



Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia

Social Protection Policy for Poverty Reduction in Colombia: Conceptual Challenges

Desafios conceituais para a Política de Proteção Social contra a pobreza na Colômbia

Andrea Lampis



Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/6807>

ISSN: 1900-5180

Editor

Universidad de los Andes

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 diciembre 2011

Paginación: 107-121

ISSN: 0123-885X

Referencia electrónica

Andrea Lampis, «Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia», *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 41 | Diciembre 2011, Publicado el 01 diciembre 2011, consultado el 04 mayo 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/6807>



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia*

por **Andrea Lampis****

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2010
Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2010
Fecha de modificación: 8 de marzo de 2011

RESUMEN

Diez años después de la declaración de “guerra contra la pobreza”, la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad frente a las crisis financieras y ambientales, junto con la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y del acceso a recursos, se constituyen en los tres hitos que marcan de manera significativa la herencia que recibimos de la década 2000-2010 en cuanto a los desafíos para la protección social. Estos hitos son aún más significativos cuando se considera que el concepto de “manejo social del riesgo”, alrededor del cual se articuló el modelo de protección social impulsado a escala planetaria durante la década pasada, fue acompañado en su implementación de la promesa de la transformación del riesgo en un asunto de política social, o sea un tema sujeto a la planeación, la previsión y la gestión, y ya no más un factor relacionado con la incertidumbre característica de un mundo incierto e interconectado. La persistencia de los efectos sociales de crisis similares a las de finales de los noventa representa un llamado hacia el reexamen del enfoque de protección social centrado en el manejo social del riesgo. Este artículo propone un análisis que, partiendo desde 1999, año de publicación del artículo de Holzmann y Jorgensen sobre el “manejo social del riesgo”, discute su herencia y, en particular, el progresivo surgimiento de una reflexión que enmarca la protección social dentro de enfoques de política social basados en los activos y en los derechos. A lo largo de su corta trayectoria, el trabajo presenta tres desafíos conceptuales: la inclusión en la reflexión sobre protección social de una preocupación transformadora de las estructuras y determinantes de la pobreza y la exclusión; el fracaso de las políticas de subsidios monetarios condicionados frente al reto de una salida de la pobreza sostenible a lo largo del tiempo, y la falta de una política integral para garantizar a las familias una vida más segura y protegida. En este camino, el trabajo se encuentra casi necesariamente con el enfoque de capacidades y ampliación de la libertad que se relaciona con el concepto de “libertad para” (lograr/ser libre) e investiga la necesidad de desarrollar el concepto de “libertad desde” (eventos de vida críticos o impactos) que impliquen la profundización de la inseguridad.

PALABRAS CLAVE

Protección social, manejo social del riesgo, vulnerabilidad, seguridad, “libertad para”, “libertad desde”.

Social Protection Policy for Poverty Reduction in Colombia: Conceptual Challenges

ABSTRACT

Ten years after the “war against poverty,” the persistence of poverty and vulnerability in the face of financial and environmental crises, as well as the growing inequality of income and resource access, represent the challenges inherited from the 2000-2010 decade in terms of social protection. These challenges are even more significant when one considers that the concept of ‘social risk management,’ around which the model of social protection on a global scale was articulated over the past decade, was initiated alongside the promise of transforming risk into a socio-political issue, or, in other words, a topic of planning, prevention, and management and no longer a factor related to uncertainty characteristic of an uncertain and interconnected world. The continuing social effects of similar crises at the end of the 1990s represent a call to reexamine the risk management focus of social protection. This article discusses the legacy of Holzmann and Jorgensen’s seminal paper from 1999 on ‘social risk

* Este artículo es el fruto de la labor desarrollada como profesor del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER) y coordinador de la serie de seminarios de *Debates de Coyuntura*, titulada “Una Vida Segura y Protegida: La Protección Social entre Asistencia y Exclusión”, llevada a cabo entre octubre de 2010 y junio de 2011 en la Universidad de los Andes en alianza con *Bogotá Cómo Vamos* y la oficina de la CEPAL en Colombia.

** Ph.D. en Política Social, London School of Economics and Political Science, Inglaterra. Consultor Senior del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible. Correo electrónico: alampis65@gmail.com

management' in the face of newer ideas on social protection emphasizing the centrality of assets and rights. It presents three conceptual challenges: considering how to transform the structure and causes of poverty and exclusion; the failure of conditional cash transfer approaches to sustainably reduce poverty; and the lack of a national policy to guarantee families secure and protected lives. The paper necessarily addresses the concepts of capabilities and of extending the freedom related to "freedom for" (achieve freedom/be free). It also explores the need to develop the concept of "freedom from" (critical events) that implies a deepening of insecurity.

KEY WORDS

Social Protection, Social Risk Management, Vulnerability, Security, "Freedom for", "Freedom from".

Desafios conceituais para a Política de Proteção Social contra a pobreza na Colômbia

RESUMO

Dez anos após a declaração da "guerra contra a pobreza", a persistência da pobreza e da vulnerabilidade diante das crises financeiras e ambientais, junto com o agravamento das desigualdades na distribuição de renda e acesso aos recursos, são as três etapas que marcam uma significativa herança que recebemos do decênio 2000-2010 como os desafios para a proteção social. Estes marcos são ainda mais significativos quando se considera que o conceito de "social de gestão de risco", em torno do qual articulou o modelo de proteção social impulsionado à escala global durante a última década, a sua implementação foi acompanhada pela promessa de transformação do risco em uma questão de política social, ou seja, uma questão de previsão, planejamento e gestão, e não mais um fator relacionado com a incerteza, característica de um mundo incerto e interligado. A persistência dos efeitos sociais das crises semelhantes às do final dos anos noventa representa uma chamada para a revisão da abordagem da proteção social focada em gestão de risco social. Este artigo propõe uma análise que, a partir de 1999, ano da publicação do artigo e Holzmann Jorgensen na "gestão de risco social", discute a sua herança e, em particular, o surgimento progressivo de uma reflexão que delimita a proteção social dentro de abordagens de política social baseadas nos ativos e nos direitos. Ao longo de sua curta carreira, o trabalho apresenta três desafios conceituais: a inclusão no debate sobre a proteção social de uma preocupação de transformar a estrutura e os determinantes da pobreza e da exclusão, o fracasso das políticas de subsídios de renda condicionada diante do desafio de uma saída sustentável da pobreza ao longo do tempo, e a falta de uma política global para garantir às famílias uma vida segura e protegida. Desta forma, o trabalho se encontra quase necessariamente com a abordagem de capacidades e a ampliação da liberdade que se relaciona com o conceito de "liberdade para" (conseguir/ser livre) e pesquisa a necessidade de desenvolver o conceito de "liberdade de" (eventos de vida críticos ou impactos) que impliquem o aprofundamento da insegurança.

PALAVRAS CHAVE

Proteção social, gestão de risco social, vulnerabilidade, segurança, "liberdade", "liberdade de".

A finales de 2010 se cumplió una década marcada por esfuerzos concertados globalmente hacia la erradicación de la pobreza extrema. Allí donde la década se abría con el reconocimiento de la necesidad de amortiguar los efectos negativos de la globalización (Rodrik 2002), se cerraba dejándonos una herencia poco alentadora. Un conjunto de tendencias negativas marcan el final de la década 2000-2010: la pobreza desde una perspectiva multidimensional y la inequidad se han profundizado (Ocampo y Franco 2000; Cepal 2009), así como las agudas

desigualdades entre países y, en estos mismos, entre grupos sociales (Cornia 2004; Greig, Hulme y Turner 2011). Un recurrente negativo registra también el acceso al empleo en relación con el impacto directo del ciclo económico negativo (Navarro 2009). Sin embargo, si la protección social debe amparar sobre todo a los más vulnerables, la persistencia de la pobreza extrema, aun tan sólo relacionada con el ingreso, tanto en el ámbito internacional (CPRC 2005)¹ como nacional, resulta central como justificación para la reflexión propuesta en este artículo. Según

1 Según el reporte del Chronic Poverty Research Centre (CPRC), en América Latina los grupos en situación de pobreza crónica tienden a ser indígenas o afrodescendientes, y la región da cuenta del 5% del total de personas en pobreza crónica.

lo planteado por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “(e)n 2009 el porcentaje de población pobre por carencias de ingresos en Colombia fue del 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4%” (DNP 2011, 335). El 2 de marzo de 2011, en la presentación pública del Plan Nacional de Desarrollo en la biblioteca Luis Ángel Arango, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Hernando José Gómez, afirmó que debemos admitir que hemos fracasado frente a la pobreza extrema. Tres días después, el 5 de marzo, en *La Silla Vacía*,² reiteró estos conceptos aseverando que más del 50% de la gente pobre no está cubierta por el programa Familias en Acción (FA). Este enorme problema de la persistencia de la pobreza, sobre todo en su forma extrema, se constituye en uno de los principales retos para la protección social en el país.

Este artículo tiene como objetivo analizar la delicada trama conceptual que se oculta tras este fracaso de política social: la inclusión de una reflexión sobre el papel transformador de la política de protección social (y de la política pública), la ineffectividad o hasta el fracaso de las políticas de focalización frente al reto de la superación de la pobreza extrema y la ausencia de un planteamiento sólido acerca de la integración social de las familias a los beneficios, si no de la globalización, por lo menos de una vida segura y protegida desde una perspectiva integral. En términos amplios, estos elementos ofrecen una oportunidad interesante para valorar, primero, cuáles han sido los logros en cuanto a reducción de la pobreza y, segundo, cuáles los avances y las transformaciones sociales de largo aliento. Un tema que hoy en día ocupa la atención tanto de la comunidad académica como de las agencias de cooperación.³ Más específicamente, este artículo se concentra en analizar cuáles han sido los aportes de ideas como el “manejo social del riesgo”, que animaron el comienzo de la década pasada, y cuál es el potencial de las que han animado su cierre y están animando los comienzos de la presente, en relación con los desafíos de la protección social frente a la pobreza.⁴

El comienzo de la década pasada (2000-2010) estuvo marcado por la consagración de un enfoque de análisis del desarrollo centrado en la importancia de la agencia y de las libertades fundamentales de las personas. La asignación del Premio Nobel de Economía a Amartya Sen en 1998 y la publicación de *Desarrollo y libertad* el año siguiente (Sen 1999) representaron hitos fundamentales para afianzar el planteamiento que respalda la necesidad de una transformación en el paradigma dominante del desarrollo, desde la centralidad del crecimiento hasta un enfoque centrado en la persona.⁵ Si el debate sobre el modelo de desarrollo ha sido relativamente amplio en Colombia, y cuanto menos ha permeado la academia, menos extendido ha sido el debate sobre los retos conceptuales de la protección social que se ha concentrado en los aspectos técnicos de la focalización, dejando un vacío en cuanto a la reflexión sobre las cuestiones de fondo.

En su primera parte, el artículo analiza las principales etapas en la historia de las ideas sobre los sistemas de protección social. Esta sección se cierra con una reflexión acerca de los retos planteados por la inclusión de las personas y de sus derechos en una política de protección social transformada a la luz de los retos contemporáneos, y de un enfoque de políticas basado en derechos. Este análisis permite una aproximación a la magnitud de los desafíos conceptuales que Colombia enfrenta en cuanto a apertura institucional hacia debates que, si bien posiblemente incómodos desde lo político, resultan impostergables por lo menos académicamente, y para la construcción de las políticas sociales, pues hacen parte de la contemporaneidad latinoamericana del siglo XXI. La segunda parte del trabajo se concentra en el análisis de las limitaciones del enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR). El argumento central en esta sección es que el MSR contiene los elementos filosóficos de los programas de subsidios condicionados, como Familias en Acción (FA). Su papel es central en todos los enfoques de política de protección social oficiales frente a la pobreza y, en particular, la pobreza extrema de nuestra última década. Esta centralidad se encuentra en la raíz de los vacíos conceptuales que caracterizan el proceso de redefinición de la protección social en Colombia frente a los desafíos que plantean las corrientes de pensamiento sobre capacidades, derechos humanos y derechos al desarrollo e inclusión integral de las familias. La tercera parte analiza, siempre desde un lente conceptual, tres desafíos específicos.

2 Entrevista disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/en-este-pais-tenemos-que-caber-todos-mamos-y-mineros-entrevista-con-hernando-jose-gomez-222>. Consultado por última vez el 7 de marzo de 2011.

3 La conferencia organizada por el Chronic Poverty Research Centre (CPRC) de la Universidad de Manchester sobre “Ten Years of ‘War against Poverty’: What Have We Learned since 2000 and what Should We Do 2010-2020?”, así como la ronda de encuentros de Naciones Unidas para la revisión de los logros en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya marcan la agenda del debate internacional venidero.

4 Si bien hay acuerdo sobre la importancia de las políticas de subsidios condicionados para ayudar a las familias, la cuestión que más ronda el debate es si éstas producen alguna transformación de carácter sostenido

y duradero (CIP-CI 2009; Davies 2009). Este artículo no pretende llevar a cabo una evaluación del cumplimiento de sus metas cuantitativas.

5 El aporte de Ul Haq en esta construcción de un paradigma del desarrollo fundamentado en la centralidad de la persona ha sido reconocido por autoridades en el campo como Gasper.

La protección social para la superación de la pobreza a través de la historia del desarrollo

Un recorrido por las etapas que marcan los cambios de perspectiva en los enfoques dominantes sobre la protección social en los países de África, Asia y América Latina a partir del siglo XX permite identificar dos grandes dilemas complementarios. El primero concierne a la validez y utilidad del modelo occidental para los países con diferentes características históricas, institucionales, políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales. El segundo, que surge de la persistencia de la pobreza masiva, es la ampliación de las brechas de desigualdad y el fracaso del modelo occidental en la promoción del bienestar material.

Como lo resume eficazmente la Cepal (2006), los retos que implica conjugar un horizonte ético de inclusión universal en los derechos sociales con opciones viables para avanzar hacia el logro de su titularidad en sociedades caracterizadas por una alta inequidad y escasez relativa de recursos se deben a la herencia histórica de la centralidad del desarrollo económico en el modelo político. Hall y Midgley (2004) argumentan que las concepciones de la política social han variado de acuerdo con las prioridades históricas y las ideas dominantes acerca de las causas de los problemas sociales y de lo que se percibió en cada momento como el conjunto de soluciones más apropiadas. Así, en los primeros veinte años del siglo pasado, en el marco de una identificación de la política social aplicada con la intervención gubernamental y la provisión de servicios sociales, el paradigma dominante se centraba en una intervención mínima del Estado a favor de las necesidades inmediatas de los pobres y de aquellos en situaciones de privación extrema.

Un primer cambio de época se produce principalmente en la Europa de la segunda posguerra, en razón de la combinación entre la influencia keynesiana y los avances en temas de derechos humanos impulsados por la reflexión sobre los horrores de la Segunda Guerra Mundial. La Convención de las Naciones Unidas de 1945 hizo énfasis en la necesidad de identificar un abanico comprensivo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales para todas las personas. Su aceptación como un principio normativo universal por parte de los gobiernos es uno de los factores históricamente más importantes que conlleva la afirmación del modelo del *Welfare State* (Estado de bienestar). Éste se centró en la intervención de los gobiernos en la financiación de los servicios para la atención en salud, la provisión de vivienda, la ampliación

del acceso a la educación, así como la provisión de servicios y subsidios para quienes estuvieran en condición de desventaja social, los desempleados, los ancianos y la mujer; para esta última, con limitaciones conceptuales que no superaban el horizonte de la función reproductiva. En la década de los cincuenta, también en los países en vía de desarrollo, la política social presenta la tendencia a ser identificada con la intervención directa de los gobiernos en conjunto, con la convicción de que la planeación centralizada estimularía la modernización y el crecimiento a través de la industrialización basada en los centros urbanos como generadores de empleo y riqueza. La centralidad del crecimiento económico, acompañada de la idea de la progresiva expansión de sus beneficios a la mayoría de la población, lleva a considerar el gasto social como algo no prioritario, y a la afirmación de un enfoque residual acerca del bienestar social. Este modelo mostró sus limitaciones al no lograr la mejora de los estándares de vida y del bienestar material, debido a una implementación caracterizada por bajas coberturas, inversión puntual y ausencia de una planeación orientada a la solución de los problemas a escala nacional. En particular, hizo que se hicieran evidentes las graves limitaciones presentadas por un enfoque caracterizado por intervenciones cuyo alcance no superó la escala local, la puntualidad temporal y la limitación en la cobertura espacial y, por ende, poblacional.

La necesidad de responder a esta creciente demanda de servicios llevó a otro cambio de enfoque, conocido como “incremental”, basado en la ampliación progresiva de los servicios y marcado por acciones sujetas a los intereses de tipo electoral de los gobernantes. En los años ochenta, el modelo del *Welfare State* se enfrentó al ataque cruzado de la *Nueva Derecha*, inspirada en los planteamientos de Friedman y Freidman (1980). La viabilidad financiera del *Welfare State* y sus contradicciones internas respecto al fomento de una subclase dependiente de los subsidios y beneficios estatales encontraron un terreno político fértil en los grupos económicos fortalecidos por la revolución tecnológica e informática, piezas éstas de importancia fundamental para menguar el poder de los sindicatos en el marco de los procesos de contratación política. La ideología del libre mercado se trasladó a los países en vía de desarrollo bajo el Consenso de Washington, fijándose así las medidas necesarias para levantar a esas economías de la crisis de la deuda: fuerte reducción del rol del Estado, en aras de crear los incentivos para la inversión extranjera y la exportación. La respuesta al impacto social generado por estas medidas en cuanto a la declinación de los indicadores sociales (Cornia, Jolly y Stewart 1987) ha sido una profundización del enfoque minimalista

de la asistencia social por medio de *safety nets*, tanto en el mundo (World Bank 2000) como en Colombia (World Bank 2002), cuyo principal problema ha sido el de dejar inalterados los graves problemas sociales relacionados con la seguridad humana, la desigualdad de oportunidades y medios, y el acceso a la calidad de vida para la mayoría de los grupos sociales.

El reto de la inclusión: protección y derechos en las políticas sociales

Transcurridos once años del nuevo milenio, el debate sobre la protección social tiene un horizonte de más amplio alcance que a lo largo de toda la historia del desarrollo y trasciende las fronteras de los debates sectoriales y temáticos sobre gasto social, seguridad social, pobreza, y la factibilidad de su conjugación con el crecimiento económico, que han caracterizado las décadas entre los setenta y los noventa. Sin embargo, si bien en el país se ha hecho presente un núcleo de reflexión acerca de las implicaciones de las políticas sociales de enfrentamiento y no sólo de manejo (gestión) social del riesgo (Misión Social 2002) en relación con la calidad de vida y el desarrollo humano,⁶ este conjunto de aportes no ha logrado posicionarse como uno de los ejes centrales del marco conceptual sobre el cual reposa la reformulación de la protección social en el país. Ésta sigue supeditada a los temas de la focalización del gasto social, de la regulación tributaria y de la eficiencia económica, así la Constitución de 1991 haya consagrado un Estado Social de Derecho.

Parecería que para la institucionalidad del país no hubiese existido nunca el telón de fondo contra el cual se perfila la reflexión contemporánea acerca de las implicaciones del proceso de globalización y el futuro de la protección social. Los planteamientos de Beck (1992) acerca de la sociedad del riesgo, la pérdida de las viejas seguridades y certezas relacionadas con la afirmación de la nueva economía y de la sociedad red (Castells 1997), así como los procesos históricos que, como el ajuste estructural (Ahu-

mada 1996), generan una nueva división internacional del trabajo (Leimgruber 2004) y una profunda reforma de las estructuras estatales, son los convidados de piedra a un banquete donde las preocupaciones políticas relacionadas con la muestra de cobertura y las financieras centradas en mostrar inversión y garantizar equilibrios macroeconómicos (Salama 2006) cumplen el papel de invitados de honor. Es así que termina simplemente por no darse en el país un debate amplio, donde, por un lado, se podría discutir la finalidad del desarrollo y, por el otro, la utilidad de largo plazo de una concepción de corto alcance sobre la protección social centrada en la asistencia y el aseguramiento. El reporte de las Naciones Unidas sobre la Situación Social Mundial de 2010 afirma que la creación de trabajo productivo y decente ha fracasado en recibir la atención merecida, mientras que la erosión de los estándares laborales en el marco de los programas de liberalización económica ha sido perdonada y hasta promovida en nombre de un supuesto: que el crecimiento económico generaría más empleo, y, mientras tanto, los mercados de trabajo quedarían flexibles (United Nations 2009, 4-5).

Se esquiva el tema de una protección social transformadora en cuanto a poder de acumulación de activos y recursos para la libertad de elección en la vida de todas las personas, de garantía de derechos mínimos y de largo alcance en cuanto a reflexión sobre lo colectivo. Allí donde se une la perspectiva que considera la redistribución de las oportunidades y de la riqueza podría hacerse hincapié en el papel de los actores institucionales y del mercado en la generación de bienes, servicios y derechos colectivos como centros gravitacionales de un sistema posible y, por cierto, todavía en construcción, pero el impulso se convierte en letra muerta antes de nacer frente a planteamientos tales como los del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, donde el alcance de la lucha contra la pobreza extrema es la graduación de 350.000 familias. Metas que se acoplan mal a unos horizontes que, hace escasamente tres años, seguían siendo mucho más ambiciosos, con cifras de 1,5 millones de familias que –se anunciaba– ya iban para su “graduación” de la pobreza extrema (Rentería 2008). Frente a los aproximadamente ocho millones de pobres extremos, la meta de 350.000 familias, si bien por supuesto deseable, es insuficiente y poco creíble ante la ausencia de criterios claros para determinar la así definida graduación, que sigue sin tener ningún parámetro, ni un umbral, ni una metodología precisa para su logro;⁷ o ante la ausencia de trans-

6 Entre los aportes más destacados en esta dirección cabe resaltar los siguientes: la labor del Centro de Investigación sobre Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional; del Programa Nacional para el Desarrollo Humano (PNDH) en el Departamento Nacional de Planeación (DNP); las investigaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como las de la Contraloría General de la Nación y de autores como Luis Jorge Garay y Jorge Iván González, entre otros; en ámbitos regionales y urbanos, los trabajos de los Informes Regionales sobre Desarrollo Humano y el trabajo mismo del Informe sobre Desarrollo Humano de Bogotá y, finalmente la apertura reciente de un espacio para esta reflexión en el Cider de la Universidad de los Andes por los colegas Mauricio Uribe y Andrés Hernández.

7 El Plan Nacional de Desarrollo, en el Anexo IV.B.1-5, en la página 45, específica: “Se entiende por familias graduadas aquellas que cumplan con las condiciones de salida que se implementarán en la Red de

formaciones socioeconómicas profundas como las que devolverían a las personas la oportunidad de ver garantizados derechos relacionados con el trabajo, la educación y la salud. Hasta en el último PND del presidente Santos, la tensión entre un paradigma fundamentado en la ética y centrado en el interrogante acerca de los derechos de agencia –en aras de lograr un mayor bienestar y, por lo tanto, la centralidad del ser humano y de la persona– no se disuelve sino que se fortalece, de cara al fuerte énfasis en los negocios, en la productividad de las empresas y la competitividad. Los derechos de las personas siguen desafortunadamente un camino de pequeños pasos en los country clubs y en los eventos presenciados por las primeras damas, mientras el paradigma basado en la primacía de lo macroeconómico, la estabilidad y el crecimiento sigue metafóricamente pavoneándose en las avenidas principales tras la contundente certeza de más de un 40% del país en condición (oficial) de pobreza (Mesep 2009).⁸ Más allá de esta breve concesión a la ironía y al sarcasmo, el punto es que la respuesta de cada paradigma es el reflejo de una postura más profunda acerca del carácter de la sociedad deseada para el futuro y de los principios que deben regir en el modelo de desarrollo al cual responderán las próximas décadas. El problema de la seguridad social, una vez enmarcado dentro del problema de más largo alcance de una vida segura y con protección, se vuelve una cuestión que concierne el campo del derecho al desarrollo y de la relación entre los derechos humanos, políticos y civiles, por un lado, y los derechos sociales, por el otro.

Como tuve la oportunidad de señalar recientemente, si bien los derechos son el fruto de un acuerdo colectivo y no el fruto de la naturaleza humana, políticamente, ya desde los tiempos de Kant, Locke y Rousseau, la reflexión sobre los derechos fundamentales se ha centrado en un núcleo interrelacionado que abarca el derecho a la vida, la libertad y la propiedad de los medios de sustento. “Estos tres derechos se retroalimentan mutuamente: no hay libertad sin tener medios de sustentos propios, no existe una verdadera vida sin el derecho a ser uno mismo y, obviamente, no existen medios si uno no está vivo y libre de utilizarlos” (Lampis 2009, 56). La existencia de sistemas sociales en los cuales algunos

reciben servicios sociales pero no pueden tener acceso a las mismas oportunidades de quienes no necesitan estos servicios es ya de por sí una forma grave de exclusión del goce de estos derechos. Como lo ha planteado Sen (2000), el análisis de la dinámica de la exclusión social agrega valor a nuestra comprensión de las dinámicas sociales más allá de la perspectiva de la privación de capacidades, tan sólo cuando se consideran los procesos que involucran a unos excluidos y unos excluyentes, es decir, el tema del poder y del control que los grupos sociales tienen sobre los recursos y los accesos a los mismos. La exclusión social mirada en estos términos relativos, es decir, dentro de una sociedad dada, y en términos relacionales, o sea, en cuanto a quién controla y decide sobre el acceso a los recursos y, por ende, determina diferentes grados de ciudadanía, es útil para plantear el tema en cuanto al acceso a los derechos sociales, así como de inclusión vs. exclusión de su disfrute. Si bien América Latina ha progresado en la ampliación de la ciudadanía en el campo de los derechos políticos y civiles, se encuentra atrasada en cuanto a la garantía de un acceso generalizado a los derechos sociales y económicos, como lo demuestran los altos niveles de desigualdad y polarización de los recursos, la riqueza y el poder.

Derechos y protección social

El enfoque emergente de inclusión de los derechos humanos en el desarrollo tiene múltiples orígenes y, al mismo tiempo –como recuerda Moser (2005a)–, una historia que, progresivamente, promulga la ampliación y el fortalecimiento del marco legal internacional sobre derechos humanos, a través de hitos como el de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Convención de Viena de 1993; los debates y las batallas librados por las ONG, y, finalmente, el posicionamiento por parte de la ciencia política de una comprensión histórica de la evolución del individuo frente al Estado desde el clientelismo hasta la ciudadanía, proceso del cual se desprenden tres grandes principios, como indican Moser y Norton (2001), por un lado, y Gready (2008), por el otro:

- Las personas son ciudadanos con derechos (a las realizaciones y a la ampliación de sus capacidades) y no simplemente beneficiarios con necesidades.
- Los Estados, debido a sus obligaciones con los ciudadanos, cumplen un papel esencial en una visión del desarrollo centrada en los derechos.

la Superación para la Pobreza Extrema. Por cumplir las condiciones de salida se entiende que las familias dejan de ser pobres extremas según un conjunto de indicadores de pobreza. La graduación no necesariamente implica salir de los programas sociales de los que son afiliados las familias de la Red”.

8 Mesep: Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad.

- La participación de las personas y de los grupos sin poder o con poco poder de vocería política es un elemento fundamental tanto del modelo democrático como de un desarrollo centrado en los derechos y en la ciudadanía social.

Este nuevo planteamiento debe mucho al posicionamiento del enfoque sobre desarrollo humano (UNDP 1990), en una primera instancia, y, una década más tarde (UNDP 2000), al avance conceptual en la elaboración de la relación entre derechos humanos y desarrollo. El rol de Sen en la identificación de la relación entre pobreza y derechos humanos tiene un papel clave, como lo indica Moser, en cuanto

[...] su marco conceptual sobre la relevancia de los derechos humanos frente al problema de la pobreza resalta la importancia de la libertad y de los derechos humanos para el desarrollo. A través de la incorporación de los conceptos de titulaciones, capacidades, oportunidades, libertades y derechos individuales en el marco del análisis de la pobreza, Sen desafía la idea de la irrelevancia de las libertades fundamentales y de los derechos humanos frente al tema de la pobreza. Puesto que el bienestar involucra una vida que incluye las libertades básicas, el desarrollo humano se encuentra integralmente conectado con la ampliación de ciertas capacidades, definidas como el conjunto de las cosas que las personas pueden hacer y ser a lo largo de la vida (Moser 2005a, 35).

El enfoque del manejo social del riesgo y el Posconsenso de Washington

El MSR plantea que los pobres se encuentran expuestos a un abanico amplio de riesgos y que las economías de los países en vía de desarrollo “tienen escasos recursos públicos y es poco lo que pueden gastar en proveer seguridad de ingreso a su población” (Holzmann y Jorgensen 2000, 3).

Con base en este planteamiento, el MSR identifica cuatro problemas centrales:

- La definición tradicional de protección social, basada excesivamente en el rol del sector público.
- La conceptualización de protección social basada en gastos y costos netos, que pasaría por alto los potenciales beneficios económicos del desarrollo.
- La clasificación sectorial de los programas de protección social, que esconde lo que tienen en común.
- El pensamiento tradicional proporciona escasa orientación estratégica sobre una reducción efectiva de la pobreza que trascienda las exaltaciones generales de no olvidar a los pobres que no pueden participar en un proceso de crecimiento con uso intensivo de mano de obra.

Empezando por el cuarto punto, a propósito de exaltaciones, vale quizá la pena recordar el epígrafe que aparece al comienzo del documento de presentación del MSR:

La idea revolucionaria que define la frontera entre la era moderna y el pasado es el dominio del riesgo: la noción de que el futuro es más que un capricho divino y que los hombres y mujeres no son inermes frente a la naturaleza.⁹

La afirmación de la excesiva presencia del sector público en el ámbito de la protección social tiene una objeción de relieve. La provisión de bienes colectivos difícilmente puede escapar de una confrontación con el tema de su provisión pública, como ha sido debatido, por ejemplo, por Losada (1999), siendo además un tema ampliamente discutido en la ciencia política y la administración. La idea fundamental del MSR es que

Todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean éstos naturales (terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, y, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza (Holzmann y Jorgensen 2000, 4).

Muchas son las observaciones que se podrían hacer frente a las numerosas simplificaciones contenidas en este planteamiento en relación con la reducción de procesos sociológicos e históricos complejos. Por ejemplo, como señaló Lo Vuelo, para el Banco Mundial, en consonancia con la incapacidad de las personas para volverse emprendedoras y alejarse de su aversión al riesgo, “la informalidad en la región se explicaría por la ‘miopía’ de los trabajadores acerca de los beneficios del aseguramiento

9 Frase de Bernstein (1996), “Against the Gods – The Remarkable Story of Risk”, citado en Holzmann y Jorgensen (2000, 2).

y por la ineficacia de los esquemas de seguros sociales vigentes” (Lo Vuelo 2006, 698). Sin embargo, por razones de espacio, dos simples anotaciones pueden ser suficientes para resaltar cuál es la consistencia analítica sobre la que se fundamenta un marco conceptual que sigue siendo la base teórica para la reforma de la protección social, y, también, para las oportunidades de amplios grupos sociales. Es falsa la afirmación según la cual todos están expuestos a los riesgos y todos son vulnerables de manera comparable, aunque más adelante los autores sí aclaran que los pobres tienen menos capacidad de enfrentarlos, debido a su escaso acceso a los activos. La literatura sobre desarrollo social y desastres naturales ha demostrado con datos a la mano que la magnitud de los impactos de los desastres naturales depende de procesos sociales de exclusión que ejercen presiones determinadas por factores que tienen “nombre y apellido” –como la desigualdad de ingreso, los procesos forzados de migración y desplazamiento, los costos exorbitantes para la consecución de vivienda digna y los intereses económicos, que cumplen un papel central en la construcción de infraestructura, como diques, canales, etc.–, y que, por lo tanto, el desastre y el riesgo no son factores que están allá, flotando en la realidad social y amenazando a los desafortunados, sino que son construidos socialmente y determinados políticamente (Wisner *et al.* 2006).

En segundo lugar, ni las enfermedades son sólo eventos naturales ni el desempleo y la guerra son acontecimientos que pueden definirse como inevitables. Este tipo de afirmaciones se suelen definir como una simplificación de la realidad, en aras de afirmar verdades que sirven al propósito de sustentar el argumento que se quiere afianzar. Si el MSR tuviera en consideración, por un lado, los procesos históricos y sociales de determinación de la vulnerabilidad y, por el otro, incluyera la consideración de las diferentes dotaciones y titulaciones (Sen 1981) que exponen a los individuos, hogares y comunidades a situaciones críticas como hambrunas y demás desastres naturales y sociales, debería reformular lo que define la idea fundamental: la existencia del riesgo como algo separado de los procesos que lo determinan. El MSR es una pieza fundamental del cambio de estrategia del Banco Mundial desde la famosa estrategia de las “dos piernas y media” del Consenso de Washington (crecimiento basado en el uso intensivo de mano de obra, capital humano y redes de asistencia social para los más pobres) hacia el planteamiento de la igual importancia en la estrategia de las “tres piernas” del Posconsenso de Washington (oportunidad, empoderamiento y seguridad) que marca las estrategias del Banco Mundial sobre protección social en sus informes sobre desarro-

llo de 1990 y 2000. Una vez analizadas las premisas del MSR, la siguiente sección se concentra en el análisis de sus mayores limitaciones en cuanto a sus planteamientos conceptuales, la concepción que resulta de la persona, y algunas limitaciones técnicas de particular relevancia operativa.

La crítica al enfoque del manejo social del riesgo

El enfoque del MSR presenta una serie de limitaciones que han sido criticadas de manera significativa en el marco de la literatura internacional. Esta crítica ha tenido poca resonancia en Colombia. El primer objetivo de este apartado es la reseña de las limitaciones del MSR, y el segundo, la identificación de áreas y temas donde lo planteado por el MSR puede y debería ser ampliado, revisado o corregido, tanto a la luz de los aportes de la literatura como de los insumos de esta investigación.

Limitaciones conceptuales

Las limitaciones conceptuales del enfoque del MSR pueden ser divididas analíticamente en las que se relacionan, por un lado, con la concepción utilitarista y materialista del bienestar y, como consecuencia, con la concepción monetaria de la pobreza, y, por el otro, con la idea de la persona como cliente de servicios, que los necesita por alguna incapacidad o exposición a algún tipo de riesgo, y no como sujeto de derechos.

Enfoque monetario sobre pobreza y protección social

La primera línea de crítica al enfoque del MSR es de carácter conceptual. Como subrayan Hubbard (2001) y Moser (2001), la omisión del debate sobre las dimensiones no monetarias de la pobreza es un primer punto de debilidad, puesto que el tema de la multidimensionalidad de la pobreza, más allá del trabajo de Sen mismo, representa una tradición establecida, y sus insumos no pueden ser ignorados; en particular, la no centralidad del ingreso en la construcción de los medios de vida frente al aporte de un abanico amplio de activos y capitales, entre los cuales la acción institucional (Moser 2005b) va obteniendo un grado de ciudadanía siempre mayor en el debate internacional sobre desarrollo. Entre los insumos más relevantes de la tradición sobre desarrollo social, y sobre las dimensiones éticas, normativas y sociales de la

economía, cabe destacar la importancia de las políticas macroeconómicas y, en particular, de la manera como las instituciones pueden operar en pro o en contra de los pobres a través de estas políticas; un planteamiento que permite construir el puente analítico con el problema de la relación existente entre la pobreza y el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos, políticos, civiles y sociales (Cepal 2006). A pesar de la relevancia académica de los aportes de estas tradiciones en cuanto a multicausalidad y multidimensionalidad de la pobreza y de sus dinámicas, en el terreno de la caracterización de los pobres y de la vulnerabilidad, el MSR opera una tajante simplificación cuando –como en el comienzo de los artículos de Holzmann y Jorgensen (1999; 2000– justifica su razón de ser con base en el argumento según el cual diferentes grupos sociales presentan comportamientos más o menos exitosos frente al riesgo.

Es decir, frente al reconocimiento del hecho de que vivimos en una época de globalización y ampliación de los riesgos, el MSR argumenta que algunos tienen mayores oportunidades y ganancias, mientras que otros encuentran dificultades crecientes y una disminución de sus oportunidades, finalmente resultando más vulnerables y sujetos a mayores impactos de tipo negativo. El contexto socioeconómico y el efecto de las políticas sobre las personas no pueden ser ignorados. Así, las diferentes dotaciones, capacidades y libertades de cada persona deben ser consideradas en el momento de plantear un discurso sobre el riesgo, porque el riesgo no se da en el vacío, no es algo que se pueda manejar con modelos abstractos, sino que es una función de un alto número de variables que influyen en la capacidad de las personas para enfrentarlo. Sin embargo, el MSR define la protección social como la intervención pública para asistir a los individuos, los hogares y las comunidades en el manejo exitoso de los riesgos relacionados con el ingreso.¹⁰ Planteamiento central que, más allá de la retórica sobre el gran escenario de la globalización, sus riesgos y oportunidades, reduce finalmente los riesgos relacionados con la pobreza a un problema de ingreso y nos devuelve, una vez más, a un enfoque de análisis de la pobreza centrado en sus aspectos monetarios. Cabe precisar que existen otros espacios en el marco de los cuales la discusión sobre el bienestar y la pobreza claramente trasciende la dimensión del ingreso; por ejemplo, el espacio de las libertades y de las capacidades desde el cual se desprenden defini-

ciones de protección social igualmente válidas pero no contempladas por el enfoque del MSR, ni hasta ahora llevadas a los foros del debate con los que cuenta el país. Entre éstas, podemos recordar la que plantea Barrientos, director del programa de investigación sobre pobreza crónica del Institute of Development Studies (IDS) de Sussex, en Inglaterra, según el cual, la protección social se puede definir como el marco de las intervenciones desde el sector público, el sector privado, las organizaciones de voluntariado y las redes sociales, en aras de ofrecer apoyo a las comunidades, las familias y los individuos en sus esfuerzos para prevenir, manejar y sobrepasar niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que se consideran socialmente inaceptables dentro de una sociedad dada (Barrientos 2006).

Las personas como clientes necesitados y no como ciudadanos con derechos

Entre los desafíos planteados en el marco del MSR no encuentran cabida los temas que relacionan los derechos sociales con la exclusión social y, por extensión –según lo planteado en el marco conceptual de este artículo, con base en el respaldo de los aportes de la literatura internacional–, un conjunto de temas que resultan fundamentales para la discusión acerca de una ciudadanía plena fundamentada en los derechos.

Como lo ha señalado Garay, “el reto de la sociedad colombiana reside, quizás, en avanzar decididamente en la inclusión social de gran parte de la población que hoy se encuentra al margen de progresos esenciales alcanzados por la humanidad” (Garay 2002, xiii). Este planteamiento resulta oportuno para introducir tanto el discurso sobre las limitaciones técnicas del MSR como el análisis de los planteamientos que en ese mismo marco se han inspirado en el país.

Limitaciones técnicas del MSR

El MSR ha sido criticado también desde el punto de vista de su definición y operación de los mismos conceptos que plantea, conformándose así un conjunto de argumentos que representan la segunda línea de análisis crítico sobre este enfoque. La literatura reconoce a favor del MSR la inclusión de la fundamental diferenciación entre la pobreza como un concepto estático y la vulnerabilidad como una dinámica, así como la diferenciación entre la exposición al riesgo y la vulnerabilidad como la probabilidad de una declinación en el nivel de bienestar. Sin embargo, las críticas superan las apreciaciones de carácter general.

10 Desde el original de Holzmann y Jorgensen, que afirman que “Social Protection (SP) consists of public intervention to assist individuals, households and communities in better managing income risk” (Holzmann y Jorgensen 1999, 4).

Moser (2001), entre otros, ha logrado sintetizar los puntos más críticos del MSR con gran efectividad articulando su discurso alrededor de tres puntos centrales.

La primera objeción planteada por Moser al MSR concierne a la diferenciación entre riesgos idiosincrásico y covariante, que es central en el marco del MSR, para luego buscar una aplicación concreta en el ámbito de las políticas aplicadas. Moser subraya el hecho de que:

- a. La mayoría de los riesgos covariantes son también idiosincrásicos, y que, tanto conceptual como metodológicamente, la categorización es incorrecta.
- b. Las dos categorías no siempre resultan ser internamente consistentes; muchos de los riesgos que conciernen a la salud, el ingreso o la vivienda pueden encontrarse bajo una categoría, así como en relación con la otra categoría; estos riesgos tienen una doble faceta y es necesario entrar cada vez a estudiar sus peculiaridades.
- c. La tipología de riesgo presentada por el MSR se deriva principalmente de análisis realizados en Asia y África, en especial en el ámbito rural, y, por lo tanto, hace caso omiso no sólo de Latinoamérica y de otras realidades geográficas, sino, sobre todo, del problema representado por la pobreza urbana, con sus peculiaridades y especificidades.

De una manera bastante explícita, la autora argumenta que el MSR se basa, por lo tanto, en la especulación y carece gravemente del necesario soporte de un trabajo empírico que respalde el ejercicio conceptual.

Un segundo punto crítico del MSR es la falta de consistencia entre las tipologías de riesgo y el correspondiente marco de gestión de riesgo propuesto. Es el caso de la violencia doméstica, que, por un lado, se incluye dentro de las categorías de riesgo idiosincrásico pero, por el otro, no encuentra ninguna estrategia sugerida en el marco de manejo del riesgo.

Limitaciones acerca de la comprensión de las dinámicas de la pobreza y del riesgo

Los pobres manejan el riesgo bajo otras racionalidades, determinadas por la búsqueda de seguridad y de viabilidad de sus medios de vida, además de estar equipados

con menores oportunidades frente a quienes pueden contar con seguros y medios de vida sostenibles, o que disfrutan de una calidad de vida de niveles medianos o altos en un número amplio de dimensiones de la vida misma (Lampis 2010). El enfoque del MSR ignora las estrategias de los pobres; considera, por ejemplo, el hecho de poner los ahorros en un fondo de taxistas –por tomar un ejemplo desde nuestras realidades urbanas– como una acción sustancialmente irracional, sin criterio, destinada al fracaso y, finalmente, inútil. Ni siquiera se plantea el problema de que los pobres no tienen acceso a cuentas bancarias y, más en general, a un sistema de soporte bancario y financiero viable para ellos. Como demuestra la tradición de estudios sobre los medios de vida (*livelihoods*), en particular, el estudio de Ellis (1998) sobre la diversificación de las estrategias económicas de los pobres, el argumento de la aversión al riesgo necesita, primero que todo, ser contrastado frente a la evidencia empírica y, segundo, reconsiderado en relación con el contexto en el cual son analizados tanto el riesgo como el comportamiento de las personas frente a éste.

En el primer caso, tanto en el análisis de Ellis (1998) como en la tradición de estudios sobre vulnerabilidad y dinámica de la pobreza, la evidencia empírica nos indica lo contrario de lo afirmado por la tradición económica de corte utilitarista. Los pobres son sujetos muy activos frente al riesgo, diversifican su portafolio de activos y buscan garantizar la sostenibilidad de sus medios de vida a través de la diferenciación de las fuentes de generación de ingreso.

La seguridad, y no el manejo del riesgo, es, justamente, su objetivo en cuanto a estrategias de generación de medios de vida. El riesgo no es una condición ideal de vida, una perspectiva deseable para nadie, como nos quiere convencer el enfoque del MSR. El riesgo es una perspectiva interesante cuando se tienen las dotaciones y los medios para enfrentarlo de manera calculada, y el discurso sobre el riesgo no aplica en el ámbito de la discusión sobre pobreza y protección social, a menos que no se entren a discutir de manera paralela los dilemas que enfrenta el país en cuanto a equidad, acceso a las dotaciones iniciales y redistribución.

El dilema de fondo que enfrenta el país es bien representado por Barrientos, Hall y Midgley (2004), Hulme y Shepherd (2005), Kanbur (2001), y Kanji y Barrientos (2002): el punto central del debate concierne a la posibilidad de realizar la conexión entre el debate sobre las políticas de protección social y el debate más amplio sobre la política social como un instrumento

de transformación de las relaciones, de generación de equidad y de redistribución de recursos dentro de la sociedad (Townsend y Gordon 2002).

El Posconsenso de Washington no supera estas limitaciones centrales, como expresan tanto el informe del Banco Mundial del año 2000 –“atacar la pobreza”– como el enfoque del MSR. Si bien reconocen la importancia de proteger la salud y la educación, no abordan el punto central del debate acerca de las diferencias que las personas y las familias tienen en el acceso a los capitales y a los activos, y, finalmente, reducen el alcance de la política a una red de asistencia social, asumiendo que unos pocos subsidios condicionales, de limitada cobertura, además, pueden constituir una promesa para la superación de la pobreza.

Protección social en Colombia: desafíos inacabados

Como bien lo recopilan Arévalo (2006) y Rodríguez Salazar (2006), el país presenta una larga historia de construcción de su acercamiento a la protección social. Una historia que –inspirada en los sistemas de protección social de origen bismarckiano de Alemania, centrados en la relación entre actividad laboral y aporte a los seguros corporativos– ve en Colombia hitos como la Caja de Sueldos de las Fuerzas Militares en 1925 o, más adelante, en 1942, el nacimiento de la primera caja de compensación. En 1962, las cajas recibieron del Gobierno Nacional la autorización para destinar recursos a obras sociales particulares; a finales de la misma década nació el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creado por la Ley 75 de 1968, reorganizado conforme a lo dispuesto por la Ley 7ª de 1979 y su Decreto Reglamentario 2388 de 1979. Sin embargo, a finales de los años noventa, en paralelo a la grave crisis económica que afectaba el país, el desarrollo endógeno de un modelo de protección social para los pobres fue, en la práctica, detenido y desechado por la intervención del Banco Mundial, en el marco de un proceso más amplio de transformación de la protección social. Éste, como subrayan Sánchez Cárcamo *et al.* (2010), implica que, desde un modelo de protección fundamentado en la acción estatal, se pase a otro basado en sistemas mixtos de protección social, centrales de riesgo, fondos privados de pensiones y entidades prestadoras de servicios en salud que apoyan la labor del Estado. En lo que concierne a la protección social frente a la pobreza y, sobre todo, la pobreza extrema, el MSR es adoptado en Colombia como marco de referencia para la reforma del sistema de protección social del país, después de la mi-

sión del Banco Mundial de comienzos de la década, que lleva a la publicación del informe de dicho banco sobre Colombia en 2002 (World Bank 2002). En el país, el trabajo sobre pobreza, asistencia social y protección social ha sido desarrollado principalmente por Núñez, con la colaboración de Espinosa. Ellos argumentan que “la asistencia social se define como los beneficios monetarios financiados por el Estado para evitar que los pobres recurran a estrategias nocivas como respuesta a los choques, tales como reducir el consumo de alimentos o retirar a sus hijos de la escuela” (Núñez y Espinosa 2005, 51). En esta definición, de manera análoga a lo planteado por el enfoque del MSR, se destaca una concepción de la protección social restringida al ingreso y a las dimensiones monetarias de la pobreza y de la asistencia social. En el ámbito de las definiciones de la relación entre pobreza y vulnerabilidad, el trabajo de Núñez y Espinosa presenta el mismo problema señalado por Hubbard (2001) y Moser (2001) acerca del enfoque del manejo social del riesgo: pasa por alto el debate de los años noventa sobre las dimensiones no monetarias de la pobreza, y, en el caso particular de Colombia, la literatura sobre vulnerabilidad (Lampis 2007) y, en parte, la que se ocupa de la manera como las familias enfrentan el riesgo (Misión Social 2002).

Además del desafío conceptual representado por la inclusión en su reflexión de una preocupación transformadora de la sociedad y de las estructuras y arreglos institucionales y económicos que impiden el disfrute amplio de los derechos económicos, sociales y culturales, la nueva conceptualización de protección social posterior al año 2001 enfrenta otros dos desafíos. Hoy en día, una visión de políticas de superación de la pobreza con base en la gestión social del riesgo y la utilización de subsidios monetarios condicionados enfrenta dos grandes debates: la ineffectividad y relativa ineficiencia de un sistema basado en subsidios que requieren un alto nivel de gasto para su focalización, y la ineffectividad en la resolución del problema de una política integral de inclusión social de las familias.

Como lo han señalado Slater y Farrington (2009), la buena focalización no se da gratis. En otras palabras, los problemas relacionados con la disponibilidad de recursos financieros, la capacidad institucional y el control de la población que ingresa al sistema pueden significar costos enormes cuya oportunidad debe ser continuamente revaluada frente a las ventajas ofrecidas por programas de corte universal, en cuanto a la posibilidad de gastar en los servicios y en el bienestar de las personas, y no basados en un control a menudo casi policiaco sobre el nivel de

una variable u otra. Los estudios nacionales (Villa 2008) concuerdan en el hecho que programas como Familias en Acción (FA) tienen un efecto positivo sobre los beneficiarios. Sin embargo, estos efectos ni son transformadores, ni se tiene la garantía de su sostenibilidad a lo largo del tiempo porque no modifican la dinámica de acceso a los activos, capitales y recursos por parte de las familias. En un país con un índice de Gini que no ha bajado de los 50 puntos en los últimos 20 años, es importante empezar a decir con coraje que una mejora del 15-20% en asistencia escolar o en consumo de bienes y alimentos no son metas respetables, en el sentido de la transformación de una sociedad y de los “sueños” de los cuales se suelen rellenar las páginas del Plan Nacional de Desarrollo. Como lo señala Rico de Alonso (2007), uno de los nudos de la cuestión está, posiblemente, en la ausencia de una política integral para el bienestar de las familias. Su cuidadosa revisión de las políticas de “Haz paz: la paz empieza por casa”; desplazamiento forzado y reforma laboral, la lleva a concluir que en Colombia no se cuenta con una concepción integral de la familia como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes. Esto pese al reconocimiento del papel de la política familiar como parte integral de las políticas sociales. “La atención a los requerimientos de la familia se halla fragmentada en acciones orientadas a grupos poblacionales considerados como categorías de individuos: mujer, infancia, juventud, ancianos, discapacitados” (Rico de Alonso 2007, 393), dejando así de lado la concepción integral de la relación entre individuo, sociedad y dinámicas macrosociales y macroeconómicas, un lunar importante del actual PND.

Sin embargo, esta literatura nacional sí hace uso de los conceptos empleados por la tradición de estudios sobre dinámica de la pobreza y vulnerabilidad, cuando afirma que la pobreza no es un concepto estático, ideas expresadas por Chambers (1989) y Moser (1996), así como el hecho de que la dinámica de la pobreza “está influenciada tanto por los choques como por la disponibilidad de instrumentos para enfrentarlos” (Núñez y Espinosa 2005, 8), donde se pasa por alto el debate sobre pobreza y activos (Moser 1996 y 1998; Carter y Barrett 2005). La definición de vulnerabilidad como la probabilidad de ser pobre en el futuro tiene dos limitaciones principales. Está circunscrita a una idea del bienestar como bienestar material y no contempla, como demuestra la literatura internacional sobre el tema y reafirman recientes estudios nacionales (Lampis 2010), que la vulnerabilidad, al igual que la pobreza, es multidimensional, en cuanto las situaciones críticas y la posibilidad de caer en una condición de pobreza o de verla magnificada pueden originarse en el ámbito

de la salud, por los fallecimientos y el cambio de la estructura del hogar, por la inversión en activos y capacidades, y, en definitiva, seguramente también por pérdidas del ingreso o de la capacidad de generarlo.

¿Libertad para lograr capacidades sin libertad desde la inseguridad? La conexión oculta

Un desafío final que enfrenta la protección social para la superación de la pobreza en Colombia es lograr preguntarse: ¿Qué cosa impide a las personas el logro de las libertades instrumentales? ¿Cuáles dinámicas mueven las causas de los eventos de vida críticos que operan en los niveles micro y meso? La dinámica de la vulnerabilidad a través de la relación temporal entre eventos y consecuencias que implican la pérdida de activos materiales e inmateriales se constituye en un elemento fundamental para comprender las fallas en el logro de mayor bienestar a lo largo del ciclo de vida y, por ende, las pérdidas en seguridad y autonomía de las personas. Necesitamos una comprensión científica más precisa de los procesos que generan las libertades negativas (Lampis 2010). Para poder desenredar la conexión entre libertades positivas y negativas es preciso referirse aquí a la distinción hecha recientemente por Wood entre los conceptos de *freedom to* y *freedom from*, que he traducido como “libertad para” y “libertad desde”, una relación que considero prometedora para conectar el enfoque de vulnerabilidad (del cual me he ocupado en la última década) con el enfoque de capacidades, mostrando que la dinámica de la vulnerabilidad y su análisis pueden ser un instrumento poderoso para comprender cómo se generan las libertades negativas y, por ende, algunas importantes limitaciones para la ampliación de las capacidades de las personas. La libertad desde la inseguridad, afirman Gough y Wood, “es la libertad desde todas aquellas cosas que se perciben como potenciales amenazas para el bienestar, así como aquellas cosas que concretamente la amenazan; por ende, libertad desde el peligro presente y futuro al mismo tiempo”¹¹ (Gough y Wood 2004, 111). Como la vulnerabilidad, la seguridad depende de los activos y de los derechos sociales. Como especifica el mismo Wood, depende del alcance de los recursos personales que permiten a la persona estar equipada para “gestionar su propia agenda en cuanto a ‘libertad desde’ de manera independiente de sus derechos establecidos y reales titulaciones” (Gough

¹¹ Traducción personal.

y Wood 2004, 111). Por otro lado, la seguridad depende de lo que Sen (2000) define como arreglos sociales. En ambos casos, la escasez de activos y capitales sobre los cuales una persona pueda confiar en la ocurrencia de un evento de vida crítico determina una falla en cuanto a la ‘libertad desde’ los efectos e impactos de estos eventos sobre el bienestar.

Finalmente, vemos cómo la conexión entre seguridad y vulnerabilidad permite una conexión entre esta última y el enfoque de capacidades. Cabe entonces citar la penetrante frase del mismo Wood que remarca cómo “la debilidad en las condiciones relacionadas con la ‘libertad desde’ condicionan la ‘libertad para’ ampliar las posibilidades” (Wood 2007, 113). En otras palabras, no puede haber ninguna expansión de las capacidades humanas sin seguridad humana, y no es posible lograr seguridad humana en presencia de altos niveles de vulnerabilidad, o sea, alta exposición de las personas a los impactos de los eventos de vida críticos. De paso, cabe anotar que la seguridad (libertad desde) es un indicador que presenta un alto grado de sensibilidad frente a las dinámicas de la vulnerabilidad. Alta vulnerabilidad indica baja seguridad y, por ende, bajos niveles de “libertad para”. He presentado aquí una nueva lectura del debate sobre vulnerabilidad que conecta el concepto de vulnerabilidad con algunos de los debates contemporáneos más relevantes acerca de la protección social y del bienestar. En particular, aquellos que investigan la conexión entre el enfoque de capacidades, la perspectiva de la seguridad humana y la propuesta de una nueva protección social centrada en la persona y en la seguridad de los medios de vida (Hall y Midgley 2004; Cepal, 2006).

Conclusiones

La conclusión principal de este trabajo es que la política de protección social en Colombia no ha logrado confrontarse con el desafío político e intelectual de ser motor de la transformación de las oportunidades de las personas. El presente artículo ha ilustrado cómo en el ámbito de la historia reciente de la protección social en el país, así como por medio del énfasis en los aspectos instrumentales y programáticos de las políticas públicas de protección social y, finalmente, también a raíz de la ausencia de un debate abierto sobre los aspectos conceptuales de la protección social, Colombia ha ido acumulando nudos irresueltos en sus políticas públicas de protección social frente a la reducción de la pobreza. El énfasis de las políticas públicas ha hecho que la reflexión se centre en los aspectos técnicos de la protección social y ha ocultado lo

fundamental, es decir, la reflexión sobre las causas de la pobreza y las relaciones existentes entre política macroeconómica y bienestar de las personas en los ámbitos familiar e individual.

En el marco de una visión de largo alcance de la política social y de la protección social, fundamentado en una concepción de la persona humana como sujeto de derecho a una vida protegida y segura, la asistencia social, los *safety nets*, deben cumplir un papel menor en las estrategias de reducción y superación de la pobreza. El desarrollo de largo plazo, fundamentado en la ampliación de las libertades, requiere inversiones sostenidas en las personas y la comprensión de la necesidad de un enfoque centrado en la generación de seguridad humana a partir de políticas capaces de remover las condiciones de fragilidad que caracterizan la relación de los sujetos sociales con las esferas del mercado y de la institucionalidad en los ámbitos local y global. La adopción de un enfoque de desarrollo social fundamentado en los derechos humanos y en el derecho al desarrollo nos plantea un interrogante ético y político y, al mismo tiempo, nos ofrece principios orientadores para las políticas públicas. ∞

Referencias

1. Ahumada, Consuelo. 1996. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.
2. Arévalo, Decsi. 2006. La protección al adulto mayor: entre la dádiva y el derecho. En *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, eds. Yves Le Bonniec y Óscar Rodríguez Salazar, 283-322. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
3. Barrientos, Armando. 2006. *Does Vulnerability Create Poverty Traps?*. Brighton: University of Sussex.
4. Barrientos, Armando, David Hulme y Andrew Shepherd. 2005. Can Social Protection Tackle Chronic Poverty? *European Journal of Development Research* 17, no. 1: 8-23.
5. Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage Publications.
6. Carter, Michael y Christopher B. Barrett. 2005. *The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach*. Madison: University of Wisconsin.
7. Castells, Manuel. 1997. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. I. La sociedad red*. Madrid: Alianza.

8. Cepal. 2006. *La protección social de cara al futuro*. Santiago de Chile: Cepal.
9. Cepal. 2009. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
10. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI). 2009. Transferencias monetarias: lecciones de África y América Latina. *Poverty in Focus* 15: 1-32.
11. Chambers, Robert. 1989. Vulnerability, Coping and Policy. *IDS bulletin* 20, no. 2: 1-7.
12. Chronic Poverty Research Centre (CPRC). 2005. *Chronic Poverty Report 2004-5*. Manchester: University of Manchester.
13. Cornia, Andrea Giovanni, Richard Jolly y Francis Stewart (Eds.). 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Vol. I*. Oxford: Oxford University Press.
14. Cornia, Andrea Giovanni (Ed.). 2004. *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
15. Davies, Mike. 2009. *DFID Social Transfers Evaluation Summary Report*. Brighton: Centre for Social Protection – Institute of Development Studies.
16. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*. Bogotá: DNP.
17. Ellis, Francis. 1998. Household Strategies and Rural Livelihood Diversification. *Journal of Development Studies* 35, no. 1: 1-38.
18. Friedman, Milton y Rose Freidman. 1980. *Free to Choose: A Personal Statement*. Nueva York: Avon.
19. Garay, Luis Jorge. 2002. *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.
20. Gough, Ian y Geoff Wood. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Context*. Cambridge: Cambridge University Press.
21. Gready, Paul. 2008. Rights-based Approaches to Development: What Is the Value-added? *Development in Practice* 18, no. 6: 735-747.
22. Greig, Alastair, David Hulme y Mark Turner (Eds.). 2011. *Challenging Global Inequality*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
23. Hall, Anthony y James Midgley. 2004. *Social Policy for Development*. Londres: Sage Publication.
24. Holzmann, Robert y Steen Jorgensen. 1999. *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinning for the Social Protection Strategy Papers*. Washington: The World Bank.
25. Holzmann, Robert y Steen Jorgensen. 2000. *Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World*. Washington: The World Bank.
26. Hubbard, Michael. 2001. Attacking Poverty: A Strategic Dilemma for the World Bank. *Journal of International Development* 13: 293-298.
27. Kanbur, Ravi. 2001. Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements. *World Development* 29, no. 6: 1083-1094.
28. Kanji, Nazneen y Stephanie Barrientos. 2002. *Trade Liberalisation, Poverty and Livelihoods: Understanding the Linkages*. *IDS Working Paper no. 159*. Brighton: IDS.
29. Lampis, Andrea. 2007. Vulnerabilidad y protección social en Colombia: estudios de caso en Bogotá, Cali y Manizales. En *El desarrollo: perspectivas y dimensiones*, comp. Carlos Zorro, 33-88. Bogotá: Universidad de los Andes – Embajada de Holanda en Colombia.
30. Lampis, Andrea. 2009. Seguridad humana, vulnerabilidad y migración: enlace conceptual. En *UNCRD, Valoración de la situación de seguridad humana como insumo a las políticas de desarrollo y planteamiento regional y local en Bogotá-Cundinamarca*, eds. UNDESA/UNCRD y Mesa de Planificación Bogotá y Cundinamarca, 55-65. Bogotá: UNCRD.
31. Lampis, Andrea. 2010. ¿Qué de la vulnerabilidad social en Colombia? Conectar libertades instrumentales y fundamentales. *Sociedad y Economía* 19: 229-261.
32. Leimgruber, Walter. 2004. *Between Global and Local: Marginality and Marginal Regions in the Context of Globalization and Deregulation*. Aldershot: Ashgate.
33. Losada, Carlos (Ed.). 1999. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Nueva York: BID.
34. Lo Vuelo, Rubén. 2006. La protección social en América Latina: límites de la revisión ortodoxa. En *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, eds. Yves Le Bonniec y Óscar Rodríguez, 693-722. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
35. Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep). 2009. *Resultados Fase 1: Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad, Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad*. Bogotá: DN P.

36. Misión Social. 2002. *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*. Bogotá: DNP – PNUD – ICBF – Misión Social.
37. Moser, Caroline. 1996. *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. Washington: The World Bank.
38. Moser, Caroline. 1998. The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development* 26, no. 3: 1-19.
39. Moser, Caroline. 2001. Insecurity and Social Protection – Has the World Bank Got It Right? *Journal of International Development* 13: 361-368.
40. Moser, Caroline. 2005a. Rights, Power and Poverty Reduction. En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, ed. Ruth Alsop, 29-50. Washington: The World Bank.
41. Moser, Caroline. 2005b. *Assets, Livelihoods and Social Policy*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre New Frontiers of Social Policy, diciembre 12-15, en Arusha, Tanzania.
42. Moser Caroline y Andy Norton. 2001. *To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*. Londres: ODI.
43. Ocampo, José Antonio y Rolando Franco. 2000. *The Equity Gap: Second Assessment*. Santiago de Chile: ECLAC.
44. Navarro, Lucas. 2009. Crisis y dinámica del empleo en América Latina. *Revista CEPAL* 99: 25-41.
45. Núñez, Jairo y Silvia Espinosa. 2005. *Asistencia social en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Documento CEDE 2005-42. Bogotá: Universidad de los Andes.
46. Rentería, Carolina. 2008. *Avances y retos de la Política Social en Colombia*. Bogotá: DNP.
47. Rico de Alonso, Ana. 2007. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica. En *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, coord. Irma Arraigada, 387-399. Santiago de Chile: Cepal.
48. Rodríguez Salazar, Óscar. 2006. Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. En *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, eds. Yves Le Bonniec y Óscar Rodríguez Salazar, 197-282. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
49. Rodrik, Dani. 2002. *After Neoliberalism What?* Ponencia presentada en la Conferencia Alternatives to Neoliberalism, apoyada por la coalición New Rules for Global Finance, 23-24 de mayo, Harvard University, Estados Unidos.
50. Salama, Pierre. 2006. De la flexibilidad a la cohesión social, pasando por las finanzas. En *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, eds. Yves Le Bonniec y Óscar Rodríguez, 51-75. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
51. Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines*. Oxford: Oxford University Press.
52. Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books.
53. Sen, Amartya. 2000. Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. *Social Development Papers* 1: 1-54.
54. Slater, Rachel y John Farrington. 2009. Cash Transfers: Targeting. *ODI Project Briefing* 27: 1-4.
55. Townsend, Peter y David Gordon (Eds.). 2002. *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: Policy Press.
56. United Nations. 2009. *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010*. Nueva York: ONU.
57. United Nations Development Program (UNDP). 1990. *Human Development Report 1990: Concepts and Measurement of Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
58. United Nations Development Program (UNDP). 2000. *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
59. Villa, Juan Miguel. 2008. *¿Qué familias están en condiciones de salir del Programa Familias en Acción?* Brasilia: CIP – UNDP.
60. Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon e Ian Davis (Eds.). 2006. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Londres: Routledge.
61. Wood, Geoff. 2007. Using Security to Indicate Well-Being. En *Wellbeing in Developing Countries: from Theory to Research*, eds. Ian Gough y John Alister, 109-132. Cambridge: Cambridge University Press.
62. World Bank. 2000. *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*. Washington: The World Bank.
63. World Bank. 2002. *Colombia Social Safety Net Assessment*. Washington: The World Bank.