

memorando

DE POLÍTICA PÚBLICA

Observatorio de Política Social

N.º 2

El programa “Red Juntos” y la política social del riesgo

Julián F. Bautista R.
Londra T. Niño M.



UNIVERSIDAD
CENTRAL
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES



UNIVERSIDAD CENTRAL

Consejo Superior

Rafael Santos Calderón (Presidente)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Fernando Sánchez Torres
Pedro Luis González Rodríguez
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

Una publicación del Departamento de Economía

Miguel Ángel Córdoba

Decano (e) Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director Departamento de Economía

Julián F. Bautista R.

Director del Observatorio de Política Social

Julián F. Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

Coordinadores Editoriales del Departamento de Economía

Boletín Memorando de política pública, N.º 2. *El programa “Red Juntos” y la política social del riesgo.*

Autores: Julián F. Bautista R.

Londra T. Niño M.

Primera edición: julio de 2011

© Ediciones Fundación Universidad Central

Carrera 5 N.º 21-38. Bogotá, D. C., Colombia

Tel.: 334 49 97; 323 98 68, exts.: 2353 y 2356.

editorial@ucentral.edu.co

Producción editorial

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera Penagos

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diagramación: Álvaro Francisco Silva Herrán

Diseño de carátula: Jairo Iván Orozco Arias

Corrección de textos: Pablo Clavijo López

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

EL PROGRAMA “RED JUNTOS” Y LA POLÍTICA SOCIAL DEL RIESGO

*Julián F. Bautista R.¹
Londra T. Niño M.²*

Introducción

Este documento presenta un balance provisorio sobre algunos cambios que se han presentado en las formas de intervención de lo social, particularmente a partir de la puesta en funcionamiento de la estrategia **Red Juntos**. Esta estrategia hace parte de un plan más general, denominado **Manejo Social del Riesgo**, impulsado por el Banco Mundial, que articula varios elementos, como el proceso de focalización del gasto social y el desarrollo de sinergias entre diversos programas de gobierno, todo ello en procura de hacer más efectivo el gerenciamiento y mejorar la eficiencia de los programas sociales.

El proceso de focalización implementado mediante el instrumento del Sisben permite –se supone– “identificar” a los individuos o familias “pobres” para transferirles subsidios, ya sea en dinero o en especie, en procura de generarles condiciones de acceso e ingreso a bienes y servicios sociales. Este proceso se inscribe en las políticas sociales de tercera generación, las cuales contienen una perspectiva basada en la prevención

-
- 1 Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales. Se desempeña actualmente como profesor del Departamento de Economía y es Director del Observatorio de Política Social. E-mail: jbautistar@ucentral.edu.co. Dirección de correspondencia: Cra. 5. N.º 21-38, Torre E, cuarto piso, Sala de Profesores.
 - 2 Economista de la Universidad Central. Investigadora del Observatorio de Política Social. E-mail: lninom@ucentral.edu.co. Dirección de correspondencia: Cra. 5 N.º 21-38, Torre E, cuarto piso, Sala de Profesores.

de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad a sufrir más pobreza y todos sus efectos colaterales, como la pérdida del consumo mínimo (básico) de alimentos, bienes o servicios, o de los valores de peso y talla en salud –en el caso de niños entre 0 y 7 años–, o la desescolarización de estos niños.

Más allá de evaluar esta estrategia, este documento trata de proponer una línea de análisis sobre las implicaciones y los principios en que se asienta y se instaura este programa, es decir, intenta verlo como parte integral de las concepciones neoliberales de la política social, particularmente de aquella que hace equivaler la capacidad de inserción de los individuos en los sistemas productivos y la lógica de la sobrevivencia, al consumo mínimo o básico de bienes y servicios. El anterior principio se postula como un fundamento del capitalismo liberal, que exalta al ciudadano sujeto de derechos y deberes, pero que además sostiene que éste debe responsabilizarse y cuidarse a sí mismo. Esta perspectiva de análisis se retomará más adelante.

Este documento se divide en tres partes. En la primera se realiza una descripción analítica del progra-

ma Red Juntos, de su estrategia de funcionamiento, de su concepto de manejo social del riesgo y de cómo éste se convierte en una forma de intervenir el espacio de lo social en Colombia. La segunda parte analiza la emergencia del modelo focalizador como parte de la política social de tercera generación y de intervención de la pobreza, a partir del manejo social del riesgo y del sistema de protección social como formas de gobierno. Finalmente, la tercera parte contiene las conclusiones generales del análisis.

1. Descripción de la estrategia

Red Juntos, que en el gobierno actual se denomina **Unidos**, es una de las estrategias seleccionadas por el gobierno para que 1,5 millones de familias colombianas superen la pobreza extrema y los efectos del desplazamiento. El marco de acción sobre el cual se desarrolla esta estrategia opera sobre 45 logros básicos y nueve dimensiones, a la manera de diversas condiciones “deseables” para que Colombia, en un período máximo de 5 años y como parte de otros propósitos, pueda acercarse al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La estrategia está definida como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los desprotegidos (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Con esta

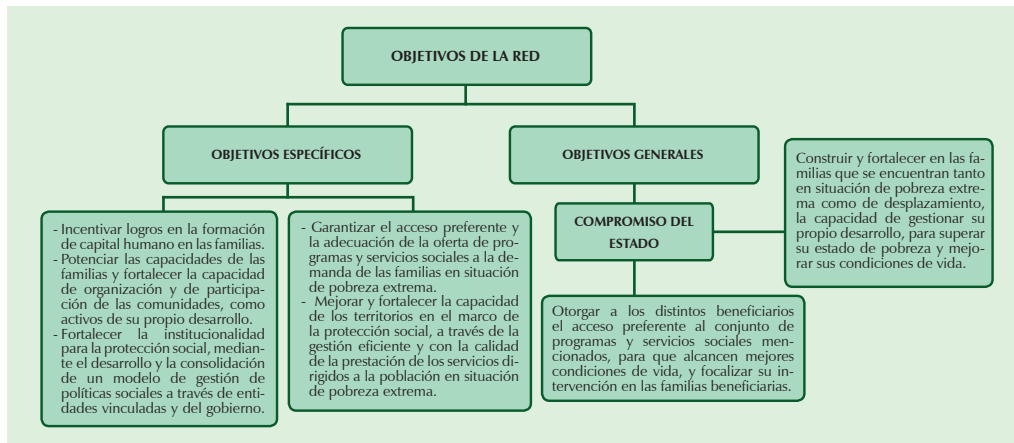
estrategia se pone en marcha un nuevo modelo de gestión de la política social para –de nuevo se supone– “reducir” la pobreza y contribuir a la estabilización socioeconómica de las familias en situación de desplazamiento (Conpes, 2006).

Estos objetivos forman parte del instrumental que permitiría alcanzar las metas de desarrollo acordadas por diferentes países en la Cumbre del Milenio, realizada en el año 2000 por las Naciones Unidas con 189 jefes de Estado. En esta cumbre, estos países se comprometieron a generar un entorno propicio para el desarrollo y a luchar por la erradicación de la pobreza extrema (Acción Social, 2011).

En desarrollo de la estrategia Red Juntos, se propone la puesta en marcha de tres componentes esenciales. El primero, denominado “Acompañamiento familiar y comunitario”, consiste en el apoyo de personas (“co-gestores sociales”), que se encargan de visitar a las familias y a las diferentes comunidades durante un período de 5 años, con el fin de orientarlas para que puedan acceder a los servicios sociales que el Estado ofrece.

El segundo componente, “Gestión de oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado”,

Figura 1. Objetivos de la Red Juntos



Fuente: elaboración propia con base en datos de Acción Social.

opera como un sistema de información y control entre el cogestor y la población vinculada, en procura de que las entidades (públicas y privadas) que forman parte de la Red coordinen y prioricen acciones de atención.

El tercer componente, “Fortalecimiento institucional”, es la serie de intervenciones dirigidas hacia la consolidación del sistema de protección social, que, desde esta perspectiva, incluyen la participación y el con-

trol por la comunidad, pero entendido este componente como parte de la cogestión que las familias vinculadas o beneficiadas deben aportar a la estrategia en general.

Dimensiones y estructura operativa de la Red Juntos

Existen 45 logros que la estrategia Red Juntos pretende alcanzar a través de nueve dimensiones: identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y acceso a la justicia.

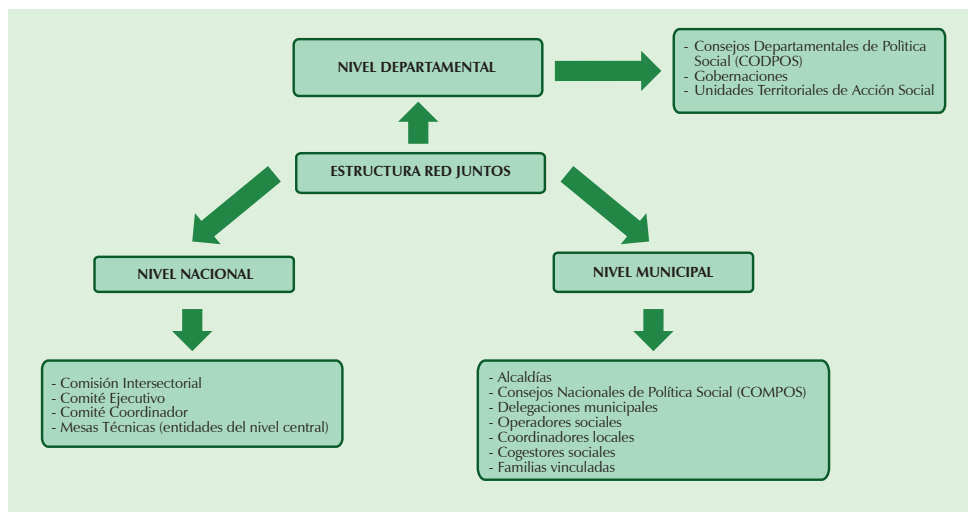
Figura 2. Dimensiones de la estrategia Red Juntos



Fuente: elaboración propia con base en datos de Acción Social.

Para alcanzar los objetivos, la Red Juntos propone una estructura operativa y de gestión, la cual –se supone– permitirá la generación de flujos, recursos e información, así:

Figura 3. Estructura de la Red Juntos



Fuente: elaboración propia con base en datos de Acción Social.

La estrategia Red Juntos es coordinada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), el Ministerio de Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación. A la estructura operativa también pertenecen los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; de Educación Nacional; del Interior y de Justicia; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Defensa; y entidades como Icetex, Incoder, Sena, Policía Nacional y Bancoldex.

La Red Juntos y el modelo “Manejo Social del Riesgo”

Debe entenderse que Red Juntos surge en un contexto particular que refleja nuevas orientaciones en el ejercicio de la política social. Comencemos por ubicar un concepto general de lo que regularmente se entiende por política social:

[La política social] se ocupa de muchos aspectos del bienestar social,

incluyendo salud, vivienda, educación e ingresos; también se utiliza para satisfacer las necesidades de grupos de personas como niños, personas mayores, madres solteras y personas con discapacidad. Las políticas sociales también rigen las operaciones de las agencias de servicio social, responsables del servicio social, en particular la seguridad social, los comedores escolares, la libertad condicional y el cuidado de crianza. Las políticas sociales también operan a través del sistema fiscal para dirigir los recursos hacia determinados grupos de personas (Midgley, 2009, 4).

Sobre el concepto de política social, Teresa Montagut afirma:

[...] Así también cumple funciones como las de paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas (2000, 20).

Se puede observar cómo esta forma de gobierno incluye una serie de medidas que permiten mantener o rescatar situaciones que presentan desventajas sociales o condiciones inadecuadas de vida. Estas diversas concepciones de la política social han transitado por un camino de ajustes, que operan, en buena medida, según los modelos de desarrollo prevalecien-

tes y sobre los mecanismos de acumulación de las formas contemporáneas del capitalismo liberal.

Entendida la política social de esta manera, se observa que el ámbito de mayor influencia de Red Juntos opera bajo los supuestos de otra estrategia general, la del Manejo Social del Riesgo (MSR), como forma particular para intervenir, fundamentalmente, a la población denominada “pobre, vulnerable o excluida”, desde las políticas públicas de bienestar y calidad de vida.

¿Pero en qué consiste el MSR? En primer lugar, uno de los asuntos a los que se enfrenta este nuevo discurso en el escenario social general es a producir las condiciones y los escenarios para hacer que una persona u hogar tenga la posibilidad de consumir lo que le permita, por lo menos, subsistir. Se acepta entonces que quienes no se encuentran tan dotados para el acceso al consumo, o para acumular, sean parte de una intervención, que en su construcción técnica se considera como la adecuada. Si se le acepta sin resistencia, esta intervención debe permitir que el Estado la muestre como una reivindicación social de los pobres (Saldarriaga, 1997, 429).

En segundo lugar, el anterior objetivo se ha venido constituyendo en norma para la intervención de lo social, ya que dichos

pobres requieren esta “ayuda” para no consentir una situación amoral en la sociedad, “garantizando”, supuestamente, el acceso a una calidad de vida, medida a partir del consumo básico (o mínimo) de bienes, servicios e ingresos, por una población pobre o vulnerable, identificada –en el caso colombiano– mediante la herramienta de focalización del Sisben.

¿Cómo hace la estrategia de focalización para normalizar a la población pobre o vulnerable, vía el Sisben? Primero, hace saber por ciertas condiciones quiénes son pobres y qué lugar ocupan en esta denominación, y hace saber también que quienes, por regla técnica, estén más lejanos del umbral mínimo de calidad de vida serán los primeros que se “beneficiarán” de los subsidios. La norma es entendida como un mecanismo o una condición de equidad, pero sólo entre pobres; esto quiere decir que alguien “menos pobre” debe considerar justo esperar o no ser beneficiario antes que otro que, según la regla, esté en peores condiciones de acceso a bienes, servicios e ingresos.

En tal sentido, la unidad actual que permite valorar esta situación de pobreza y de focalización es la noción de **riesgo**, que parte de establecer y calcular el nivel de afectación de un evento caracterizado como nocivo para la población, de manera que se actúa

bajo la forma que transfiere bienestar. Se entiende tal bienestar como el acceso a una serie de bienes, servicios e ingresos, para reinsertar al consumo a las familias o individuos, pero ya no solamente al mínimo, sino a aquel que permita preparar a la persona o familia para enfrentar un potencial riesgo. Nótese que ya no se está hablando de las causas ni de las consecuencias de la pobreza, sino de la posibilidad de superación de esta condición, mediante la confrontación, con suficiencia, de un riesgo.

Aquí radica la pequeña diferencia en el análisis: la formación de un nuevo espíritu, de una nueva ética, basada en el cuidado de sí. Se trata de responsabilizar a cada individuo de sí mismo (o a su núcleo más cercano) de todo lo que le pueda producir un estado de vulnerabilidad, exclusión o pobreza.

Este giro puede rastrearse desde la publicación del documento presentado en el año 2000 por el Banco Mundial, denominado “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, en el que se presenta el manejo social del riesgo (MSR) como un concepto y una práctica –promovidos y sugeridos

dos por ese organismo—, para que sean implementados en los denominados “países en desarrollo”, en procura de seleccionar, diseñar o usar un conjunto de programas e instrumentos formales de protección social, orientados a reducir la vulnerabilidad (principalmente económica) de los hogares, así como de nivelar sus consumos y, como consecuencia, reducir la pobreza.

Como antes se menciona, ahora se consideran las estrategias para intervenir los efectos de la pobreza, pero no en su atención sino en la prevención de los riesgos que la causan, y por ello la reducción de la vulnerabilidad de los pobres resulta el foco principal de las intervenciones de la protección social.

Lo anterior ha supuesto un cambio en la explicación de la pobreza, que ha ido desde una perspectiva de déficit de activos hasta una de vulnerabilidad a riesgos; desde un enfoque de redes de protección social (apoyos sociales *ex post* en situaciones de pobreza) a uno de creación de oportunidades, seguridad y empoderamiento de los pobres (intervenciones *ex ante* de la vulnerabilidad). Asimismo, se ha pasado de una definición de la protec-

ción social fundamentada en instrumentos (seguridad social) a otra basada en objetivos (manejo del riesgo).

Sobre las anteriores razones dice el Banco Mundial:

Esto ha impulsado al G7 a solicitar que el Banco Mundial formule “principios sociales” y “buenas prácticas de política social” para guiar a las autoridades en sus intentos por mejorar las condiciones sociales mínimas de las personas, incluido el suministro de protección social en tiempos normales y en períodos de crisis y de tensiones [...] [P]or estas y otras razones, en este documento se desarrolla una nueva definición y un marco conceptual llamado “manejo social del riesgo”, el que debiera permitir un mejor diseño de programas de protección social como un componente de una estrategia revisada de reducción de la pobreza (Holzmann & Jørgensen, 2000, 2).

El documento del Banco Mundial “sugiere” los cambios actuales en los instrumentos utilizados en las técnicas de gobierno para la atención no a los pobres, sino a los más pobres, definidos ahora como los más vulnerables frente a los riesgos, y refocaliza a esta población, para lo cual se dirige sólo a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema; para ellos diseña además una nueva percepción del cuidado de sí mismos, en la cual cada individuo es totalmente responsable de garantizarse su bienestar.

Así, esta estrategia de gobierno sobre la manera de hacer la política social articula una serie de instituciones, procedimientos, análisis, cálculos y tácticas que permiten tener injerencia para intervenir a la población vulnerable, a partir de reactivar un consumo mínimo (o básico) adecuado y socialmente asimilado como una medida de justicia y una forma de atacar las consecuencias mismas de la pobreza, ya no evitando los riesgos únicamente, sino con la destreza de enfrentarlos y superarlos.

Quienes proponen la estrategia Red Juntos sostienen que esta intervención tiene como objetivo procurar en la población condiciones y niveles de “calidad de vida”, a partir de una serie de estándares de logro o acceso, medidos, por ejemplo, por el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³, condiciones con las cuales una familia debería poder contar con un mínimo para lograr una condición básica de vida.

Desde los anteriores planteamientos opera la focalización como una estrategia

instaurada por la nueva economía política del neoliberalismo, que exacerba las condiciones de la competencia económica y que, por efectos propios de las crisis en los procesos de acumulación, afectan directamente el consumo de las poblaciones más vulnerables y con menores recursos para enfrentarlas. En esta situación interviene la política social, estableciendo una red de protección para asistir y transferir ciertas condiciones que devuelvan a estas poblaciones la capacidad básica de insertarse en el juego económico del mercado, pero esta vez –se supone–, con un pobre con mayores destrezas para enfrentar las potenciales crisis a las que se expone por su condición económica y social.

Entonces, Red Juntos expresa y recoge estas sugerencias de la nueva fase en la política social y las implementa, con los recursos internos pro-

3 “El índice de NBI busca identificar los hogares o personas que carecen de servicios básicos o cuyas condiciones de vivienda son inadecuadas, así como aquellos que carecen de empleo o cuyos ingresos son claramente insuficientes. Son cinco los indicadores de NBI: Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos; hogares que habitan en viviendas inadecuadas; hogares con hacinamiento crítico (más de tres personas por habitación); hogares con inasistencia escolar y hogares con alta dependencia económica. Si un hogar se halla en alguna de las anteriores condiciones, se considera pobre y todos sus miembros serán considerados pobres. Si algún hogar tiene más de una NBI, será considerado en situación de miseria” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2009, 77). Otros indicadores, tales como el Índice de Calidad de Vida (ICV), la Línea de pobreza (LP) y la Línea de Indigencia (LI), son los que se usan regularmente para realizar mediciones diversas sobre la pobreza.

pios, y canaliza además otros, debido a la coherencia con el lenguaje del BM; allí radica también la posibilidad de financiar programas de gran magnitud.

El espacio de lo social en esta estrategia

Se considera lo social como

un campo construido o inventado estratégicamente para producir, conducir, gestionar y determinar las llamadas necesidades o aspiraciones naturales y las reivindicaciones de justicia de la población, en términos de la redistribución de los beneficios económicos a través de servicios –estatales o privados– de salud, educación, bienestar, seguridad social y servicios públicos (Saldarriaga, 1997, 195).

La forma de administrar estas condiciones de vida remite de nuevo a la idea de la gubernamentalización del Estado, es decir, de aquella misión de dirigir la vida de la población utilizando formas de gobierno para transferir las condiciones de bienestar, primero implantando “instituciones, sujetos y saberes especializados en ‘lo social’ para ejercer funciones de extracción de información sobre la vida de ‘los pobres’” (Saldarriaga, 1997, 196); y, segundo, regulando los conflictos,

mediante el uso de esta información, al demarcar un campo de injerencia y regulación social como forma de producir y mantener un orden social.

Esta forma de gerenciamiento se convierte en vital para la implantación actual de una técnica de gobierno dirigida a prevenir, mitigar o superar sucesos generados por la pobreza, la vulnerabilidad a la caída del consumo y al deterioro posterior de esta condición. Lo anterior constituye las nociones de equidad y de bienestar, con rasgos y formas propias extraídas del modelo de acumulación del actual capitalismo liberal de mercado.

2. El modelo focalizador

¿Cómo emerge la concepción de bienestar como acceso a un nivel básico de consumo o ingreso? ¿Con respecto a qué tipo de forma de vida se establece ese básico de bienestar? ¿Qué es lo que se quiere gobernar?

Un indicio de lo anterior puede observarse en los procesos de reformas estructurales implementados desde comienzos de los años 1980 en Colombia, en lo que se podría denominar como un pliegue en los procesos de acumulación capitalista, en la fase reconocida como neoliberal. Estas formas de gobierno son estrategias montadas sobre preceptos de eficiencia, eficacia y modernización, que parten del discurso técnico del lla-

mado *management* público. En este discurso se inscribe el bienestar, entendido como acciones de acceso a una serie de bienes, servicios e ingresos, a manera de formas mínimas y básicas de calidad de vida, en una visión de la atención mercantilizada de la exclusión y vulnerabilidad social, como el nuevo negocio social en el que se atiende a socios y clientes y no a ciudadanos ni personas.

Los procesos de reforma de corte conservador y neoliberal que se iniciaron en los años 1980 en Colombia han venido trazando rutas en la transformación de las formas de gobierno, las cuales han seguido parámetros relacionados con cuatro reformas específicas: primera, la reducción del tamaño del Estado (delimitación de las áreas de actuación); segunda, la redefinición del papel regulador de este Estado; tercera, la gobernanza administrativa subyacente para implementar esas nuevas funciones; y cuarta, el aumento de la gobernabilidad, o sea, aquella capacidad legítima de gobierno para propiciar acuerdos, reconocidos por diversos intereses, sectores y grupos de la sociedad (Bresser, 1998).

Esta forma de intervenir y administrar el orden social, es decir, la manera como

el Estado entiende y forma la política que permitirá que las personas se comporten de una manera específica, pone en disponibilidad una “verdad” particular, instrumentalizada en una serie de arreglos institucionales y desde una orientación geopolítica de las relaciones de poder. Estas relaciones están basadas en la idea de una nueva organicidad que busca la eficiencia y eficacia del Estado, en cuanto a disminuir su tamaño; descentralizar las acciones administrativas mediante una autonomía local para la toma de decisiones; privatizar las empresas públicas para reducir el déficit fiscal; y focalizar el gasto público en la población más pobre, excluida y vulnerable.

Esta institucionalidad de corte tecnocrático y enfocada en las técnicas del manejo de la empresa privada –con características como la atención del ciudadano como cliente, el control de resultados por contratos de gestión y no por procedimientos, la transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos (*outsourcing*), y la tercerización de las

4 La gobernanza “existe en un Estado cuando su gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma” (Bresser, 1998, 539).

actividades de apoyo (que son lícitas en el mercado privado) (Bresser, 1998)– muestra una visión de la gobernanza⁴ desde una tecnología de gobierno más adecuada a las condiciones fiscales del nuevo modelo eficientista. Este modelo tiene como objetivo hacer funcionar correctamente los mercados y, dentro de esta racionalidad, poner en funcionamiento a individuos que consumen o producen dentro de una lógica de mantener, tener o poder tener una condición básica para, justamente, consumir y producir.

Una de las miradas que permite algunas variaciones en esta perspectiva propone que este acceso debe proveerse desde una estructura que garantice derechos sociales, sobre la base del ejercicio de las capacidades, la justicia social y las libertades individuales, como fundamentos clave para que, por medio de aquellas capacidades, se tenga la posibilidad real de decidir

sobre la vida que cada quien piense que merece vivir, en la que además se considere “el bienestar como satisfacción de preferencias, en el cual las preferencias ordenan jerárquicamente los estados del mundo, y en el que la preferencia de una persona se satisface si obtiene un estado pertinente del mundo, sea que lo sepa o no” (Sen, 2000).

Esta perspectiva ilustra una de las variaciones actuales en la política social para los pobres, pues lo que se busca es empoderar a esta población a partir de desarrollar su capacidad para consumir o producir libremente, como sujetos de un bienestar y en una infraestructura de derechos para hacerlo. La perspectiva de Amartya Sen tuvo influencia en la nueva versión del índice Sisben III⁵, principalmente en cuanto a las capacidades individuales de una persona para lograr o alcanzar funcionamientos, y en las acciones que desarrolle con el fin de mover recursos propios para el logro o alcance de metas y oportunidades que permitan realizar la vida que considere que se merece. El

5 “El Sisben III conserva el enfoque conceptual de la segunda versión, que responde a una visión multidimensional de la pobreza fundamentada en la perspectiva de Sen. Se adopta una medida de estándar de vida a partir de un conjunto de variables (bienes y servicios) que en un momento del tiempo la sociedad considera valiosos y que informan sobre el tipo de vida que llevan o pueden llevar las personas (funcionamiento y capacidades). El índice provee información que permite realizar comparaciones interpersonales puesto que se conforma un patrón común frente al cual se evalúan las condiciones de vida de los hogares. Sobre esta base es posible fundamentar la política social porque la justicia distributiva (comparaciones entre individuos) no queda atada a la posesión de bienes o ingreso, como ocurría en el caso de un índice de recursos (*means test*) o un índice aproximado de éstos (*proxy means test*)” (DNP, 2008, 9).

factor de riesgo (MSR) se introduce cuando se realizan los cálculos, pero considerando los contextos de las personas, cuando se convierten bienes y servicios en estados y acciones que dependen de las características personales o del ambiente social o natural (diferencias paramétricas) de estas mismas personas y de su potencial vulnerabilidad a los riesgos (DNP, 2008).

Se diría entonces que la focalización ahora opera bajo la estrategia de atender sólo a aquellos identificados como los más pobres de los pobres, que son quienes pueden enfrentar mayores riesgos. Esta focalización forma parte de la estrategia del MSR, es decir, de la nueva forma de mantener a esta población en sus “justas proporciones”. El concepto de manejo social del riesgo, implementado en la primera década del siglo XXI, ilustra uno de los refinamientos de la política pública para intervenir el campo de lo social, específicamente sobre un tipo particular de pobre, aquel que requiere ser entrenado para prevenir una serie de riesgos relacionados con la pérdida de capacidad de consumir o sufrir un evento que lo incapacite.

El discurso técnico de los pobres

Se diría, como se ha venido exponiendo, que la focalización es una de las herramientas que más se resalta para intervenir y

localizar a los sectores de la población denominados pobres, excluidos o vulnerables. Esta técnica se inicia, en el contexto colombiano, a partir del Documento Conpes 040 de 1997, en el cual se establece su uso:

[...] para la identificación de hogares, familias o individuos pobres, de acuerdo con esta resolución, se adoptó a partir de enero de 1995 el modelo de ficha de clasificación socioeconómica conocido como SIS-BEN [...] Esta ficha se utiliza para la identificación de beneficiarios de programas especiales de auxilios a ancianos indigentes a los que se refiere el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, así como para la selección de beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud, como lo estableció el Acuerdo N.º 23 de diciembre de 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y, en general, para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda (Conpes N.º 040, 1997, 1).

Estos procedimientos técnicos inician un proceso de perfeccionamiento con los documentos Conpes Social 055 de 2001, que realiza una serie de ajustes a los procedimientos de focalización del Sisben; el Conpes Económico 3144 de 2001, que crea el Sistema Social de Riesgo y Fondo

de Protección Social, establece que la focalización es una “herramienta para identificar a los más pobres y vulnerables, y permite orientar el gasto social hacia ellos. Un sistema social de riesgo debe contar con esta herramienta para lograr una mayor equidad y eficiencia en la asignación de los recursos”⁶; y el Conpes Social 117 de 2008, que actualiza los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales (Conpes, 2008).

Estos subsidios buscan estimular la demanda de los servicios de salud y educación, en procura de blindar la capacidad futura de generación de ingresos, lo que ratifica que las prácticas están relacionadas con un bienestar enfocado y arraigado en el mundo del trabajo y dirigido hacia las prácticas capitalistas del consumo y la acumulación.

Cuando estas condiciones de acumulación sufren una crisis, es decir, cuando se desacelera la economía por causas inflacionarias o por rupturas de los sistemas financieros, entre muchas otras posibles razones, regularmente la población más expuesta es la que menos condición tiene frente a la posibilidad de acumular o de mantenerse en los límites mínimos de subsistencia.

Uno de los casos más notables de este tipo de fenómenos es “Familias en Acción”, que se inició como un programa de “choque” para enfrentar la crisis de finales de los 1990 y que luego se convirtió en una política estructural, como una forma de gobierno para administrar la pobreza. De esta manera, surge el instrumento de focalización del Sisben como forma técnica de identificar las familias que, tras cumplir con unos indicadores estándar, requerirían con mayor urgencia la atención mediante la transferencia de un subsidio en dinero, que se entregaría a la madre cabeza de familia (Holzmann & Jørgensen, 2000).

6 “El Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben) es el instrumento utilizado por la política social para la focalización. El Conpes Social N.º 055 ordenó un mejoramiento del Sisben con el fin de corregir problemas de baja y heterogénea cobertura, manipulación del instrumento, e ineficacia de los mecanismos de control y vigilancia. La reforma del Sisben pondrá en marcha un sistema transparente de control de calidad y monitoreo; actualizará el algoritmo para capturar diferencias regionales; y fortalecerá la administración, gestión y supervisión del instrumento en el nivel local” (Conpes, 2001, 8).

El MSR como forma de gobierno

El MSR se presenta entonces como la técnica de gobierno más actualizada para administrar a la población pobre. Este nuevo concepto pone como criterio de intervención el riesgo de vulnerabilidad, en el que los patrones de prevención de los sucesos son su elemento básico. Así, la vulnerabilidad es la práctica que debe ser definida, formalizada, operacionalizada y medida, por cuanto

[s]e basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean éstos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar; por lo tanto, generan y profundizan la pobreza. La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo (Holzmann & Jørgensen, 2000, 4).

Por consiguiente, lo que permite visibilizar esta nueva técnica es la ratificación de la administración de la pobreza vía el enfrentamiento de riesgos de manera individual. Esta técnica opera de forma tal que se refocalice a la población pobre, ya no en la insuficiencia en el acceso a bienes, servicios

e ingreso, tal como se ha venido haciendo, sino en la intervención en un contexto o medio que se presenta vulnerable. La idea es que, mediante una serie de acondicionamientos, exista la posibilidad subjetiva de “fortalecer” la capacidad de enfrentarse, individual o colectivamente, a los riesgos propios de la condición de pobreza.

Al respecto el informe del Banco Mundial plantea:

La aplicación del marco de manejo del riesgo va bastante más allá de la protección social, ya que muchas intervenciones públicas (como políticas macroeconómicas sólidas, un buen ejercicio del poder y el acceso a la atención de salud y educación básica) ayudan a reducir o mitigar los riesgos y, en consecuencia, la vulnerabilidad. También amplían el marco de aplicación de la protección social, según su definición tradicional, extendiéndolo más allá de la entrega estatal de instrumentos de manejo de riesgo y atrayendo la atención hacia prestaciones informales y de mercado, y sobre su eficacia y repercusión en el desarrollo y el crecimiento (Holzmann & Jørgensen, 2000, 4).

Lo anterior devela el carácter de la estrategia de intervención, marcada fuertemente por ajustar lo social a las condiciones del mercado y del mundo

del trabajo, pues hace saber que mientras una persona o toda una sociedad no se mantenga dentro de la lógica y racionalidad capitalista, no tendrá la opción de vivir en ese mundo en el que “es” aquel que tiene.

Protección social, focalización y MSR

Con el manejo social del riesgo y los programas focalizados de subsidios por transferencias condicionadas, del tipo “Familias en Acción”, se forma la idea de crear cordones de dispositivos institucionales para manejar las masas de población flotante a partir de la capacidad de enfrentarse, de una mejor manera, a la escasez de trabajo, de bienes y de servicios de consumo, a la baja capacidad adquisitiva en el mercado interno y a otros hechos, como la delincuencia o la vinculación a grupos armados ilegales. Así, esta población se convierte en un instrumento y objetivo de gobierno en cuanto se le entrena para que pueda enfrentar situaciones adversas y generar las condiciones mínimas para que pueda producir y consumir bienes, servicios y productos, así como aceptar ciertas ideas de bienestar, basadas sólo en la capacidad de consumo.

Ante la imposibilidad de construir una economía de pleno empleo, las formas de gobierno intervienen la población carente, con la estrategia del MSR mediante la política social de redistribución de ingresos. Con ella se busca garantizar un consumo socialmente definido como mínimo y digno, de modo que, mediante unas reglas del juego económico, se evite que cualquiera de los miembros de esta población carente pierda toda su capacidad, salga del mercado y se convierta entonces en una carga mayor para el Estado (Foucault, 2008). Esta sería una de las razones que ilustra la racionalidad de la política social, pues se transfiere un subsidio condicionado a una población que, a pesar de estar perdiendo todo, puede seguir “jugando” en la economía con un mínimo establecido como umbral, sostenido institucionalmente mediante una sinergia gubernamental y privada, para este caso el del programa Red Juntos.

El éxito de esta forma de gobierno de los pobres se sustenta en la capacidad de identificación de la población más lejana de este umbral de consumo, a la cual se le hace saber su lugar y espacio en este juego, mediante la operación de un subsidio que trasciende la forma directa de cuidado e intervención que se daba antes de manera más asistencialista. Al respecto de la racionalidad del subsidio como compensación, dice Foucault:

[...] un subsidio en dinero contante y sonante y que asegure recursos complementarios a quienes, y sólo a quienes, ya sea a título definitivo o provisorio, no alcanzan un umbral suficiente [...] Pues bien, sólo a ellos y en su beneficio deberían otorgarse las asignaciones compensatorias, las asignaciones de cobertura características de una política social (2008, 243).

Una de las implicaciones características de esta política es la relacionada con la intervención de esta población denominada “pobre”, intervención que no se dirige a modificar los determinantes y causas de la pobreza, sino que va dirigida sólo a sus efectos, es decir, a la restitución de la capacidad de consumo mínimo de esta población, y en su versión más contemporánea, a la destreza individual o familiar para enfrentar riesgos.

Esto muestra cómo esta política actual de focalización intenta preservar a los pobres en sus “justas” proporciones. Finalmente, aquí no se observa una acción dirigida a reducir la brecha entre ricos y pobres, mediante una redistribución de los ingresos y la riqueza, sino que, basándose en el criterio de pobreza absoluta, sólo se interviene aquel umbral que, una vez traspasado, no permite asegurar la capacidad de un consumo suficiente.

En el caso colombiano existen instrumentos técnicos que ilustran estos mínimos: el salario mínimo, la ingesta de 2.500 calo-

rías diarias, los servicios básicos de acueducto y alcantarillado, la vivienda de interés social y, por supuesto, el acceso básico a educación y salud, este último intervenido mediante la técnica de focalización proporcionada por el instrumento del Sisben. La idea con esta intervención es lograr interiorizar el manejo de la economía familiar como una empresa y lo que se pretende es

[u]na sociedad formalizada como la empresa “y como la empresa competitiva” será posible por encima del umbral, y habrá simplemente un piso de seguridad, vale decir, la anulación de una serie de riesgos a partir de determinado umbral fijado por lo bajo. Tendremos entonces una población que, por el lado del mínimo nivel económico, estará en perpetua movilidad entre una asistencia otorgada, si se concretan determinados riesgos y se cae por debajo del umbral, y que será, por el contrario, utilizada y utilizable a la vez si las necesidades económicas lo requieren y las posibilidades económicas brindan la oportunidad (Foucault, 2008, 247).

Este tipo de condición permite tener una población como reserva de mano de obra a la que se puede

recurrir, pero que se podrá mantener controlada, a partir de mínimos, al volver “natural” un estatus de carencia, vulnerabilidad y pobreza, como categorías normales, social y políticamente hablando, en el contexto colombiano.

3. Conclusiones

Una conclusión general tiene que ver con el tema de las construcciones y la puesta en marcha de una concepción particular de bienestar, cuando identifica, clasifica y normaliza como “pobre” a una población definida y determinada, debido a las carencias y a su estructural insuficiencia de acceso a bienes, servicios e ingresos. Esto quiere decir que existe una modalidad de bienestar que permite gobernar el medio, las condiciones y las percepciones subjetivas de una población “pobre”, no para que desde esta intervención salgan de esta condición, sino para que la puedan “sortear” bajo el juego económico del consumo en el mercado.

Estas intervenciones se dan entonces como parte de una serie de ajustes, particularmente en la economía, en donde, por efectos de intervenir “lo social” a la manera de una empresa, se

debe “asistir” a quienes se encuentren en un peor estado de pobreza, lo cual pasa por las decisiones de regular la inversión social y por la magnitud del número de personas inmersas en esta condición.

Se observó cómo a partir de los documentos Conpes se dirigen estas intervenciones, y en ellos se justifica, de manera técnica (¿científica?) esta forma de gobierno, ilustrando la herramienta de la focalización como la expresión más adecuada y justa para el tratamiento de la condición de pobreza de la población. Este mismo discurso permite saber que mientras exista alguien más pobre que otro, éste se atenderá primero, debido a una de las mayores perversiones de la política, que lleva a que una parte de la población intente denigrar de su verdadera condición en procura de acceder a los subsidios que transfiere esta política.

La política del manejo social del riesgo se presenta como la expresión más contemporánea y refinada de las formas de gobierno dirigidas hacia los pobres, y muestra también cómo opera la racionalidad de las prácticas de intervención del campo social sobre los supuestos del neoliberalismo, que ratifica la vigencia de los valores de la competencia, el consumo y el mercado como unidades en donde se objetivan los sujetos del bienestar.

Finalmente se podría decir que el programa Red Juntos forma parte de una modalidad que recoge e instrumentaliza la estrategia del MSR, la cual incluye elementos sofisticados de intervención y localización, sobre todo de poblaciones pobres, vulnerables o excluidas, y que funciona

de manera similar a las anteriores políticas sociales, que se ocupan de administrar a estas poblaciones, preservando un orden social que no permite cambiar la estratificación social instaurada por la racionalidad del capitalismo liberal.

BIBLIOGRAFÍA

- Bresser, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38, (150).
- Conpes (1997). *Conpes Social N.º 040. Focalización del Gasto Social*. Bogotá: DNP.
- Conpes (2001). *Conpes Social N.º 3144. Creación del sistema social de riesgo y Fondo de Protección Social*. Bogotá: DNP.
- Conpes (2008). *Conpes Social N.º 117. Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales*. Bogotá: DNP.
- DNP (2008). *Diseño del índice Sisben en su tercera versión –Sisben III–*. Bogotá: DNP.
- Foucault, M. (2008). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Midgley, J. (2009). The definition of social policy. En J. Midgley & M. Livermore. *The handbook of social policy* (pp. 3-20). London: Sage Publications.
- Montagut, T. (2000). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales. El desafío de la ciudadanía*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Saldarriaga, O. (1997). La invención de lo social: el gobierno del individuo, de las familias y de los pobres, 1990-1946. En O. Saldarriaga, J. Sáenz & A. Ospina. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946* (pp. 397-471). Bogotá: Colciencias.
- Sen, A. (2000). ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En M. Nussbaum & A. Sen. *La calidad de vida* (pp. 54-83). México: Fondo de Cultura Económica.

PÁGINAS WEB

Dimensiones y logros de la estrategia Red Juntos. 2010. Consultado en: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/DIMENSIONES Y LOGROS 2010.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/DIMENSIONES_Y_LOGROS_2010.pdf).

Una mirada a la Red de Protección Social para la superación de la pobreza extrema. Consultado en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4508_Una_Mirada_a_la_Red_de_Protección.pdf

Red para la superación de la pobreza UNIDOS. Consultado en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=532&conID=4422>.

Departamento Nacional de Planeación. *Portal del DNP*. Consultado el 20 de febrero de 2011, en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperaci%C3%B3ndelaPobrezaExtrema.aspx>



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES