



GRUPO DE TRABAJO CLACSO POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES: SU TRAYECTORIA*

A finales de los años noventa Atilio Boron, entonces Secretario General de CLACSO, promovió la creación de Grupos de Trabajo entre los investigadores que pertenecían a los Centros Miembro. En este marco invitó a la Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, a crear y coordinar un Grupo de Trabajo (GT) sobre “Pobreza y políticas sociales” a fin de dar seguimiento a las investigaciones colectivas que sobre los llamados fondos de inversión social, el Consejo había promovido en los años noventa. A lo largo de 18 años de existencia, otros investigadores fueron asumiendo temporalmente las tareas de coordinación, Carlos Barba y Enrique Valencia de la Universidad de Guadalajara, México, Gerardo Ordoñez del Colegio de la Frontera Norte de México y Carmen Midaglia, de la Universidad de la República, Uruguay; los dos últimos son los actuales coordinadores.

Puede decirse que en una región devastada por el aumento del desempleo, la pobreza y la exclusión social producto de las políticas económicas propuestas por el Consenso de Washington, CLACSO apostó a la creación de un espacio interdisciplinario para analizar la problemática social y las políticas sociales vigentes y debatir nuevos enfoques y perspectivas superadoras de la propuesta del neoliberalismo imperante.

La agenda social dominante en los años noventa proponía, en consonancia con las políticas económicas, la implementación de políticas sociales de carácter asistencial para los sectores más vulnerables de la población y la descentralización y privatización de los servicios sociales. Esta era la “receta” que los organismos internacionales de crédito aconsejaban aplicar sin tener en cuenta las características particulares de las trayectorias de los regímenes de bienestar regionales, las necesidades de la población, las capacidades estatales o la dotación de recursos humanos existentes

La puesta en marcha de estas políticas desató un debate sobre focalización y/o universalización de las políticas y servicios sociales que recorrió toda la década y que se extiende hasta nuestros días aunque debe reconocerse que en la actualidad ha ganado terreno una conceptualización distinta, que considera que es posible utilizar las políticas focalizadas para reforzar una perspectiva universalista.

* Este texto fue elaborado por Laura Golbert y contó con la colaboración de Alicia Ziccardi, Carmen Midaglia, Carlos Barba, Enrique Valencia y Gerardo Ordoñez, todos ellos miembros del GT de Pobreza y Políticas Sociales.

Las políticas focalizadas tienen como característica definitoria la de destacar a un grupo dentro de la sociedad no por sus méritos sino por sus carencias, aunque la visión ortodoxa y más extrema opta por identificar a los pobres “meritorios”, entre los pobres más carentes. Mientras los organismos internacionales argumentaban que se debía focalizar la asistencia a quienes realmente lo necesitaban y merecían porque así se garantiza un uso más eficiente del gasto social, el GT de CLACSO se alineó junto con aquellos que defendían la universalización de las políticas sociales.

Muchos eran los argumentos que avalaban esta posición. Si los programas sociales sólo están destinados a los más pobres, el peligro de estigmatizar a sus destinatarios está siempre presente. Peor aún – y así lo demostró la experiencia de los noventa – las políticas focalizadas terminan siendo políticas asistenciales que, en el mejor de los casos pueden, de una manera paternalista ayudar a “los pobres” a aliviar su situación pero no acabar con la pobreza. Otro argumento de peso era que las políticas sociales, como las implementadas en los noventa, no garantizaban su continuidad. Por el contrario, quedaba bajo la discrecionalidad de los gobiernos su continuidad o no, con independencia de la situación de las personas o familias que, hasta ese momento, eran beneficiarias de los programas. Y esta discrecionalidad se explica porque son programas que no generan ningún derecho. Esta es una diferencia crucial con el GT que siempre apostó por una política social basada en reconocer y hacer efectivos los derechos del conjunto de la ciudadanía.

La descentralización y la privatización de los servicios sociales como salud y educación así como del sistema previsional fue otra de las características de la política social que distinguió la década de los noventa. En lo que se refiere a la descentralización, el argumento más utilizado era que los gobiernos locales por conocer mejor la situación de la comunidad eran los más idóneos para satisfacer las necesidades de la población. Que contaran o no con los recursos necesarios, tanto presupuestarios como humanos, no eran consideradas razones a ser atendidas. El resultado de esta iniciativa, como se demostró en distintas investigaciones realizadas por miembros del GT, fue un aumento de la brecha y la segmentación del acceso a la salud y la educación, tanto entre las personas como entre las provincias más pobres, que no podían afrontar un gasto en salud y/o educación.

Puede decirse también que las políticas aplicadas en los noventa resultan un claro ejemplo que no todas las políticas sociales son eficaces para disminuir la desigualdad o reducir la po-

breza. Dependiendo de su orientación, las políticas sociales pueden ser un instrumento eficaz para mejorar la calidad de vida de la población o pueden incidir en la construcción de mundo dual con ciudadanos de primera y segunda clase

El argumento a favor de la privatización, sostenido por los seguidores del neoliberalismo, era que el Estado es ineficiente y tiende a crear los llamados “elefantes blancos”, por no tener las capacidades institucionales ni los recursos humanos y presupuestarios necesarios para hacerse cargo de las tareas que demandan servicios claves para el bienestar de las personas como son la salud y la educación. El exceso de burocratización acompañado a veces de señalamientos de corrupción y acusaciones de incentivar relaciones clientelares, eran otros de los argumentos utilizados. Por estas razones, el neoliberalismo considera que el Estado debe jugar un papel subsidiario en el campo de las políticas públicas privilegiando el rol del mercado y de la sociedad civil. Esta posición está en las antípodas de la sostenida por el GT que considera que el Estado, mas allá que participen otros actores, juega un papel clave en el diseño, regulación y control de las políticas sociales, como defensor y garante de los derechos del conjunto de la ciudadanía y como representante de aquellos que no tienen “voz pública”.

La concepción de las políticas sociales sostenida por los Organismos Internacionales de Crédito se basa en una mirada unidimensional del fenómeno de la pobreza: la pobreza que se tiene en cuenta es, sobre todo, la pobreza por ingresos. El GT, por el contrario, siempre consideró que para entender la dinámica de la pobreza y diseñar las estrategias para eliminar sus causas no basta con un conteo estadístico ni que la pobreza se conciba como un fenómeno unidimensional, limitado a los ingresos. La pobreza tiene muchas aristas, es un fenómeno multidimensional, y está profundamente conectado con las dinámicas de las desigualdades sociales.

El nivel educativo alcanzado por la población, la condición laboral, el acceso al sistema de protección social, a los servicios de salud, al agua potable, a la luz, al gas, la calidad de la vivienda, la infraestructura y los equipamientos del barrio en que vive, así como una serie de atributos poblacionales (de género, generaciones, étnico-raciales, etc), las posibilidades de hacer oír su voz y defender individual y colectivamente sus derechos son algunos de los aspectos que se deben considerar en la configuración del fenómeno de la pobreza y se deben considerar a la hora de diseñar una estrategia social y evaluar sus resultados. De ahí que el GT siempre planteó que en la formulación de políticas sociales, hay que tener en cuenta las especificidades nacionales y/o locales, así como las características que asume la “cuestión social” en cada uno de los países la pobreza.

Uno de los temas que el GT colocó desde sus inicios como grupo y que lo distinguió de la perspectiva neoliberal - que en ese momento sólo hablaba de pobreza por ingresos - fue el de la desigualdad. Pobreza y desigualdad son conceptos distintos pero ambos se deben distinguir y tener en cuenta si se pretende que las políticas sociales promuevan una sociedad más equitativa. La desigualdad resalta las diferencias entre los que más y los que menos tienen, tanto en el plano económico como en el social, institucional y político, así como las brechas existentes en las distintas esferas de bienestar. Estas distinciones conceptuales no sólo tienen un valor analítico sino que marcan una importante diferenciación a la hora de emprender un diagnóstico y/o diseñar políticas públicas. Desde una perspectiva de justicia social como la que sostiene el GT ésta es una dimensión clave de la nueva “cuestión social”.

El GT también incluyó en sus trabajos conceptos como exclusión social y segregación socio espacial que fueron incorporándose a la investigación y a los debates a fin de captar de manera más precisa la complejidad de la actual “cuestión social” y las particularidades que presentan en los distintos países de la región y sus ciudades.

Los miembros del grupo también dieron una particular importancia a los análisis de las intervenciones públicas sectoriales tanto por la importancia que tienen en sí mismas como también porque permiten reconstruir una visión amplia de las situaciones variadas de pobreza. El tema de la vivienda - asunto clave en el debate sobre la cuestión social - y el derecho a la ciudad ha tenido un lugar destacado en las investigaciones

realizadas por algunos de los participantes del GT. Las reformas en el campo de la salud y la seguridad social que se pusieron en marcha en distintos países de la región, también fueron objeto de estudios críticos por los participantes del Grupo de Trabajo.

Para analizar las estrategias de protección social, sus diseños y formatos de implementación, el GT siempre se planteó considerar los factores políticos institucionales que enmarcan este tipo de estrategias de acción: los recursos públicos tanto financieros como humanos, la oferta pública y privada existente, el acceso y cobertura de la población, el legado institucional, así como las coaliciones distributivas que dan sostén y legitimidad a las políticas públicas o que, por el contrario resultan un escollo. Esta multiplicidad de variables - tan distinta a la mirada minimalista de los seguidores del Consenso de Washington - son las que permiten conocer las configuraciones de los distintos regimenes de bienestar hoy existentes en la región. No es suficiente documentar la crisis de un paradigma hegemónico de bienestar occidental ni realizar un recuento de daños. Pensamos que es necesario rescatar o proponer enfoques conceptuales más integrales, interdisciplinarios y comparativos, que permitan hacer frente a los complejos problemas de pobreza, desigualdad, desafiliación social y económica en la región.

Con el inicio del milenio el panorama político de la región cambió. Los gobiernos de Lula, Evo Morales, Nestor Kirchner, Rafael Correa, Hugo Chavez, Tabaré Vázquez y Pepe Mujica, haciendo un buen uso de los recursos derivados de los altos precios de los commodities, apostaron por políticas que promovieran la inclusión social. A diferencia de los noventa, el tema de derechos sociales fue incluido en la agenda gubernamental de la mayor parte de los países de la región (como fue el caso de Brasil después de la Constitución de 1988) y el Estado retomó su rol protagónico en el campo de la política social. En algunos países, como la Argentina, se vuelve a estatizar el sistema previsional privatizado en la década de los noventa. Sin embargo, las políticas económicas en general no lograron superar los límites estructurales de la dependencia en la exportación de materias primas y de las deficiencias en avances propios en ciencia y tecnología.

En estos años es cuando se desarrollan los Programas de Transferencias de Ingresos Condicionados. El paso inicial se dio en México cuando su presidente era Ernesto Zedillo con el Programa de alimentación, salud y educación, PASE. Las transferencias asumen distintas formas: becas, apoyos para adquisición de útiles escolares, apoyos para comprar alimentos, etc y están condicionadas al cumplimiento de reglas establecidas por los programas, como: garantizar la inscripción escolar de los beneficiarios directos; comprometer la asistencia de las madres a cursos de salud y nutrición o garantizar que los hijos asistan a controles periódicos de salud. Se espera que estas prestaciones ayuden a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza o el círculo vicioso de la pobreza incentivando la inversión en el capital humano (educación, salud y alimentación) de estas familias

En 2013, la cobertura en América Latina de estos programas focalizados había avanzado de tal manera que cubrían a más de 125 millones de personas. Sólo tres programas acercaban servicios básicos a cerca de 100 millones de personas: “Bolsa Familia” de Brasil a 57.8 millones de personas, “Oportunidades” de México a 32.3 millones y “Familias en Acción” en Colombia a 9.5 millones; y se convirtieron así en tres de los programas con más cobertura en el mundo. Además de la amplitud de su cobertura, otro elemento clave para entender el éxito de estas iniciativas es su bajo costo, el cual oscila según el país entre un 0.4% del PIB o a entre 2 y 4.5% del gasto social de la región.

Con el paso de los años y la maduración de los programas iniciales, comienzan a surgir una serie de críticas en torno a esas estrategias sociales que abarcaron desde su moderado impacto en relación a la reducción de la pobreza hasta el acceso a los servicios de educación, salud y alimentación. El GT contribuyó de manera decisiva en este debate: se discutió sobre estos programas, sobre la experiencia acumulada los países de la región, en su modalidad de implementación y en los resultados logrados. Se cuestionó, por ejemplo, si estos programas ayudaron al empoderamiento de las mujeres o, por el contrario, consolidaron el tradicional rol de las mujeres en el hogar; si se fortalecieron



las redes sociales, o por el contrario, hubo una fractura en la comunidad por los mecanismos de selección.

Una de las preguntas que nos hacíamos en el GT fue si un programa que transfiera recursos monetarios a las familias resulta suficiente para facilitar la superación de las situaciones de pobreza. O, por el contrario, como sostuvimos desde que se creó el GT, se torna necesario un abordaje integral que no sólo traspase dinero a los hogares sino que expanda y mejore la calidad de la oferta de los servicios públicos, ya sea garantizando el acceso a las prestaciones básicas en salud y educación como ampliando y/o instalando nuevos paquetes de políticas sociales, relativas a cuidados de la población dependiente (centros de infancia, adultos mayores, etc.), que ayudan a distribuir las cargas de esos hogares, en particular las tareas que se concentran en las mujeres. Se hicieron estudios comparativos y hubo interesantes aportes teóricos de sus miembros que fueron tomados en cuenta en numerosas investigaciones.

Además de analizar y discutir el impacto de los programas de transferencia de ingresos en distintos países latinoamericanos, en los últimos años, el GT buscó profundizar en los debates sobre las políticas sociales en favor de los derechos sociales, en los impactos de las reformas que buscan la universalización en diversos campos del bienestar (salud y pensiones, entre otros) y en la generación de nuevos formatos para enfrentar la pobreza rural y urbana. Se incursionó sobre las coaliciones políticas de apoyo; las actuaciones de los gobiernos de izquierda del ámbito nacional y local y los parámetros de distribución y redistribución de la riqueza; las inercias institucionales que han conducido a la creación de mayor segmentación y estratificación en algunos casos nacionales; las expresiones de la pobreza territorial, las mediciones y manifestaciones de la desigualdad, y la operativa de un conjunto de políticas sociales (vivienda, salud, transferencias de renta, etc.) que buscan moderar situaciones de extrema vulnerabilidad.

El hecho de que los principales programas de transferencias monetarias condicionadas no incluyesen la dimensión patrimonial de la pobreza lleva a que su incidencia sea extremadamente acotada en el medio urbano. En este sentido, la cuestión del acceso y mejoramiento de las viviendas de los sectores populares, son políticas sectoriales las cuales no atienden la demanda habitacional de los sectores más pobres sino a los asalariados de mejores ingresos. En particular, como surge de las investigaciones realizadas por varios miembros del GT, las masivas políticas de vivienda que diseñaron e implementaron los gobiernos nacionales desde inicios del milenio en países como Chile, Brasil, México y Colombia, más que políticas sociales son políticas económicas, que se sustentan en la aplicación de criterios financieros que responden a los intereses de los desarrolladores inmobiliarios y en que buscan también generar empleos no calificados, en lugar de asumir la tarea de hacer efectivo el derecho a la vivienda, un derecho reconocido en los respectivos marcos nacionales, así como en el ámbito internacional. El resultado ha sido la construcción de un elevado número de viviendas producidas en periferias cada vez más lejanas de las ciudades latinoamericanas, de las cuales millones han sido abandonadas, como ocurre en el caso de México, porque sus habitantes no pueden hacer frente al gasto de transporte y al pago de las cuotas y porque un bien de mala calidad y carente de servicios básicos no permitirá que el esfuerzo que realizan las familias trabajadoras se traduzca en la creación de un patrimonio familiar que les permita superar la pobreza.

Toda estas líneas de debate e indagación que hemos tratado de sintetizar en las páginas anteriores se abordaron en los distintos seminarios realizados por el GT convocadas en cada ocasión por una temática específicas, así como en el conjunto de las publicaciones, ediciones colectivas, realizadas por el Grupo. Dado que sus miembros provienen de distintas disciplinas y países las investigaciones presentadas se refieren a las realidades nacionales particulares y son consideradas desde distintas perspectivas teórico-analíticas. Esta multiplicidad de puntos de vista enriquece, sin duda, la labor del GT

EL PRESENTE

Hoy el escenario político es otro. Los gobiernos de países como Argentina y Brasil ya no hablan de la inclusión social, de la re-

ducción de la desigualdad. -Los han sustituido, como en la mayor parte de los países desarrollados, por flexibilización laboral, reducción del gasto público. y política de austeridad.

Pareciera que América Latina no hubiera vivido los resultados de estas políticas en la difícil década perdida de los años 80. Ante las dificultades y obstáculos que hoy presentan para ingresar al mercado formal de trabajo promocionan la idea que las personas deben ser emprendedoras, desarrollar habilidades para “labrar” su propio destino. Pero nada dicen sobre cuál es el modelo productivo al que aspiran y que puede generar transformaciones capaces de crear los nuevos puestos de trabajo, sobre todo los que demanda la población joven de nuestros países.

Pero no sólo nos enfrentamos con gobiernos poco o nada comprometidos con el bienestar de los sectores más vulnerables. América Latina enfrenta otros desafíos, algunos de larga data, estructurales, como las deficiencias del mercado laboral: la informalidad y los bajos salarios que han sido y siguen siendo características históricas de este continente y que, en buena parte, explican la pobreza, el alto grado de desigualdad, así como sus incompletos esquemas de bienestar. Buena parte de Latinoamérica se reprimarizó en términos productivos y en su comercio exterior; con el freno económico de varios países industrializados (China en especial) las debilidades estructurales de la región reaparecieron con fuerza, el crecimiento disminuyó, la restricción externa se agudizó y las presiones fiscales se incrementaron. Pero aun cuando algunas economías se diversificaron no lograron crear un crecimiento económico sostenido y empleo digno.

El envejecimiento de la población es otro de los grandes desafíos que hoy enfrenta la región y que, a menos que se tomen los recaudos necesarios en materia de política pública, va a tener incidencia en el aumento de la pobreza y la profundización de la desigualdad. Por ahora sólo existen en algunos países programas nacionales que atienden la situación de pobreza de los adultos mayores. Uruguay es, en este sentido, una excepción con la creación del Sistema Integral de Cuidados que está vigente desde el 2015.. Otra experiencia innovadora es el programa que se aplica desde el 2001 en la ciudad de México a todas personas de más de 70 años que tengan su residencia en la ciudad por más de tres años. ,

En este escenario, contar con un grupo interdisciplinario, de especialistas de distintos países, con una larga experiencia de trabajo en conjunto resulta, sin duda, un capital político e intelectual valioso a la hora de pensar no sólo en estudios comparativos que incorporen nuevos conocimientos sino también en la elaboración de nuevas estrategias de intervención social. El Grupo de trabajo de CLACSO sobre “Pobreza y Política Social” ha demostrado a lo largo de su historia que es capaz de hacerlo. En estos años ha consolidado su actuación como colectivo crítico en relación a la cuestión social latinoamericana y las construcciones institucionales vinculadas a la generación de bienestar y protección social. El GT que hoy está integrado por 21 miembros de distintas nacionalidades (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Uruguay, Guatemala y Canadá) y académicos provenientes de diferentes disciplinas del conocimiento es un colectivo dinámico como lo ha demostrado tanto en la generación de espacios propios de discusión y en la publicación de libros y artículos sobre sus resultados de investigación, como en la vinculación que han logrado con “esferas de promoción” - instituciones en las que se diseñan, implementan o evalúan políticas públicas - sustentadas en el reconocimiento de la exigibilidad de los derechos sociales. Sin duda, una de sus principales tareas es es el asumirse como un espacio colectivo, catalizador de aportes críticos y propositivos en el estudio de la pobreza y de las políticas sociales en América Latina.

APORTES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES

Desde sus comienzos el GT ha realizado periódicamente seminarios en distintos países de la región: Argentina (ciudad de Buenos Aires y Quilmes), México (Distrito Federal, Guadalajara y Tijuana, Costa Rica (San José), Uruguay (Montevideo),

Colombia (Bogotá y Medellín) y Cuba (La Habana). Estos debates se plasmaron en 6 libros ya publicados y un séptimo que está en edición.

Para la realización de estos seminarios el GT contó con la colaboración de instituciones académicas, como la Universidad Nacional de México (UNAM), la Universidad de Guadalajara, la Universidad de la República (Uruguay), la Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO (Argentina, México y Cuba), la Universidad de Costa Rica y el Colegio de la Frontera Norte de México (COLEF).

LAS PUBLICACIONES COLECTIVAS DEL GT SON LAS SIGUIENTES:

Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de la política social en América latina, Buenos Aires, CLACSO, 2001. Compiladora: Alicia Ziccardi.

Retos para la integración social de los pobres en América Latina, Buenos Aires: CLACSO, 2008. Compilador: Carlos Barba Solano.

Perspectivas Crítica sobre la Cohesión Social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina, CLACSO/CROP, 2011. Compiladores: Carlos Barba Solano y Néstor Cohen

Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI, Bogotá: Siglo del Hombre, CLACSO - CROP, 2008, 420p. ISBN: 978-958-665-123-3. Compiladora Alicia Ziccardi,

Persistencia de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe, Colección CLACSO/CROP, 2013.

Compiladoras: Carmen Midaglia, Verónica Villarespe Reyes y Alicia Ziccardi.

(DES) Encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina, Dos tomos, CLACSO/UNQ, 2013, Compiladores. Carlos Fidel y Enrique Valencia Lomelí

La reforma social en América Latina en la encrucijada Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social, Buenos Aires, CLACSO, 2016. Coordinadores: Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí.

Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, CLACSO, PUEC, UNAM, Buenos Aires, 2017. Coordinadores: Alicia Ziccardi y Daniel Cravacoure.

Producción de vivienda y desarrollo urbano sustentable. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, CLACSO, PUEC, UNAM, Buenos Aires, 2017. Coordinadores. Carlos Fidel y Gustavo Romero.

Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas de las políticas sociales en América Latina, Coordinadores: Carmen Midaglia, Gerardo Ordoñez y Enrique Valencia, COLEF, CLACSO (en prensa).

La actividad del grupo va más allá de la publicación de estos libros. Sus miembros han tenido una activa participación en distintos eventos académicos como en ALAS, han participado como jurado en distintos concursos de CLACSO/CROP, han publicado notas en periódicos tanto en su país como en el extranjero, han organizado durante varios años cursos virtuales realizados por CLACSO, han liderado importantes investigaciones en sus respectivos campos profesionales, han publicado artículos en revistas de excelencia académica y ejercen la docencia en carreras de post grados.

LIBROS
REVISTAS
ENCICLOPEDIAS
COLECCIONES



LIBRERÍA
LATINOAMERICANA
y CARIBEÑA de
CIENCIAS SOCIALES

www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana



**8º CONFERENCIA LATINOAMERICANA
Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES**

Las luchas por la igualdad, la justicia social
y la democracia en un mundo turbulento

PRIMER FORO MUNDIAL DEL PENSAMIENTO CRÍTICO

19 AL 23

DE NOVIEMBRE

2018

Buenos Aires,
Argentina



#CLACSO2018