Ingreso Ético Familiar.

### **Proyecto: Sinergias en Programas de Transferencias Condicionadas y Fomento Productivo: Análisis de las Articulaciones Efectivas en el Caso de Chile.**

Centros de Estudios para el Desarrollo Económico, Universidad de los Andes (Colombia) y FIDA

Investigadora Responsable: M. Ignacia Fernández

Enero 2012 – Diciembre 2014

El estudio forma parte del proyecto “Conditional Cash Transfers and Rural Development in Latin America” que se realiza en seis países de la región.

Esta iniciativa indaga en las oportunidades y restricciones institucionales para promover estrategias de superación de la pobreza de forma integrada, permitiendo combinar la inversión en capital humano que realizan los programas de transferencias condicionadas, con la inversión que realizan los programas de desarrollo rural en particular y de fomento productivo en general, tanto en personas como en capital social. La hipótesis que subyace es que los gobiernos recientes en Chile han cambiado de la articulación interinstitucional de carácter integral, con una mirada de derechos, a una opción explícita por un ámbito concreto de complementariedad, a saber, el acceso al trabajo remunerado.

### **Proyecto: Inclusión social y cohesión territorial**

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Investigadora Responsable: M. Ignacia Fernández

Diciembre 2012 – Junio 2014

El trabajo analiza el rol que desempeñan las políticas sociales en la distribución territorial de la pobreza, en la disminución, eliminación o mantención de las brechas territoriales de pobreza. Se estudian específicamente las políticas de inclusión social espacialmente neutras que por diseño y definición explícita son de alcance nacional, y no focalizadas en territorios específicos, sosteniendo que dichas políticas en los hechos tienen impactos diferenciados en distintos tipos de territorios, ya que las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño rara vez son “espacialmente neutras” en sus resultados.

Los casos estudiados son: programas de protección social en México (salud, seguridad social y seguridad alimentaria); articulación entre un programa de transferencia monetaria –Juntos- y otro de fomento productivo -FONCODES-Haku Wiñay- en Perú; iniciativas de apoyo socio laboral vinculadas al Ingreso Ético Familiar en Chile.

El diagnóstico realizado en los tres casos da cuenta de una gran desigualdad en la distribución territorial de las carencias que abordan los programas estudiados, pero muestra también que –con la excepción parcial del caso de Chile- las reglas de focalización y priorización de los programas son adecuadas, concentrándose precisamente allí donde se registra una mayor cantidad de carencias. Donde existe evidencia de sus efectos, se observa que los programas de protección social parecen estar contribuyendo efectivamente al cierre de algunas brechas. Pero tienen un efecto marginal sobre el desarrollo porque no logran revertir el impacto que otros programas tienen sobre la desigualdad territorial y que son muy poco efectivos en relación con los programas focalizados en población en pobreza extrema (ej. México); ni tampoco revertir la precaria estructura de oportunidades de determinados territorios (rurales) que impide que los recursos que entregan los programas se puedan aprovechar al máximo.

### **Consultoría: Políticas y Movimientos Sociales en el Cono Sur de América Latina. Revisión Comparada de la Experiencia de Argentina, Brasil y Chile**

Fundación Konrad Adenauer S.

Consultora Responsable: M. Ignacia Fernández

Abril – Mayo 2014

El documento analiza la trayectoria reciente de las políticas sociales en los tres países, que pasan por dos etapas bastante definidas, una primera fundada en los principios de privatización, focalización y desconcentración, directamente influida por las recomendaciones emanadas en 1989 por el Consenso de Washington, y una segunda que pone el foco en el concepto de derechos ciudadanos y la universalización de la política social.

El análisis muestra que existe mucha coincidencia en las líneas gruesas de las grandes reformas tendientes a la consolidación de los sistemas de seguridad social que hoy rigen en el Cono Sur de América Latina. Se trata de reformas que se debaten entre mecanismos regulados por el mercado y mecanismos correctores del mismo, donde parte importante de la discusión contemporánea está puesta en la búsqueda de un equilibrio entre ambos principios rectores.

La balanza parece inclinarse hacia un rol activo del Estado basado en principios de universalismo, inclusión social y garantía de derechos ciudadanos. Mientras que Brasil parece haberse mantenido más ajustado a estos principios, en Chile –y en menor medida en Argentina- las políticas de ajuste estructural consiguieron reformar estructuralmente un sistema cuyas bases previas eran más o menos equivalentes. Pero un escenario signado por la emergencia de complejos problemas de exclusión y vulnerabilidad que no se resuelven adecuadamente con políticas de transferencias focalizadas, ha dado paso a crecientes movimientos sociales que cada vez más, exigen de parte del Estado un compromiso social activo con los ciudadanos.

### **Propuesta de un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos.**

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo (Fondo de Asistencia Técnica)

Responsable: Julio Berdegué

El programa presenta una propuesta de mejoramiento para el programa Oportunidades de México y se enfoca potenciar la productividad, producción y los ingresos en las familias beneficiarias del programa que habitan en los municipios y localidades intervenidas por la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Para lo anterior, apunta a dinamizar los principales ejes económicos a nivel local y territorial, y mejorar la participación organizada de los hogares pobres en esos espacios económicos.

Lo anterior se lograría mediante el uso de las transferencias gubernamentales como piso mínimo para el desarrollo de nuevas actividades, apoyado por una fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sociales para el desarrollo económico. Lo que iría aparejado con inversiones e iniciativas orientadas a producir “bienes públicos” que reduzcan las limitaciones que afectan a los ejes productivos territoriales. Asistido por una cartera de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, bien coordinados y orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas.