

## **Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo\***

**Bernardo Kliksberg**

### **I. Una región en alta tensión**

América Latina ha sido en las últimas décadas escenario de continuas experiencias de amplio alcance movilizadas para enfrentar la pobreza y la exclusión. Ambas son cuestiones cruciales en la región, que han adquirido creciente visibilidad y se han transformado en ejes de la agenda pública a medida que crecía el proceso de democratización. La brecha entre el gran potencial económico de la región, las duras realidades de pobreza y las demandas sociales cada vez más articuladas, que una ciudadanía crecientemente consciente e informada está generando, produjeron tensiones fenomenales al interior de las sociedades. Entre otras manifestaciones de ellas, en los últimos años, doce presidentes electos no pudieron terminar sus períodos de gobierno, no por golpes militares, sino por protestas en gran escala de la sociedad causadas en parte importante por la enorme deuda social de la región.

Todo ello llevó a la revisión profunda de los diseños tradicionales en el campo social, a la búsqueda afanosa de nuevas respuestas, y a la aparición de una nueva generación de políticas sociales en diversos países. La concertación y el diálogo social son un eje de las mismas.

Puede resultar de alto interés para el desafío social que tiene la región examinar estos nuevos desarrollos en política social, trazar paralelos y extraer enseñanzas.

Este trabajo se propone, en primer lugar, ambientar respecto al tipo de problemática social que presenta América Latina, y el perfil de las principales propuestas para enfrentarla; en segundo lugar, poner a foco los grandes debates sobre política social existentes en la región; en tercer término, revisar brevemente algunas de las principales políticas y programas aplicados en Argentina, Brasil, México y Chile; y, finalmente, extraer algunas conclusiones de conjunto.

### **II. El escenario socioeconómico latinoamericano**

América Latina tiene una dotación de recursos naturales privilegiada. Su subsuelo encierra algunas de las principales reservas de materias primas estratégicas del planeta, entre ellas petróleo, tiene posibilidades agropecuarias muy importantes, fuentes de energía en gran escala, atractivos turísticos múltiples, reservas hídricas muy superiores a las de otros continentes. Por otra parte, positiva y esperanzadoramente, se han ido fortaleciendo en la región en las últimas décadas procesos cada vez más vigorosos de democratización, y la sociedad civil ha crecido en articulación y participación.

Sin embargo, la vida de buena parte de los latinoamericanos es difícil a diario. La región presenta altos niveles de pobreza y desempleo. Se podría decir que se trata de una pobreza paradójica, porque hay un gran contraste entre las potencialidades económicas de la región y las realidades de la pobreza. Ello repercute en una elevada tensión social que debilita la gobernabilidad. La pobreza paradójica parece estar fuertemente vinculada, entre sus causas centrales, a los altísimos niveles de desigualdad de la región, una de las más inequitativas del planeta.

El 10% más rico es dueño del 48% del ingreso anual total, y el 10% más pobre, sólo del 1,6%. Ello da como resultado que tenga el peor coeficiente Gini de distribución del ingreso del orbe. Investigaciones sistemáticas indican que estos niveles de inequidad son una causa central de los altos umbrales de pobreza (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003; Machinea ...[et al], 2005).

Veamos sintéticamente algunas de las tendencias principales que ofrece la región en el campo social, que han originado en años recientes la puesta en marcha de una nueva generación de políticas sociales.

---

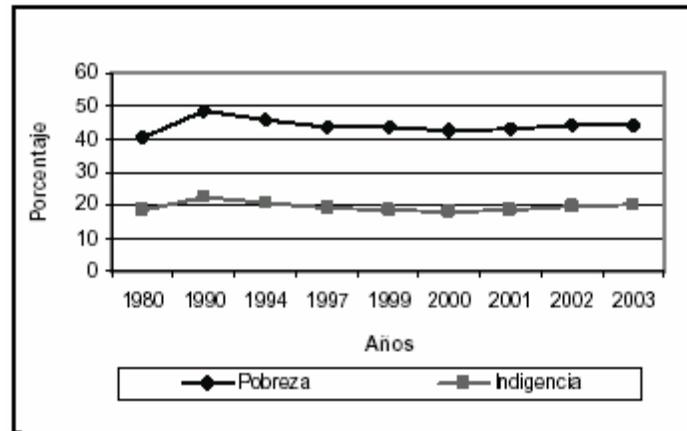
(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Título original: "La nueva generación de políticas sociales latinoamericanas: el rol clave de la concertación".

### Pobreza persistente

La pobreza latinoamericana es persistente; en la mayoría de los países no se ha reducido, y para el conjunto de la región se amplió en los últimos 25 años, tanto en términos absolutos como relativos. Puede apreciarse la tendencia en el Gráfico N° 1:

**Gráfico N° 1**  
**Incidencia de la pobreza y de la indigencia en América Latina 1980-2003**  
*(personas en %)*



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996-2003.

La pobreza y la indigencia aparecen en el 2003 superiores a las de 1980. Las cifras son las que se indican en el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de la pobreza en América Latina**  
*(porcentaje de la población)*

Año	Evolución de la pobreza extrema en América Latina	Evolución de la pobreza en América Latina
1980	-	40%
2000	17,8%	42,1%
2001	18%	43%
2002	20%	44%
2004	19%	43%

La pobreza, que era en 1980 muy elevada, 40% de la población, alcanzó en el 2003 un nivel relativo aun mayor, 44%. Entre el 2000 y el 2003 el número de pobres creció en 20 millones, y se deterioró aun más la calidad de la pobreza por cuanto 14 millones de ellos fueron indigentes, personas ubicadas en la extrema pobreza.

A pesar del buen crecimiento de las economías en el 2004 y el 2005, la cifra se ha reducido muy poco. La pobreza afecta a más de cuatro de cada diez latinoamericanos, y es aun mayor que en 1980 en términos porcentuales.

La cantidad total de pobres aumentó significativamente y supera los 225 millones. En la Argentina, donde las nuevas políticas sociales han logrado reducir considerablemente los niveles de pobreza que dejó la década de los 90, se estima en el 40% de la población. En Brasil se estimaba al inicio de la presidencia actual que 45 millones de personas sobre 170 millones tenían insuficiencias

nutricionales, y por ello se estableció como un programa social central de la gestión Lula, el programa Hambre Cero. En México se han medido recientemente tres niveles de pobreza: a) Alimentaria: que son las personas y hogares que si gastaran todos sus ingresos en cubrir sus necesidades alimentarias igual no alcanzarían a hacerlo. En otras mediciones se la ha llamado pobreza extrema; b) Pobreza de capacidades: constituida por las personas y hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, educación y salud; y c) Pobreza de patrimonio: personas y hogares cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. Los datos, según el Programa Oportunidades (SEDESOL, 2003), indican que casi uno de cada cinco hogares mexicanos se encuentra en condición de *pobreza alimentaria*, uno de cada cuatro hogares vive en condición de *pobreza de capacidades* y casi cinco de cada diez hogares se encuentran en *pobreza de patrimonio*.

La pobreza no es una abstracción. Se refleja en carencias materiales que agobian a las familias afectadas cotidianamente, e incide en las tasas de morbilidad y esperanza de vida. Los datos mexicanos muestran esas tendencias que tienen presencia en todos los países con alta pobreza.

Así, los impactos de la pobreza de capacidades sobre la salud son muy directos. Se expresa, según Oportunidades, entre otros aspectos en:

“La imposibilidad de acceder a servicios de salud en un medio donde prevalecen condiciones de insalubridad y desnutrición, y la ausencia de una cultura de salud preventiva que hace más difícil encarar las enfermedades.

. Las infecciones comunes y las enfermedades relacionadas con la nutrición y la reproducción continúan siendo los padecimientos de mayor ocurrencia entre la población pobre del país.

. El impacto de las desigualdades de género se observa en el contexto de la pobreza y la salud. No se puede dejar de considerar el hecho de que muchas de las manifestaciones de las desigualdades en el ámbito de la salud tienen su origen en la poca o nula atención que reciben las mujeres antes, durante y después del período reproductivo. Esto debido a que la población que vive en pobreza de capacidades no cuenta con acceso a servicios de salud”.

La pobreza en México, como en otros países, suele tener “caras”, cara de mujer en general, y de mujer indígena particularmente. Las tasas de anemia elevadas, en general 20% en mujeres no embarazadas y 26% en mujeres embarazadas (datos de 1999), eran casi el doble entre las mujeres indígenas embarazadas o en período de lactancia: 40%. La mortalidad materna, 5,4 por 10.000 nacidos vivos, se triplicaba en mujeres indígenas, llegando a 28,3 en los municipios con 40% y más de población indígena de Guerrero. Con fundamento señala Oportunidades que “la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente. La alimentación deficiente en la infancia deja huellas irreversibles. El crecimiento y desarrollo deficiente provocan baja estatura, mayores riesgos de enfermedad, y un bajo desempeño escolar que afectan también en la edad adulta”.

El hábitat diario, la vivienda, hace visible lo que es vivir en pobreza. En el caso de México, entre los pobres por capacidades, que son una cuarta parte de la población, tres de cada cuatro hogares tienen un techo endeble, la mitad no cuenta con agua entubada, seis de cada diez viviendas tienen un piso de tierra.

### **Elevados niveles de desempleo**

La tasa de desempleo abierto ha venido creciendo todo el tiempo en las últimas dos décadas, alcanzando en los últimos años niveles pico en la historia de la región. La tasa fue entre 1981 y 1990 de 8,4%, subió en el período 1991-97 a 8,8%, y ascendió entre 1998 y 2003 a 10,6%. Por otra parte, ha habido un proceso continuo de “degradación de la calidad de los trabajos disponibles”. Ocho de cada diez trabajos nuevos creados en la última década surgieron en la economía informal.

En ella los trabajadores perciben ingresos mucho menores a la formal, trabajan más horas, sus fuentes de trabajos tienen alta precariedad, y carecen de coberturas sociales y de salud. La OIT ha

calculado el déficit primario de “trabajo decente”, constituido por las brechas en empleo y en protección social. En el año 2002 alcanzaba al 50,5% de la mano de obra urbana de la región. Significaba 93 millones de trabajadores. Eran 30 millones más que en 1990.

También quienes tienen empleo expresan dificultades. Han perdido derechos laborales, ha aumentado la inestabilidad, un sector gana ingresos menores incluso a la línea de pobreza, y manifiestan un alto grado de inseguridad. El 53% teme ser despedido dentro de los próximos doce meses.

El ascenso de los niveles de desempleo fue aun mayor en los grupos jóvenes. El mercado de trabajo se hizo cada vez más inaccesible para amplios sectores de los mismos. Según los estimados de Abdala (2002), en el 2000 el desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años multiplicaba por 2,5 el elevado desempleo general. Si se toma el grupo de jóvenes de 15 a 19 años la situación era aun peor, lo cuadruplicaba. Según los datos de la Organización Iberoamericana de la Juventud (Chillán, 2004), el desempleo de los jóvenes es cinco veces mayor al de los adultos mayores de 45 años.

La incidencia del desempleo tenía un claro sesgo socioeconómico. En el 2002, la tasa ascendía a 28,2% en el 20% más pobre de la población, y era en cambio de 8,7% en el 20% más rico.

Las difíciles condiciones del mercado de trabajo crearon también fuertes tendencias a la precarización laboral. Surgió un amplio sector de contrataciones fuera de las normas legales, todo orden de formas de precarización del trabajo, y se conformó un vasto segmento de personas que si bien tienen trabajo, los ingresos del mismo no les alcanzan para superar el umbral de pobreza. Incluso los empleados en la economía formal tienen dificultades de supervivencia. Así, los salarios mínimos eran, en 1997, 30% menores que los de 15 años atrás (Tokman, 1997).

### **Desarticulación de familias**

La pobreza tiene pesada incidencia sobre el debilitamiento del núcleo familiar. Cerca del 30% de las familias de la región tienen un solo titular: la madre pobre sola jefa de hogar. La desocupación continua, la precariedad, la imposibilidad de conseguir ingresos estables, el hacinamiento, llevan a que el cónyuge masculino produzca lo que en psicología social se llama una “fuga” de una situación muy difícil. Ello no sólo se ha dado en los hogares más pobres. También se ha producido cuando las familias de clase media han sido tensadas al máximo por procesos que las han convertido en pocos años en “nuevos pobres”. Fue el caso argentino en los 90, donde las políticas aplicadas llevaron a que 7 millones de personas sobre 35 millones pasaran de ser estratos medios a ser pobres al perder sus bases laborales, y paulatinamente sus ahorros y su patrimonio.

Estudios de la Universidad de Buenos Aires (Tausk, 2002) indican que cuando hay desocupación prolongada, como sucedió en los 90 en el país con una tasa de desocupación que superó el 20%, las familias pueden implosionar. Se produjo una tendencia a que en diversos casos “el cónyuge masculino tendió a autodestruirse y destruir su núcleo familiar”.

### **Baja escolaridad**

Los países latinoamericanos han hecho un gran esfuerzo por posibilitar el acceso universal a la educación primaria y han obtenido considerables avances. Sin embargo, el fenómeno de la pobreza persistentemente incide en la generación de altos índices de deserción. Muchos niños se ven obligados a trabajar para aportar ingresos a sus hogares; la OIT estima que 22 millones de niños de menos de 14 años trabajan en la región. Lo hace uno de cada cinco niños de esa edad en Perú, Ecuador y Bolivia. La desarticulación familiar también quita al niño la base estratégica de aliento y apoyo para seguir su ciclo escolar. La desnutrición, antes mencionada, es otra causal de deserción. El resultado es que, en el 2002, la media latinoamericana de terminación de la primaria era de 66,7%, y la de finalización de secundaria de sólo 34,8%, frente a las de 100% y 85% de los países de la OCDE. Lograban finalizar la universidad

sólo el 6,5%. Entre el 20% más pobre las cifras eran peores. El 52% no finalizaba la primaria, el 88% no terminaba la secundaria, y sólo un 0,9% se graduaba en la universidad.

### **Déficit en salud**

Con progresos significativos, importantes núcleos de la población siguen fuera de cobertura alguna de salud, y ello fue agudizado por los procesos de privatización y la reducción de las coberturas estatales en los 90. Entre otros resultados de esa situación, según los datos del Banco Mundial (2004), el 43% de las madres no reciben asistencia durante el embarazo y el 60% en el parto. En el 2003 murieron 23.000 madres al dar a luz. La mortalidad infantil se halla seriamente incida por la pobreza, la desnutrición, y la falta de acceso a salud, agua potable y alcantarillado. Multiplica por 15 la de países como Suecia y Noruega. En Bolivia, uno de cada diez niños del 20% más pobre, muere antes de cumplir 5 años de edad.

### **Exclusión social**

El 23,6% de los jóvenes de 15 a 29 años edad están fuera del mercado de trabajo; y del sistema educativo, uno de cada cuatro. Esa situación genera tensiones enormes. Se trata de jóvenes virtualmente “acorralados”. No tienen como ingresar a la sociedad. Por otra parte, el trabajo y la escuela son marcos fundamentales para armar la red de relaciones sociales de un joven. Para ellos no hay tal posibilidad. Todo ello los deja en una situación de vulnerabilidad que en diversos casos los puede convertir en “carne de cañón” para los grupos delincuenciales y las bandas de la droga. Es una de las explicaciones de la epidemia de violencia que sacude a la región. La mortalidad de jóvenes es de 134 por 100.000; triplica la de España. De cada 100 muertes de jóvenes, 77 son productos de la violencia (CEPAL, 2004).

### **El congelamiento de la movilidad social**

La imposibilidad de entrar a la sociedad, las dificultades para obtener una escolaridad adecuada, los procesos de fragilización de clases medias y la conversión de parte de las mismas en nuevos pobres, y la polarización de las distancias sociales han llevado a rigidizar fuertemente la movilidad social. Una expresión muy clara de ello se da en el campo de la educación. A pesar de los avances en matriculación inicial, el 80% de los jóvenes que son hijos de padres que no terminaron la escuela primaria no logra tampoco finalizarla. Según los cálculos de la CEPAL, se necesitan 12 años de escolaridad para no caer debajo del umbral de la pobreza. Para estos jóvenes sin primaria las probabilidades de movilidad social son ínfimas.

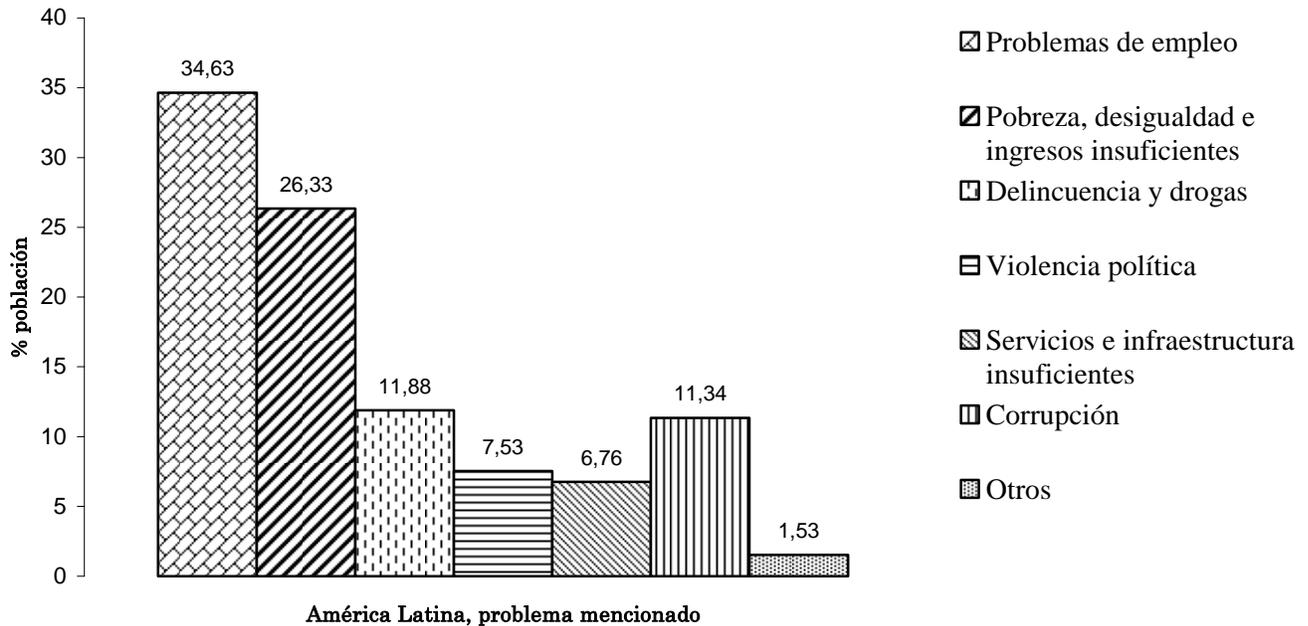
Todas estas tendencias que están en franco conflicto con las expectativas legítimas de la población, con el potencial de producción de bienes y servicios de la región, e incluso con sus niveles actuales de producto bruto per cápita, han creado un clima de marcado descontento que ha debilitado la gobernabilidad, y ha generado, como se mencionó, una pronunciada inestabilidad política en diversos países.

Ello determina que cuando se pregunta a los ciudadanos sobre qué sistema político prefieren, la gran mayoría, más de dos tercios, elige la democracia; pero cuando se les interroga sobre si están contentos con el funcionamiento de la democracia, una proporción aun mayor contesta que no, quieren una democracia de una calidad adecuada que dé respuesta a estos problemas (Latinbarómetro, 2002).

Interrogados sobre cuáles son los problemas más importantes de su país, los latinoamericanos colocan en primer lugar, a distancia considerable, los problemas antes mencionados (ver Gráfico N° 2).

## Gráfico N° 2

### La agenda ciudadana: principales problemas (Promedio América Latina, 2002)



Fuente: PNUD (2004).

Los problemas sociales cotidianos como empleo, pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes dominan totalmente el panorama, seguidos a cierta distancia por la corrupción.

La población tiene actualmente claras algunas de las causas principales de estas tendencias. Cuando se la interroga al respecto expresa su profundo descontento en las encuestas de opinión con las políticas ortodoxas duras aplicadas, primero por las dictaduras militares, y luego, en los 80 y 90, que tuvieron entre sus direcciones una reducción en escala de las estructuras de protección social estatales, y del rol del Estado en lo social, así como la privatización de servicios públicos. O'Donnell describe con agudeza el proceso de desmantelamiento llevado a cabo (1998): "... los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales) se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la *blitzkrieg* desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal o por mero antiestatismo, no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario, en varios países esa ofensiva prácticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces".

La extendida protesta social por la situación, que explota de diversas maneras según el contexto histórico, tiene razones muy concretas. El tipo de reformas practicado no ha mejorado, sino, en diversos casos, ha empeorado los problemas de amplios sectores restándoles las limitadas protecciones del pasado. Por otra parte, ha demostrado ser falaz la justificación que con frecuencia las acompañó, la idea del modelo del derrame, según el cual la receta aplicada en macroeconomía llevaría a buenos

niveles de crecimiento que se derramarían a los pobres y, por ende, sólo se requería paliar sus déficit mientras ello se producía. El goteo no se produjo, y no es de extrañar dados los altísimos niveles de inequidad que hacen que en los casos en que haya crecimiento el mismo tienda a concentrarse sólo en los sectores con mayor posibilidad para cooptarlo.

El derrame que se produjo fue de otra índole, como lo señala Alicia Kirchner (2005), actual ministra de Desarrollo Social de la Argentina: “Los vínculos y relaciones entre el Estado y la sociedad civil cedieron lugar, en ese contexto, al fundamentalismo del mercado, como punto neurálgico desde donde la política social y económica era pensada y conducida. Frente al predominio de fuerzas puramente financieras y el desplazamiento de las políticas sociales estatales, la sociedad civil vio erosionadas sus bases de contención y muchas de sus formas organizativas fueron avasalladas. El efecto de todo este proceso es el que hoy vivimos casi todos los países de América Latina y que *se derrama en situaciones de pobreza y exclusión*”.

Todas las condiciones anteriores presionaron por fuertes cambios políticos, y las poblaciones entregaron mandatos de renovación integral de las políticas económicas y sociales. Surgió en ese marco, en diversos países de la región, la nueva generación de políticas sociales que trata de dar respuesta. Parte de la base de que estos problemas no son de responsabilidad individual, ni se van a solucionar a través de la “mano invisible” del mercado, sino que es imprescindible que el Estado asuma un papel central respecto a ellos. Así, en Brasil, Patrus Ananias, ministro de Desarrollo Social y Frei Betto, asesor presidencial (2004) resaltan que: “Hambre cero es una decisión del Gobierno de encuadrar el problema del hambre como una cuestión nacional central y no como una fatalidad individual”.

El Estado da la cara a través de expresiones de este orden diciendo que en una sociedad democrática le corresponde restaurar los derechos que se están violando.

En Argentina, el presidente Kirchner (2004) señala que el Estado “debe orientarse centralmente a crecer y reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la Argentina. Educación y salud, políticas de primera calidad, protección y promoción social de los que más necesitan, deben ponerse al servicio del objetivo de expatriar el escarnio de la pobreza”.

Crear oportunidades reales para que haya movilidad social no es nuevamente un tema personal, sino que la política pública debe jugar un rol destacado al respecto.

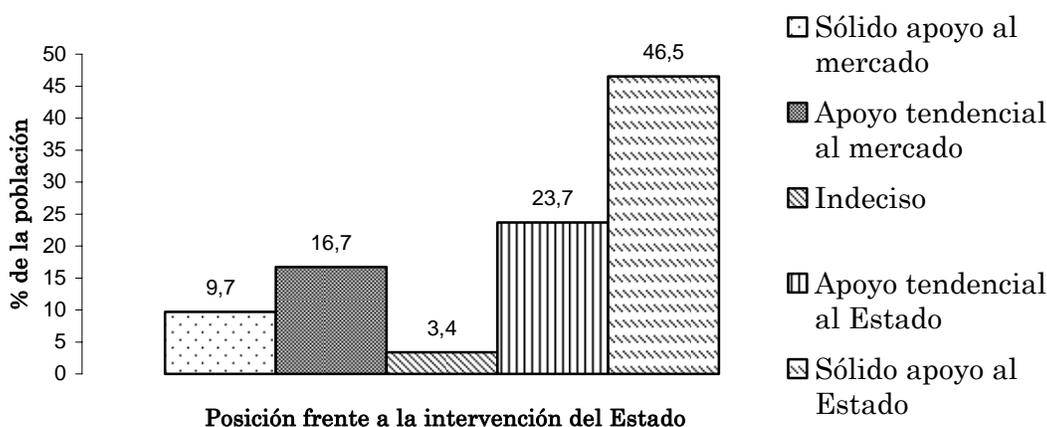
En México, explicando por qué se crea el Programa Oportunidades, el presidente Fox (2003) indicó que: “La superación de la pobreza es uno de los mayores retos que enfrenta el México del siglo XXI. Por eso (...) nos propusimos impulsar un programa integral de desarrollo social y humano, para rescatar a millones de personas y comunidades de la exclusión y marginación”.

La ciudadanía reclama en la región por un nuevo rol mucho más activo y presente de las políticas públicas, que debe tener una de sus expresiones mayores en el área social. Desde ya ese reclamo viene acompañado de exigencias de eficiencia, transparencia, profesionalismo, eliminación de la corrupción y del clientelismo, de un nuevo tipo de política pública con gerencia social de primera calidad.

La expectativa respecto a las políticas públicas puede observarse en las respuestas que aparecen reflejadas en el Gráfico N° 3.

### Gráfico N° 3

Posición frente a la intervención del Estado en la economía  
(Promedio América Latina, 2002)



Fuente: PNUD (2004).

El 71% de la población apoya la intervención del Estado en la economía; de ese porcentaje, el 23,70 en forma tendencial, y el 46,50 de modo sólido.

En ese marco, América Latina está discutiendo activamente sobre el diseño de políticas sociales renovadoras y las condiciones para su implementación eficiente.

A continuación se encaran algunos de los temas centrales de ese debate cuyas conclusiones se están plasmando en nuevos perfiles de políticas y proyectos.

### III. Ejes del debate sobre las políticas sociales

La región está en plena ebullición en materia de política social. Impulsado por las demandas apremiantes de la ciudadanía, se observa un proceso activo de choque entre las concepciones usuales que dieron resultados limitados, y la búsqueda de nuevas ideas superadoras de las mismas. Es un verdadero proceso de transición paradigmática, en donde, como sucede en estos casos, el paradigma preexistente no se retira de un día para otro, sino se resiste fuertemente. Los cambios se dan en medio de intensos debates que están siendo resueltos, en primer lugar, por la evidencia empírica recogida de tantas experiencias frustradas.

Algunos de los principales términos del debate son los que se resumen sintéticamente a continuación.

#### Ayuda vs. derechos

En la concepción convencional, la política social es un gesto de conmiseración con “los perdedores”, con quienes quedaron atrás y no fueron capaces de salir adelante solos. Se trata de ayudarlos en forma temporaria, por períodos limitados, y se les hace sentir de mil formas que deben estar agradecidos y que deben ver cómo salen adelante antes que la ayuda se termine.

En la nueva visión dinamizada por los procesos de democratización y de construcción de ciudadanía, la percepción es muy diferente. Se parte de la base de que en una sociedad democrática, es responsabilidad del Estado como representante del cuerpo social asegurar a todos los ciudadanos sus derechos básicos, y que ellos engloban no sólo los derechos políticos o jurídicos tradicionales, sino los derechos sociales. Aspectos básicos como la alimentación, la salud, la educación, oportunidades de

trabajo, y en general un mínimo que permita subsistir con dignidad, deben ser garantizados a todos. La construcción de ciudadanía será ficticia si ello no se asegura.

La política social es, por lo tanto, el reconocimiento de un derecho que corresponde a todo habitante de un país. No es un favor a los perdedores, sino la aceptación de una responsabilidad por devolverles el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

Esta concepción ha sido recogida en muchas constituciones de la región, y la Asamblea General de la ONU la reconoció expresamente ya en 1989 proclamando el derecho de todo ser humano al desarrollo. En la misma Resolución, en su artículo 2°, la ONU declara que el principal responsable por garantizar el derecho al desarrollo es el Estado.

### **Focalización vs. servicios básicos universales**

Los 90 vieron en América Latina la primacía del enfoque focalizado. De acuerdo con el mismo, se diseñaban los programas tratando de llegar directamente a segmentos específicos, en algunos casos, grupos de alta vulnerabilidad. Se volcaron fuertes esfuerzos en ubicar a quiénes debían ser beneficiarios, buscando pruebas de pobreza, y en restringir los aportes de los programas a los mismos. La idea partía de que los recursos a disponer para lo social eran muy acotados, y debía maximizarse sus efectos. A pesar de que algunas de sus intenciones eran válidas, la focalización ha sido muy discutida porque tendió a transformarse, en diversos casos, en “políticas pobres para los pobres”.

Entre las críticas principales se han mencionado los aspectos regresivos de identificar a los pobres contribuyendo a generar en torno a ellos un clima de desvalorización con repercusiones sobre su autoestima; la ruptura de lazos al interior de las comunidades pobres en la carrera por obtener beneficios; las condiciones favorables al clientelismo, que creaban mecanismos para decidir si una familia o persona reunía o no los criterios para entrar y permanecer en un programa; el clima de vigilancia en cuanto a las señales de pobreza. Por otra parte, llevar adelante con eficiencia técnica los diversos pasos de los procesos de focalización significaba también contar con organizaciones altamente eficientes, cuando, como se vio, el sector público social había quedado muy debilitado en las reformas destinadas a reducir el Estado.

Ha surgido con fuerza en la región, en la década del 2000, la idea de que es necesario revisar toda esta visión, y volver a pensar en las ventajas de fortalecer servicios públicos universales que son la matriz básica actualmente de entrega de servicios en países de punta en el mundo, como los nórdicos (Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca), y países exitosos del Sudeste Asiático, como Corea y Malasia. Finlandia, por ejemplo, actualmente líder mundial en diversas áreas como competitividad, progreso tecnológico y transparencia, según los *rankings* del Foro de Davos y de Transparency Internacional, se ha “reinventado” a sí misma en los últimos 35 años pasando de ser una sociedad agrícola a una sociedad tecnológica avanzada. En la base de ese desarrollo está la potenciación de su población a través de la prestación de servicios universales en educación, salud y otros campos. Entre otros resultados, su capacidad de generación y absorción de tecnología es muy relevante, y en la última medición de conocimientos a jóvenes del mundo desarrollado obtuvo el primer puesto (PISA, 2005).

Sin pretender copias, la visión de que la calidad de la población de un país debe ser protegida es hoy planteada activamente por amplios sectores de la región. Ella se suma a la idea previamente expuesta de que en realidad no debería haber mayor discusión al respecto porque ello debiera ser un derecho básico de un ciudadano en una sociedad democrática.

Por otra parte, este enfoque aparece como el modo de recuperar el derecho a la cobertura para vastos sectores de informales, a quienes los enfoques del pasado de protección, basados en la población empleada, dejaban afuera. La informalidad significa hoy el 60% de la mano de obra activa de la región. Políticas de amplia cobertura permitirían reconocer a ese vastísimo sector sus derechos sociales básicos.

Un subproducto de las estrategias centradas en la focalización fue que el mensaje subyacente sacó del debate la obligación del Estado de garantizar derechos básicos a la población. La discusión sobre los aspectos técnicos de la segmentación reemplazó a la gran discusión sobre los derechos sociales de los ciudadanos.

Asimismo, la idea de que hacer política social es generar programas y proyectos con metas específicas, desplazó a la visión de la política social como política mayor orgánica, de metas de largo plazo, y que debería conformarse no como una política de un gobierno determinado, sino como política de Estado.

Los programas y proyectos son imprescindibles, pero no sustituyen a esta política de Estado en la que deberían insertarse. Esa política debería, entre otros planos, definir las grandes prioridades, las fuentes de recursos de largo plazo, los criterios para asignar recursos, las estrategias para conformar capacidades institucionales en gerencia social, y las políticas de alianzas.

### **Asistencialismo vs. creación de trabajos**

Una expresión popularizada en la región ha sido la de que “más vale enseñar a pescar que entregar pescado”. Con frecuencia se ha usado para descalificar a políticas sociales centradas en la ayuda inmediata. Se ha llamado a ese tipo de políticas “asistencialistas”.

La realidad ha demostrado ser más compleja. Es difícil enseñar a pescar si previamente no se garantiza la supervivencia en condiciones mínimas para el candidato a pescador. La magnitud de las cifras de pobreza extrema en la región determina múltiples situaciones de emergencia social donde el apoyo debe ser urgente. Muchos de los daños producidos por la pobreza tienen una característica especial, son irreversibles. Si un niño no se alimenta bien hasta los tres años, una parte de sus capacidades neuronales queda destruida. Si tiene deficiencias alimentarias en su etapa de crecimiento, su esqueleto óseo se verá afectado. Si una madre no tiene asistencia durante el embarazo y el parto, sus riesgos aumentan considerablemente. Como bien señala el Programa Oportunidades de México, no hay mayor tema para discutir al respecto. Resalta que “el hecho de que la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente es ampliamente reconocido”.

El informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995), presidida por Patricio Aylwin, encontró que el 50% del ingreso de los pobres en la región venía de los supuestos programas asistencialistas. Si ellos se reducían significativamente, sus condiciones de supervivencia ingresaban en crisis profunda.

La experiencia ha demostrado que el desafío es doble. Es imprescindible apoyar ya a quienes lo necesitan, pero al mismo tiempo se trata de hacerlo a través de programas que los capaciten, califiquen, conviertan en empleables, proporcionen herramientas para poder insertarse laboralmente, los apoyen con micro créditos y otras modalidades.

La cuestión es cómo generar nuevos diseños que logren ambas cosas. Ello requiere nuevas modalidades de políticas sociales, y dosis considerables de gerencia social eficiente. Ello se está intentando, como se verá después, en diversos países de la región.

### **Centralización vs. red**

En años anteriores prevaleció en la región la idea de que la desarticulación normalmente predominante en el campo social, con múltiples programas en marcha simultáneamente en diversas áreas del gobierno, debía enfrentarse creando una Autoridad Social, una instancia centralizadora, que eliminara superposiciones y concentrara el manejo de las políticas sociales.

Nuevamente la realidad ha demostrado exceder en complejidad a los supuestos sobre ella. La experiencia de la región y la comparada indican que, frente a la existencia de diversas instituciones que operan en lo social, ministerios y organismos de variado tipo, intentar imponer una autoridad única puede armar un campo de confrontación interorganizacional de proporciones. Los organismos se

resistirán a su modo, y se redoblará la pelea por presupuestos y recursos escasos tales como el personal calificado.

En cambio, la idea de construir redes con un punto focal de coordinación centradas en coordinar y sumar fuerzas puede ser mucho más productiva y eficiente.

Asimismo, en éste como en otros campos de la gestión pública, la incorporación de la dimensión local fortalece significativamente la posibilidad de las políticas sociales de llegar con efectividad al ciudadano, obtener su participación y rediseñarse continuamente en función de los resultados en el terreno.

El papel de las regiones y los municipios aparece como fundamental para desarrollar un esquema de ese tipo. Por ende, utilizar a fondo sus potencialidades, descentralizando, y coordinar estrechamente las acciones ministeriales con ellos parece un modelo mucho más flexible y útil que los previos centralizantes.

Hacia estas direcciones -redes y dimensión local- se orienta en gran medida la nueva generación de políticas sociales de la región.

### **Acción estatal vs. concertación**

Ha sido frecuente en la región el planteo de una falsa elección. Según ella habría que optar porque la tarea social sea desarrollada por el Estado, o que sea asumida en gruesos tramos por la sociedad civil. En muchos casos los programas sociales estatales convencionales han marginado toda participación de la sociedad civil en su diseño y ejecución. Asimismo, programas ideados y gestionados por ONGs han limitado los lazos con el Estado.

De ambas partes han existido dosis considerables de desconfianza que han fortalecido esta falsa disyuntiva. Las visiones usuales han subrayado, asimismo, las patologías propias de uno y otro, como, entre otras, la tendencia a la burocratización en el caso del Estado, y el impacto limitado y sostenibilidad precaria en el caso de las ONGs.

Las nuevas políticas sociales parten de una visión diferente. No que hay elegir entre uno u otro actor social, sino procurar concertar la acción de ambos. En una sociedad democrática, el Estado es el primer responsable por garantizar a los ciudadanos sus derechos básicos a los bienes esenciales. Pero la sociedad civil a través de su red de organizaciones puede colaborar de modo muy efectivo en que logre cumplir esa responsabilidad a plenitud. Se trata, justamente, mediante la concertación de esfuerzos, de utilizar lo mejor que cada uno puede aportar y atenuar sus puntos débiles.

Los organismos estatales pueden asegurar recursos, una cobertura amplia, condiciones jurídicas y políticas favorables, y una acción sostenida. Las ONGs, las comunidades religiosas y otras organizaciones de la sociedad civil han mostrado capacidad para llegar directamente a los desfavorecidos, un trato personal, flexibilidad, agilidad organizativa, y un alto compromiso de servicio.

La nueva generación de políticas está avanzando en dirección a concertaciones virtuosas, en donde la sociedad civil coopera con las políticas públicas participando en el diseño y la implementación de los programas, optimizando las condiciones para que puedan llegar a quien realmente quieren llegar, y con la mayor eficiencia.

Por otra parte, la concertación debe incluir especialmente a las comunidades a las que se desea asistir. Un objetivo central es que el proceso que se lleve adelante no sólo las asista con la entrega de determinados bienes y servicios, sino que las empodere, favoreciendo la movilización de su capital social.

Las comunidades pobres pueden no tener capital material de ninguna índole, pero usualmente tienen un rico capital social en valores éticos y espirituales, tradiciones, cultura, historia. Muchas veces ese capital es visto con una mirada desvalorizante que implica la consideración de su cultura como atrasada y sin vigencia. Si el proceso de colaboración con ellas se propone explícitamente respetar y estimar su capital social y su cultura, puede fortalecer la recuperación de su autoestima colectiva, y

disparar una potenciación general de sus capacidades latentes. Ello se ha dado en algunas de las más exitosas experiencias sociales latinoamericanas, como Villa El Salvador en el Perú, Premio Príncipe de Asturias, o las escuelas EDUCO de campesinos pobres, Premio del Banco Mundial.

Por ende, es fundamental que la concertación las comprenda, respetando sus liderazgos propios, haciéndolo desde el inicio y de modo sustantivo. En diversos casos se las ha invitado sólo a etapas acotadas, o a participar en aspectos totalmente secundarios, y con toda legitimidad han rechazado o se han resistido a procesos de ese orden percibiéndolos como una “simulación de concertación y participación”.

Las nuevas políticas sociales son portadoras de diversos intentos de superar la falsa opción Estado vs. sociedad, reemplazándola por fórmulas de concertación de nuevo cuño. Esto es lo que corresponde a una región agobiada por una deuda social de inmensas proporciones, en donde es imprescindible para enfrentarla sumar e integrar los esfuerzos de todos los actores sociales.

### **Individuo vs. familia**

¿Cuál debe ser el foco de la política social? Normalmente se encaminaba a ayudar a grupos específicos, jóvenes desocupados, madres adolescentes, personas de la tercera edad, niños desprotegidos, etc. Los diseños se pensaban a partir de las características de cada uno de los grupos vulnerables.

La nueva generación de políticas está incorporando como foco a la unidad familiar. La consideración es que hay que apostar a la familia. Las personas forman parte de familias, bajo diferentes versiones de ella, y ése es su ámbito natural.

Capitalizar, empoderar y fortalecer la familia, prevendría y ayudaría a resolver muchos de los problemas de carencias que tienen como personas. La familia en sí es la primera red de protección en alimentación, salud, educación, capacitación y en otros aspectos cruciales. Si ella opera, se pueden esperar mejores logros en todos esos campos. Ello, junto a sus roles insustituibles en los planos afectivo, psicológico, emocional y espiritual.

Mirar la política social como fortalecedora de familias es, como se verá, característico de algunos de los programas más avanzados de la región. Varios de ellos identifican a la familia como la unidad básica de ejecución del programa, y su fortalecimiento, como una meta esencial del mismo.

Esta nueva estrategia parece tener razones muy fundadas. En América Latina, la familia es la forma de vivir. Las familias nucleares son el 58% de las familias, y si se les suman las familias extendidas, entre ambas significan el 91,5% de todas las familias.

En encuestas a los jóvenes en diversos países de la región (CEPAL, 2004), frente a su desconfianza en numerosas instituciones de la sociedad, la familia surge como una de las más valoradas y respetadas. Los jóvenes ven el ámbito familiar como su base afectiva, un lugar donde pueden manifestarse plenamente, volcar sus confidencias, y encontrar guías auténticas y válidas.

Tienen relaciones de alta positividad con sus padres, como puede observarse en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**México y Bolivia: percepción de la relación con los padres**  
*(en porcentajes)*

	México		Bolivia <sup>a/</sup>	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Buena	73,7	88,9	77,4	90,2
Regular	15,3	7,9	17,0	8,5
Mala	1,8	1,1	4,5	0,9
Otro <sup>b/</sup>	9,2	2,1	-	-

Fuente: encuestas de juventud de ambos países. Incluido en CEPAL (2004).

<sup>a/</sup> En la encuesta boliviana se han agrupado las categorías “muy buena”/“buena” en “buena”, “mala”/“pésima” en “mala”.

<sup>b/</sup> Incluye las categorías “no convivo con él/ella”, “no especificado” y “no existe información”, que se encuentran en la encuesta mexicana.

Sólo un porcentaje muy pequeño, inferior al 2% en México y al 5% en Bolivia, tiene malas relaciones.

También la gran mayoría de los jóvenes ven a la familia como un lugar en donde los conflictos se solucionan a través del diálogo.

#### **IV. Las nuevas políticas sociales en marcha**

En toda la región se han iniciado experiencias de nuevo cuño orientadas por el paradigma renovador que está surgiendo de los debates referidos, y la presión ciudadana por resultados sociales mejores.

Se refieren a renglón seguido algunos programas que están teniendo fuertes impactos, y se han convertido en muchos casos en referencia internacional. Ellos no agotan la amplia lista agregable, pero permiten ilustrar las líneas del proceso de cambio en la visión de la política social que empieza a avanzar.

#### **Chile Solidario**

El mensaje del presidente de Chile, Ricardo Lagos, al Congreso de la Nación expresaba: “Hoy, 21 de mayo de 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir! (...) Son aproximadamente 200.000 familias; en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho. (...) A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa ‘Chile Solidario’: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario!”

El programa Chile Solidario, creado por la administración del presidente Lagos, tiene por finalidad enfrentar la extrema pobreza. Sus metas son llegar a 225.000 familias, cerca de 1.000.000 de personas.

El programa tiene carácter prioritario para el gobierno. Las razones centrales que lo fundamentan son, según sus documentos constitutivos, las siguientes:

- Pese a los avances observados en la reducción de la pobreza en Chile, a partir de 1996 se constata un estancamiento en la evolución de la incidencia de la indigencia.
- Las características de la indigencia han cambiado; quienes la viven hoy, son más vulnerables que hace 10 años por la carencia de herramientas para acceder a un mercado laboral con crecientes exigencias.

- Subsiste un núcleo de “pobreza dura”, no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas existentes hasta ahora.

- La indigencia y la pobreza son dinámicas (cambian quienes son más pobres), principalmente debido a los problemas de ingresos y empleo.

El Estado no espera las demandas de las familias sino que sale a buscarlas activamente. Establece una relación con cada familia a través de un apoyo personalizado, durante dos años, con sesiones de trabajo en el propio domicilio de la familia.

El programa no atiende a individuos sino a la unidad familiar. Se firma un contrato con cada familia especificando sus derechos a recibir apoyos y fijando los compromisos que adquiere en materia de educación de los niños, salud y aceptación de ofertas de trabajo. El programa trata de combinar asistencia con promoción. Entrega tres tipos de componentes: a) el mencionado apoyo psicosocial y un bono de protección familiar también por dos años; b) subsidios monetarios garantizados cuando proceden; y c) acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social.

Los beneficios que reciben las familias no se consideran ayudas sino derechos garantizados.

Las lógicas de proactividad, concentración en la unidad familiar, interacción de diversos beneficios, relación personal, consideración de la ayuda como derecho, y combinación de asistencia y promoción, rompen con las lógicas de los programas convencionales.

### **Bolsa Família de Brasil**

El programa Bolsa Família contribuye al alcance de cinco de las metas del Milenio:

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre: por medio de la transferencia directa de renta.
- Enseñanza básica universal: a través de la matrícula y asistencia frecuente a la escuela (condición de la educación).
- Promover la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de las mujeres: mediante la priorización de la mujer como destinataria de los beneficios.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil: por medio de la vacunación y la atención al crecimiento y desarrollo de los infantes (condición de la salud).
- Mejorar la mortalidad materna: a través del seguimiento al embarazo, parto y puerperio (condición de la salud).

Brasil está implementando en la actual gestión presidencial los siguientes programas sociales básicos:

- Fome Zero (*Hambre cero*).
- Bolsa Família (*Bolsa familiar*).
- Programa de Atenção à Pessoa Idosa (*Programa de atención a los ancianos*).
- Programa de Atenção Integral Família (*Programa de atención integral a la familia*).
- Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência (*Atención a personas con deficiencia*).
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (*Programa de combate a la explotación sexual de niños y adolescentes*).
- Atenção à Criança de Zero a Seis Anos (*Atención a los niños de cero a seis años*).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (*Programa de erradicación del trabajo infantil*).
- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (*Programa destinado al agente joven de desarrollo social y humano*).

Bolsa Família (PBF) fue creado por decisión del presidente Lula, quien resolvió unificar los beneficios sociales otorgados por el gobierno federal en un solo programa. Se unificaron así Bolsa Escola, Bolsa Alimenticia, Cartón Alimenticio y Auxílio Gas.

Es el mayor programa de transferencia de renta de la historia de Brasil. Está destinado a llegar a todas las familias en situación de pobreza que tienen una renta per cápita de hasta 100 reales mensuales.

Está presente en 55.542 municipios del país, y atendía en junio de 2005 a más de 7 millones de familias. La meta era llegar a final del año a 8,7 millones de familias y aplicar en el 2005 un total de 6,5 millardos de reales. La transferencia promedio mensual es de 30 dólares por familia.

El programa ha ido creciendo continuamente. En el 2003 benefició a 3,6 millones de familias, 32% de las familias pobres, y tenía un presupuesto de 3,4 millardos de reales. En el 2004 pasó a atender a 6,5 millones de familias, el 59% de las familias pobres, con un presupuesto de 5,7 millardos de reales. En el 2005 se propuso atender al 70% de las familias pobres.

El programa asocia la transferencia de beneficios financieros al acceso a derechos sociales básicos: salud, alimentación, educación y asistencia social. Sus metas son:

- Alivio inmediato de la pobreza, por medio de la transferencia directa de renta, a las familias beneficiarias.
- Ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza, por medio de las condiciones que refuerzan los derechos sociales en las áreas de la salud y educación.
- Desarrollo de las familias, por medio de los Programas Complementarios, que son acciones conjuntas de los gobiernos y de la sociedad, en las áreas de creación de trabajo y renta, alfabetización, microcrédito, y desarrollo social, entre otras, centradas en las familias beneficiarias del PBF.

Es ejecutado a través de una asociación entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y orientado a potenciar las acciones de todos en el combate contra la pobreza.

Los municipios que se adhieren al programa deben conformar un Consejo o Comité de Acción Social. Debe haber paridad entre el gobierno y la sociedad en su composición. El Comité acompaña, monitorea, evalúa y fiscaliza la política de transferencia de renta e inclusión social.

Las características principales del programa son:

- atención a toda la familia y a sus miembros individualmente;
- beneficio preferentemente pagado a la mujer;
- pago directo a la familia, por medio de tarjeta bancaria;
- autonomía de la familia en el uso de los recursos financieros;
- atención a las familias pobres y extremadamente pobres;
- unión de esfuerzos entre las tres entidades de la federación;
- participación de la sociedad;
- cobertura nacional, teniendo como referencia estimada a las familias pobres en todo el país y por municipio;
- compromiso/contrapartidas de las familias en las áreas de salud y educación.

Bolsa Família se basó en el exitoso programa Bolsa Escola. Aplicado éste por vez primera en Brasilia por el gobernador Cristovan Buarque, el programa entregaba un salario mínimo a cada familia pobre, comprometiéndose las familias a mantener sus hijos en la escuela. La idea demostró tener gran efectividad en reducir la deserción escolar y aumentar el rendimiento. El programa recibió diversos premios internacionales; fue adoptado por numerosos municipios brasileños de distintas orientaciones políticas y replicado internacionalmente. La gestión del presidente Cardozo lo convirtió en un programa federal para todo el país.

Un trabajo de investigación sobre el programa (Ferro, 2003) muestra su impacto en bajar el número de horas trabajadas por los niños en los hogares pobres. En el medio urbano, los niños que participaron en el programa trabajaron 3,4 horas diarias menos que los que no formaban parte de él. En el medio rural fueron 2,7 horas menos.

Una evaluación de los beneficios del programa (Instituto Pólis, 2000) señala que: “Las ventajas del programa son evidentes. En las ciudades donde se ha establecido, la escuela se ha transformado en

el centro de la vida comunitaria, involucrando a las familias en los estudios de sus hijos. La Bolsa Escola reduce las desigualdades sociales por medio de la transferencia directa de renta a los sectores excluidos de la sociedad; aumenta el consumo de la población necesitada; y tal vez lo más importante, actúa como acción preventiva del desvío prematuro de niños y jóvenes al mercado de trabajo, contribuyendo a ampliar la conciencia ciudadana de las poblaciones que viven en exclusión social”.

Bolsa Escola y Bolsa Família forman parte de una nueva generación de programas sociales en Brasil, entre cuyos rasgos básicos están: aspiración a universalidad, concentración en la familia como unidad básica, concertación entre los diferentes niveles de gobierno, municipalización, participación de la sociedad civil y gerencia social eficiente. Llevar adelante innovaciones de este orden genera significativas complejidades. Pueden colegirse de la lista de desafíos abiertos que se plantea actualmente la conducción del programa (Cunha, 2005):

- Unificación de programas anteriores.
- Integración con programas de estados y municipios.
- Asociar calidad de implementación con rápida expansión.
- Magnitud e innovación del programa y necesidad de construcción de apoyo popular.
- Articulación intersectorial, en especial en el ámbito federal.
- Articulación entre el carácter federal y operativo descentralizado.
- Procesos complejos de información y coordinación de acciones.
- Normalización e implementación simultáneos.

### **Oportunidades de México**

El Programa Oportunidades se fijó por meta para el año 2004 llegar a cinco millones de familias. Tiene sus antecedentes en los programas Progresá y Pronasol, de gestiones presidenciales anteriores. El programa se propone innovar reemplazando los subsidios y las acciones aisladas de asistencia por un esfuerzo integral, de largo alcance, dirigido a las familias más pobres. Parte del reconocimiento (SEDESOL, 2003) de que estas familias están inmersas en un círculo vicioso que implica niveles altos de morbilidad, fecundidad y mortalidad infantil; incapacidad para tomar riesgos; incapacidad para demandar servicios educativos; pocos recursos, dispersos entre familias numerosas; y transmisión de estas condiciones de una generación a otra.

Las metas fundamentales del programa son:

- Mejorar la salud de la población.
- Mejorar la alimentación de la población.
- Impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes.
- Promover la autosuficiencia de las familias.
- Apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva.
- Fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias.

Los ejes rectores por los que orienta su acción son:

1. Equidad. En un país como México, que el programa califica “con una enorme desigualdad entre diversos grupos sociales tanto a nivel de zonas geográficas como al interior de las mismas”, la política social debe crear condiciones para mejorar la equidad.

2. Integralidad. El programa ve a la pobreza como un fenómeno multidimensional con causas múltiples. Entiende que “su superación no depende solamente de esfuerzos individuales y familiares, sino también de la supresión de las barreras que impiden a las familias superar su condición”. Buscando un abordaje integral resolvió concentrar sus esfuerzos en apoyar a las unidades familiares.

3. Transparencia.

4. Cohesión social. El programa define como uno de sus objetivos centrales hacer crecer el capital social. Lo pone en los siguientes términos: “La cohesión social conformada por los procesos de participación individual y comunitaria, el funcionamiento de las organizaciones civiles y sociales, y la

existencia de redes y valores solidarios en las comunidades, permite el desarrollo y la construcción del capital social de los individuos, familias y comunidades. El fortalecimiento del tejido social o comunitario contribuye a que los programas sociales desarrollen con mayor eficacia y transparencia las acciones que llevan a cabo”.

El programa estimula la participación y promueve para ello la conformación de Comités de Promoción Comunitaria en cada espacio local, integrados por representantes de la comunidad vinculados a organismos existentes en la misma, como los comités de salud, las asociaciones de padres de las escuelas, y otros.

#### 5. Corresponsabilidad.

Los componentes básicos del programa Oportunidades son:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.

- Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias; enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.

- Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.

- Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial *Jóvenes con Oportunidades*; un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

Estos componentes se complementan con un conjunto de acciones de crecimiento gradual que persiguen:

- Dar acceso a los hogares a mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros de acuerdo con sus requerimientos, a través del sistema de ahorro y crédito popular regulado por la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular e impulsado por el nuevo Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

- Impulsar la coordinación de esfuerzos con los programas de educación de adultos y fortalecer así la dimensión del autocuidado de la salud y la comunicación educativa para la salud; se busca a su vez reducir el rezago educativo y fomentar el mejoramiento de los niveles de alfabetización y educación básica de la población adulta.

- Acercar la operación de los programas de apoyo a proyectos productivos de la SEDESOL y otras dependencias federales y estatales, para ofrecer opciones de mejoramiento económico a los hogares, a fin de incrementar la efectividad de las acciones mediante la focalización de los apoyos a la población en condición de pobreza, ya identificada en el padrón de Oportunidades.

- Impulsar la focalización de apoyos de los programas de mejoramiento de vivienda a la población en pobreza de capacidades, identificada e incorporada en el padrón de Oportunidades, con apego a los criterios de ordenación del territorio.

Oportunidades tiene diversas diferencias con sus antecesores. Cunill (2005) puntualiza algunos de los rasgos innovadores que introduce en relación con el Pronasol, como se observa en el Cuadro N° 3.

**Cuadro N° 3**  
**Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema**  
**La experiencia de México**

	<b>PRONASOL</b>	<b>PROGRESA Y OPORTUNIDADES</b>
Foco de intervención	Comunidad: la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad, o grupos específicos de ella.	Familia: para fortalecer sus capacidades individuales.
Rol de los beneficiarios ante las prestaciones	Corresponsabilidad como aportaciones para la ejecución y supervisión de las obras.	Corresponsabilidad como compromiso de los padres para que los niños vayan a la escuela y todos los miembros de la familia asistan al centro de salud, entre otros.
Rol del Estado	Programa sociales basados en la demanda y determinaciones de orden político.	Hay un mapa explícito de la pobreza que identifica el problema, con indicadores objetivos, a nivel de comunidades.

Fuente: Cunill Grau, Nuria (2005).

Oportunidades se plantea como un diseño que rompe con aspectos básicos del pasado en políticas sociales. Entre sus innovaciones está su orientación a la familia en la que ve la clave para abordar la pobreza; es una gran red de integración de esfuerzos entre diversos actores; trata de garantizar la transparencia, alienta expresamente la participación comunitaria, y tiene por meta hacer crecer la cohesión social y el capital social.

**La nueva política social de Argentina**

Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social de Argentina, señala que la política social de su país se construye alrededor de:

- a) *Objetivos claros*, con líneas de acción que buscan:
  - la inclusión social de la familia argentina;
  - la generación, a partir de los perfiles regionales, a nivel productivo y de servicios, de empleo social para el desarrollo humano, buscando la integración y la cohesión social; y
  - la creación de oportunidades para ese desarrollo.
- b) *Tres planes*, con responsabilidades institucionales distribuidas y articuladas complementariamente:
  - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”;
  - Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”;
  - Plan Nacional Familia.
- c) *Una red federal de políticas sociales*, buscando por sobre todas las cosas que las responsabilidades institucionales se integren, en cogestión, en la Red Federal de Políticas Sociales con aplicación en todo el país. Es decir, un Estado articulado entre:
  - Nación
  - Provincias
  - Municipios
  - Organizaciones
  - Sociedad Civil

d) *Un modelo de gestión integral* que coloca como centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos, sin discriminaciones basadas en cuestiones de origen étnico, casta, religión, discapacidad, género, edad, afiliación sindical o política. Un modelo creado a partir de un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que combata los vicios de las burocracias institucionales, que es una manera de corrupción.

A fines de 2002, como consecuencia de las políticas aplicadas en la década anterior, Argentina tenía un 58% de población por debajo de la línea de pobreza, y el país estaba en plena convulsión social y política. El presidente en ejercicio no pudo completar siquiera la mitad de su período de gobierno, y se creó una situación de gran inestabilidad con una enorme presión social por cambios de fondo. Allí se iniciaron los primeros elementos de una vigorosa e innovadora política social, que la actual gestión presidencial convirtió en una política de Estado asignándole la más alta prioridad, jerarquizándola organizativamente, y asignándole recursos significativos y crecientes.

Según indica Alicia Kirchner (2005), ministra de Desarrollo Social y presidenta del Consejo Coordinador de las Políticas Sociales, “la política social que hemos encarado centra su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad, y buscando la cohesión del tejido social”.

Se trata de una política que ve a la familia como el ámbito principal para potenciar la lucha contra la pobreza, y que hace hincapié en el territorio tratando de responder del modo más estrecho posible a las reales necesidades y condiciones de vida de la población.

Los objetivos de la política social en esta nueva etapa son:

- a) promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad y los derechos;
- b) instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales, sino de oportunidades;
- c) ejercitar la *ética del compromiso*, desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social;
- d) favorecer una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Las estrategias adoptadas reflejan claramente la renovación integral de las metas tradicionales y los abordajes convencionales que orienta la nueva política social del país.

Pueden encontrarse en ellas, que se detallan a continuación, la mayor parte de las enseñanzas que se han aprendido de la experiencia internacional y de las frustraciones del pasado argentino.

- *Intervención integral*: a fin de evitar la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la extemporaneidad de objetivos, e impulsar un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

- *Abordaje territorial*: las políticas sociales deben concebirse a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente desde el terreno geográfico.

- *Articulación interjurisdiccional*: se considera la articulación en varias dimensiones de la intervención, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.

- *Mirada colectiva*: porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas.

- *Planificación de “abajo hacia arriba”*: las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo con las necesidades sociales detectadas.

- *Fortalecimiento de espacios participativos*: antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas.

- *Promoción del desarrollo local y la economía social:* hay que partir de lo local para proyectar las actividades económicas identificadas como motor de crecimiento. La cultura, los saberes y las tradiciones son centrales en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social.

- *La familia como eje de la inclusión social:* la familia es promotora de la integración social, por lo que el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.

- *Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad:* los jóvenes que no estén acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos, se enfrentan a una situación de vulnerabilidad. El Estado debe promover acciones para incrementar la participación en procesos que los orienten a su inserción. En el caso de los adultos mayores, el Estado debe establecer un orden de prioridad para esos sectores, otorgando protección con el objetivo de integrarlos.

- *La Política Social desde el enfoque de la promoción:* el Estado debe posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Con estos objetivos y estrategias, la acción se ha concentrado en tres grandes programas: el programa de Seguridad Alimentaria; el programa “Manos a la obra”; y el plan Familias.

Para inicios de 2004 se habían ya producido, entre otros, los siguientes resultados:

- Se instalaron capacidades y se desarrollaron empleos desde la línea de la economía social; se llegó así a: 410 mil personas a través de 31.500 emprendimientos; 61.597 jóvenes; 1.700 cooperativas de la economía social que benefician a 28.000 personas; 27.300 personas capacitadas; 2.420 organizaciones sociales; 155 organizaciones dedicadas a las microfinanzas y 74 proyectos especiales para el área de discapacidad (construcciones, equipamientos, etc.) recibieron apoyo.

- Se brindó asistencia a: 1.115.000 familias desde el Plan de Seguridad Alimentaria; 1.534.000 personas atendidas en el área materno infantil; 1.796.200 personas asistidas por el programa de ingresos mensuales Jefes y Jefas de Hogar, y Familias (ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social); 3.133.000 personas con el INTA, en huertas familiares y comunitarias; 1.985.470 personas en comedores comunitarios y escolares; 40.000 alumnos y 3.000 docentes en capacitación en educación alimentaria; 414.088 personas con asistencia directa, elementos personales y para la vivienda, guardapolvos, insumos y medicamentos (total de 1.875.000 unidades); 61.228 personas atendidas en el Tren de Desarrollo Social y Sanitario; y 402.000 personas que reciben pensiones asistenciales no contributivas.

La nueva política social tiene como una de sus innovaciones centrales la potenciación de la participación comunitaria a través de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales (CCPS). En la nueva visión se fortalece totalmente esta figura, que ya formaba parte de un programa anterior, dándole facultades más amplias, la posibilidad de intervenir en todas las etapas del proceso de la política social, y se crea un plan especial de capacitación para dotarla de los instrumentos técnicos más avanzados para el mejor ejercicio de su labor.

Por Decreto N° 15 del presidente de la República, del 12 de enero de 2005, se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones religiosas.

Se le encomendaron las siguientes tareas:

- Convertirse en espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil.
- Proponer e impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales.

- Colaborar en las tareas que le correspondan de manera específica, conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción.

- Proponer acciones o instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño de los Consejos Consultivos en todos sus niveles.
- Participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.
- Velar por la equidad, la eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de seguimiento y evaluación.
- Difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los Consejos Consultivos.

Como se advierte, la función usual de los consejos de este tipo, centrada en la vigilancia de la transparencia, es aquí ampliada participando el Consejo en la orientación e implementación de las políticas sociales.

Por resolución posterior de la ministra de Desarrollo Social se crearon figuras similares al Consejo Nacional a nivel de cada una de las provincias y de cada uno de los municipios. Los Consejos Municipales tienen como funciones:

- Constituirse en espacios de consulta y participación activa de la sociedad civil a nivel local.
- Promover la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad económica y social.
- Participar activamente, junto a las autoridades municipales que integran los Consejos, en el diseño de las líneas estratégicas de un Plan de Desarrollo Local que integre lo social y lo productivo, y que oriente los programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de la población.
- Contribuir en el diseño, orientación, implementación y control de la política social a nivel municipal.
- Difundir la información disponible sobre políticas, programas y actividades.
- Promover y avalar proyectos de interés social, tanto comunitarios como productivos.
- Identificar necesidades y mecanismos de articulación territorial de los programas nacionales, provinciales y locales.
- Participar en el seguimiento y control del funcionamiento y asignación de los recursos de las políticas y programas sociales que se implementan en los municipios.
- En los casos en que se detecten irregularidades, proceder según corresponda y efectuar el seguimiento de las mismas.
- Ejecutar las funciones que les son asignadas en las normativas de los planes y programas sociales vigentes.
- Proponer acciones que mejoren el desempeño de los CCPS y contribuir al fortalecimiento de sus miembros.

La integración de los Consejos pretende garantizar su representatividad. Uranga (2005), director de Educación Social Popular del Ministerio de Desarrollo Social, la caracteriza en estos términos: “es necesario que en los Consejos Consultivos estén sentados todos los sectores, expresando diferentes miradas, intereses y posiciones. Si no están todos los que tienen que estar, es decir, una representación de la realidad local y provincial, no habrá CCPS eficaces. Tampoco si las personas que acuden a la mesa no cuentan con el aval y el respaldo suficiente de sus mandantes”.

El conjunto de experiencias renovadoras examinadas de Chile, Brasil, México y Argentina, a las que pueden añadirse otras de otras realidades, están planteando un marco conceptual muy diferente al tradicional de cómo hacer política social en nuestros días y en un continente como el latinoamericano. Tienen muchos puntos en común a pesar de no haber existido ninguna concertación formal previa, y aspectos peculiares propios de cada realidad nacional.

Entre las dimensiones centrales de ese marco se hallan: la obligación del Estado de “dar la cara” y hacerse presente; el derecho legítimo a una ciudadanía plena, que incluya los derechos sociales, garantizada por el Estado; la dimensión local como base de los proyectos; la familia como centro fundamental de la acción; la asunción de responsabilidades por las familias; la transparencia; la articulación interinstitucional; y la plena participación de la sociedad civil.

## **V. El rol de la participación y la concertación en las nuevas políticas sociales**

En los países analizados, en los que se han desarrollado las relevantes políticas y programas sociales de nueva generación, las fuerzas pro participación han sido vigorosas y, por ende, han incidido en la inclusión de las nuevas formas de involucramiento de la comunidad en dichos programas.

En Chile, el Estado creó, durante la gestión de gobierno del presidente Lagos, una Secretaría dedicada a movilizar la participación ciudadana, y se dio amplio apoyo desde ella al fortalecimiento del voluntariado, contándose con un proyecto de apoyo del BID de amplios alcances. La plataforma de los partidos que integran el actual gobierno para el nuevo período presidencial anticipa, en continuidad a lo anterior, que uno de sus objetivos centrales será desarrollar la idea de un “Gobierno Ciudadano”.

En Brasil, la gestión Lula conformó un Consejo Económico Social dedicado a concertar entre el gobierno, las empresas y la sociedad sobre una agenda de temas clave, y a generar proyectos para el Congreso.

La administración presidencial del presidente Kirchner ha procurado afianzar y desarrollar mecanismos de concertación con las empresas, los sindicatos y la sociedad civil.

Las nuevas políticas y programas sociales han implementado estas visiones tanto en su diseño como en su ejecución.

En Brasil, el programa Bolsa Família establece una doble instancia de concertación. Por una parte, fija espacios y mecanismos institucionales para concertar al interior del sector público entre el gobierno central, los estados y los municipios. Ello es clave en un país en donde cada uno de esos actores tiene gran peso y puede desempeñar un papel fundamental. Por otro lado, el programa establece a nivel local los Consejos o Comités de Acción Social. Es muy significativo que se constituyan en cada municipio y no sólo al nivel central. Asimismo, que se haya prescripto que deben estar constituidos con igualdad absoluta en número de representantes entre el gobierno y la sociedad civil.

En México, el Programa Oportunidades resalta especialmente que uno de sus objetivos centrales es el desarrollo del capital social. Es decir, se propone enriquecer el tejido social. Para ello se conforma en cada municipio los Comités de Promoción Comunitaria como instancia para la participación de la comunidad.

En Argentina ha habido un avance continuo en las fórmulas de participación de la sociedad civil. El programa social de la gestión gubernamental del año 2003, “Jefas y Jefes de Hogar”, creó la figura de Consejos Consultivos pero concentrados en el control de la aplicación de recursos. La nueva política social del gobierno Kirchner los extendió a todos los programas sociales, y les asignó funciones mucho más amplias interviniendo en todas las etapas de la política social, desde el diseño de los programas hasta su gestión, seguimiento y evaluación. Se fortaleció, asimismo, su representatividad. Participan en ellos, junto al gobierno, representantes de organizaciones empresariales, sindicales, sociales y religiosas.

La nueva política social se fijó como uno de sus cuatro objetivos centrales llegar por esta vía a lo que denomina “una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado”.

## **VI. Una anotación final**

América Latina se halla en una encrucijada histórica. Un vigoroso proceso de democratización se ha extendido por la región, y amplios sectores anteriormente relegados o excluidos, como los pueblos indígenas, los grupos campesinos y otros, están haciendo sentir su presencia. La sociedad entera exige y trabaja por un concepto de ciudadanía integral que, junto a los derechos políticos, incorpore los derechos económicos y sociales.

En el imaginario colectivo se fortalece la visión de que todos tienen derecho a formar parte del proceso productivo, del consumo, y a tener garantizados bienes esenciales como la salud, la educación, el agua potable, la vivienda, el transporte y el acceso a la cultura.

Esas legítimas demandas chocan con realidades de pobreza y exclusión que impiden que la ciudadanía integral reclamada se materialice, y crean penurias infinitas a buena parte de la población.

La América Latina real no es la de los promedios, sino la que surge de las desagregaciones por estrato social, género, etnias, color de piel, lugar de residencia y edades. Cuando ellas se hacen, los niveles de esperanza de vida, mortalidad materna, mortalidad infantil, años de escolaridad y acceso a agua potable de sectores como los pueblos indígenas, la población afroamericana, las mujeres por debajo de la línea de la pobreza y otros, son muy malos en relación con los promedios generales y los internacionales.

Así, la mortalidad infantil llega, en el 20% más pobre, al 100 por mil (10 de cada 100 niños no sobreviven hasta los 5 años de edad), y la escolaridad a sólo 4 años. La desnutrición alcanza en Guatemala al 48% de los niños menores de 5 años de edad, y en Brasil comprendía, al iniciarse el programa *Fome Zero* (Hambre Cero), a casi el 25% de la población.

Una población cada vez más informada y participante percibe que esta situación inadmisiblemente tiene vínculos con las extremas disparidades que presenta la región. Resiente cada vez más las brechas enormes en la distribución del ingreso, el acceso a la tierra, al crédito, la educación, las coberturas de salud, y las posibilidades de trabajo.

Las nuevas tecnologías, como la internet, que podrían ayudar mucho en diversos campos, tienden a reproducir y acentuar en la América Latina real de la desigualdad, los modelos de inequidad. Generan una nueva disparidad: la brecha digital. Los estratos pobres no tienen acceso a ellas, y pasan a ser “analfabetos cibernéticos”.

Investigaciones de campo recientes (PNUD, CEPAL, IPEA, 2003; CEPAL, 2005) han demostrado económicamente que será muy difícil reducir significativamente la pobreza en la región, aunque haya buenas tasas de crecimiento, si no se bajan sensiblemente las desigualdades.

De lo contrario, manteniendo el patrón actual de desigualdades acentuadas, el crecimiento, desde ya deseable, tenderá a quedar concentrado en grupos reducidos, la actual rigidez social no se alterará, y la pobreza persistirá a pesar de él.

América Latina está confrontada, bajo la presión del mismo proceso democratizante, a abordar de frente el problema clave de ser la región más desigual del planeta. Los países que no lo hagan deberán enfrentar tensiones sociales de alto voltaje que, como se ha visto, reducen y pueden minar las bases de la gobernabilidad y crear inestabilidad política en gran escala.

Se impone en la región llevar adelante grandes procesos de cambio que impliquen una renovación integral de las políticas económicas, políticas sociales de amplio alcance, y una nueva articulación de lo económico y lo social que democratice las oportunidades para todos, y universalice el acceso a bienes públicos básicos como la educación y la salud.

Este tipo de cambios debe apoyarse en las enormes potencialidades de la participación y la concertación. Deberá avanzarse hacia grandes concertaciones nacionales en áreas clave como la lucha contra la pobreza, la educación, la salud, el microcrédito, la creación de empleos, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, y muchas otras. Estas concertaciones de hecho fundaron modelos de crecimiento con equidad en países líderes hoy en el mundo del siglo XXI, como Finlandia, Noruega, Suecia, Canadá y otros.

La renovación de las políticas sociales es una exigencia histórica, y una vía imprescindible para que, en la actual encrucijada, América Latina deseche la opción de 100 años más de soledad, pobreza y desigualdad, y la reemplace por 100 años de equidad, desarrollo sostenible y devolución del derecho a vivir en dignidad a todos sus habitantes.

## **Bibliografía**

Abdala, Ernesto (2002), Jóvenes, educación y empleo en América Latina, Montevideo, OIT. Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, mimeo.

- Ananais, Patrus y Betto, Frei (2004), Um projeto de nação, Brasília, 25 de junho, mimeo.
- Banco Mundial (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- CEPAL (1996-2003), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL, IPEA, PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, IPEA, PNUD.
- CEPAL, Organización Iberoamericana de Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago, CEPAL, OIJ.
- Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995), Informe final, Santiago, BID, CEPAL, PNUD, mimeo.
- Cunill Grau, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, documento elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del BID, Washington.
- Chillán Reyes, Yury (2004), Presentación en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud, Organización Iberoamericana de Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, Guadalajara, 4 y 5 de noviembre.
- Cunha, Rosani da (2005), “La experiencia del programa Bolsa Familia en Brasil”, documento presentado en el Seminario Internacional Nuevas Políticas Sociales en Latinoamérica, Asociación Argentina de Políticas Sociales; Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Global Call to Action against Poverty, Buenos Aires, 16 y 17 de agosto.
- Ferro, Andrea Rodrigues (2003), “Avaliação do impacto dos programas de Bolsa Escola no trabalho infantil no Brasil”, dissertação apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.
- Fox, Vicente (2003), “Prólogo”, en *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, SEDESOL, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Instituto Pólis (2000), *Experiências: Bolsa Escola*, São Paulo, Instituto Pólis, mimeo.
- Kirchner, Alicia (2005), “El nuevo escenario de las políticas sociales en la Argentina”, en *La agenda ética pendiente de América Latina*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, BID (Sección de Obras de Política y Derecho).
- Kirchner, Néstor (2004), Discurso del Presidente ante la Asamblea Legislativa, pronunciado el 1 de marzo de 2004, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, mimeo.
- Latinobarómetro (2002), Informe anual, Santiago, Latinobarómetro, mimeo.
- Machinea, José Luis; Bárcena, Alicia; y León, Arturo (coords.) (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- MIDEPLAN (2004), “Conceptos fundamentales: sistema de protección social Chile Solidario”, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación (Documentos de Trabajo).
- O’Donnell, Guillermo (1998), “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas.
- PISA (2005), Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, mimeo.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Rápalo Castellanos, Renán (2001), *La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina*, Tegucigalpa, PNUD (Colección Visión de País, N° 2).
- SEDESOL (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, México. Secretaría de Desarrollo Social.
- Tausk, Juan (2002), La desocupación y la pérdida de empleo: su incidencia en los vínculos del grupo familiar, en el entorno social y en la aparición de afecciones psíquicas, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología, mimeo.

Tokman, Víctor E. (1997), “El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano”, en *Boletín Cinterfor*, Nos. 139-140, Montevideo. Documento presentado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, de la Organización Iberoamericana de Juventud, Buenos Aires, del 31 de junio al 3 de agosto de 1996.

Uranga, Washington (2005), Los consejos consultivos de políticas sociales, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, mimeo.