

## INTRODUCCIÓN

A PRINCIPIOS de la década del noventa, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) creó un Grupo de Trabajo (GT) para establecer, a escala regional, un espacio de reflexión crítica y propositiva sobre dos temas interconectados y sumamente importantes: la pobreza y las políticas sociales. Desde un primer momento y hasta 2003, bajo la inteligente conducción primero de la Dra. Laura Golbert y posteriormente de la Dra. Alicia Ziccardi, el GT abordó esas temáticas desde una perspectiva multidisciplinaria que hizo acopio de diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Los resultados de la primera etapa fueron la realización de varios encuentros internacionales, y de cursos ofrecidos a través del Campus Virtual de CLACSO, y la producción de un texto cuyos ejes analíticos fundamentales fueron la pobreza, la desigualdad y la ciudadanía, así como las políticas sociales en América Latina (Ziccardi, 2001).

Después de ese primer período, CLACSO consideró necesario proseguir el esfuerzo efectuado, dando paso a una nueva etapa<sup>1</sup>. Las dos razones fundamentales fueron, por una parte, la continuidad de los procesos económicos, políticos y culturales que reproducen o incrementan

---

<sup>1</sup> Con la presentación de un nuevo proyecto ante CLACSO que incluía la permanencia de algunos de los miembros originales y la incorporación de otros, el cambio de coordinación del Grupo, así como la propuesta y el compromiso de continuar y profundizar el trabajo realizado.

la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en América Latina; por la otra, el hecho de que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no haya propuesto estrategias de largo aliento y proyectos amplios de integración social, ni reformas estructurales a favor de la equidad y en contra de la pobreza, ni realizado siquiera esfuerzos para redistribuir los costos sociales del nuevo modelo económico. En lugar de ello, se constata que la agenda social de la mayoría de las administraciones nacionales se ha acercado en grados variables al proyecto de reforma social que privilegia al mercado encabezado por las instituciones financieras internacionales (IFI) que operan a escala regional.

La discusión académica y las propuestas técnicas han tendido hacia una visión minimalista de la política social. A pesar de ello, deben reconocerse avances significativos en varios planos, entre ellos: la formulación de nuevos conceptos sobre problemáticas sociales emergentes; mejoras en las mediciones e inclusión de nuevos indicadores para diagnosticar situaciones de pobreza de carácter diferencial; estudios comparados sobre políticas sectoriales tradicionales y sobre sus deficiencias o inadecuaciones. Sin embargo, cada vez es más evidente la exigencia de abrir paso a nuevos enfoques teóricos, capaces no sólo de explicar por qué no se han cumplido las promesas de crecimiento económico, empleo y reducción de la pobreza realizadas en el marco de los procesos de estabilización y ajuste económicos y de reformas democráticas, sino de proponer alternativas viables y diseñar prácticas innovadoras para cada país y para toda la región.

En América Latina, en materia de pobreza, desigualdad y exclusión social no han bastado las buenas intenciones ni los llamados a la solidaridad de la sociedad civil. No han sido suficientes las estrategias de focalización o descentralización de la acción pública, ni la inversión en capital humano o en infraestructura social, ni los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social, ni el papel central que se le ha atribuido a la dotación de activos para proteger a los pobres en épocas o situaciones de crisis.

En buena medida esto ha sido así porque el paradigma de bienestar residual<sup>2</sup> hegemónico, desde hace una década, no se ajusta a las ca-

---

2 Como es bien sabido, Esping-Andersen, en su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo, tomó como criterios la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales para argumentar; después de comparar a los estados de bienestar del núcleo de la OCDE, que estos se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: *el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata*. El régimen *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda y tardíamente el Reino Unido, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres (Esping-Andersen,

racterísticas sociales de Latinoamérica y porque el repertorio de medidas empleado ha sido administrado como un conjunto de recetas para reformar sistemas de protección social cuyas trayectorias históricas, grados de institucionalización y de universalización son muy heterogéneos.

Tampoco las tentativas de apertura de los mercados nacionales o de integración regional han sido suficientes para generar un crecimiento económico sustentable o amplias oportunidades de ingreso y empleos de calidad; ni han sido efectivos los procesos de privatización de activos públicos, las reformas comerciales, fiscales y financieras o las reformas a los mercados laborales para favorecer la racionalidad del mercado promovidas por las IFI<sup>3</sup>.

Podría decirse que cada vez es más claro que la ecuación *liberalización de la economía + crecimiento económico promovido exclusivamente por actores privados + políticas sociales fundamentalmente residuales* no sólo no ha disminuido significativamente la pobreza crónica ni alterado los viejos patrones de desigualdad y exclusión social heredados del viejo modelo económico<sup>4</sup>, sino que ha generado nuevas formas de pobreza, desigualdad y exclusión.

Es por ello que hemos mantenido el propósito de contribuir a ofrecer alternativas críticas a las agendas de investigación y de reforma social que, bajo la hegemonía del Consenso de Washington<sup>5</sup>, han estado subordinadas durante más de una década a los procesos de ajuste impulsados por las IFI y numerosos gobiernos de la región<sup>6</sup>, sin grandes éxitos sociales.

En este contexto, consideramos que no basta con documentar la crisis de un paradigma de bienestar hegemónico ni realizar un recuento de daños, sino que es indispensable trascender la fragmentación de la discusión académica, dedicada frecuentemente a impugnar índices de pobreza, a mostrar dinámicas sectoriales o a levantar la bandera por nuevos programas sociales diseñados para paliar situaciones de

---

1990: 26). Sin embargo, en América Latina donde los pobres son la mayoría y no sólo los más pobres están excluidos de la asistencia social, concentrarse exclusivamente en estos últimos genera lo que Lautier ha denominado una “tierra de nadie”, donde millones de personas carecen de recursos para autoprotegerse y tampoco cuentan con una protección pública (Lautier, 2001: 91-130).

3 El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sido los principales promotores de las llamadas “reformas estructurales” en América Latina.

4 Industrialización vía sustitución de importaciones.

5 Término acuñado por John Williamson que se refiere a un conjunto de ideas generales que influyen en el diseño de políticas públicas, aceptadas por organismos internacionales como el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BID, inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales, ministros de finanzas y asesores internacionales que coinciden sobre las reformas necesarias para superar la crisis del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) (Kerner, 2000: 3; Mejía, 1998: 363; Williamson, 1990).

6 Sobre este tema se recomienda revisar Barba et al. (2005: 29-60).

emergencia<sup>7</sup>. 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.

En ese marco se inscribe el presente libro, producto del Seminario Latinoamericano realizado por nuestro GT en octubre de 2004 en las instalaciones de FLACSO-Sede Argentina, en la Ciudad de Buenos Aires, donde un conjunto de investigadores de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Uruguay nos encontramos para presentar trabajos y discutir la temática a la que se refiere el título de esta compilación: *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*.

Este libro se divide en cuatro partes y contiene trece artículos. La primera sección está compuesta por cinco trabajos que abordan los procesos de constitución y transición de paradigmas, regímenes de bienestar y políticas sociales en la región, tanto desde una perspectiva conceptual como a través comparaciones y estudios de caso. La segunda parte, integrada por dos artículos, analiza la interacción entre procesos de estabilización, ajuste, integración regional y pobreza. La tercera parte está conformada por cuatro trabajos cuya temática central es la política social urbana, la vivienda y la pobreza en tres países: México, Argentina y Chile. La última parte recoge dos trabajos dedicados a proponer tanto una nueva tipología para estudiar la pobreza rural, como el empleo del enfoque de las trayectorias laborales aplicado en un estudio del proletariado rural a escala regional.

El primer trabajo, elaborado por Anete Brito Leal Ivo y titulado “La exacerbación del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política focalizada”, discute la naturaleza y los alcances de las nuevas políticas sociales focalizadas, impulsadas vigorosamente durante los años noventa por la mayoría de los gobiernos regionales. En este artículo se afirma que dichas políticas son implementadas al margen del campo de la protección social, que han radicalizado enfoques individualistas en el ámbito de las políticas sociales, segmentado la asistencia social, así como desplazado y encerrado el conflicto distributivo en la base de la sociedad, enfrentando a los pobres y los vulnerables. La autora sostiene que, en el plano político, la atomización de la asistencia ha alimentado el neopopulismo en una versión tecnocratizada, reduciendo la ciudadanía a una dimensión de consumo tutelado. El trabajo realizado por Anete Ivo muestra que el proceso genera discriminación e irracionalidad, además de contribuir a la desocialización de la economía y a la tecnificación de la política.

---

7 Tareas, desde luego, totalmente legítimas, pero insuficientes.

El segundo artículo, titulado “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”, cuyo autor es Carlos Barba Solano, analiza la reducción progresiva de “lo social” a las problemáticas de la pobreza y vulnerabilidad social. Se afirma que esta deflación de “lo social” se ha producido a través de la adopción gradual de un paradigma de bienestar residual, que se basa en la historia y las prácticas de países anglosajones. En él se exponen las características de ese modelo, que sitúa al mercado como el eje de la producción y distribución del bienestar social, y se sostiene que el cambio ha implicado la puesta en práctica de una agenda única de reforma social, diseñada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Posteriormente, se examina la marcha de dicha reforma en distintos conjuntos de países, se exponen resultados desiguales y evidencias que indican que ese enfoque es inadecuado para América Latina; por ello se propone, primero, conceptualizar la heterogeneidad regional empleando el concepto de *regímenes de bienestar*, y luego enriquecer el concepto de “lo social”, incluyendo las ideas de *ciudadanía* y *exclusión social*, como prerrequisitos teóricos para plantear nuevos objetivos para una reforma social adecuada para los diferentes tipos de regímenes regionales y enfrentar la pobreza en la escala de América Latina.

El tercer artículo, titulado “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas”, escrito por Carmen Midaglia, aborda el cambio en la matriz de bienestar ocurrido en Uruguay a lo largo de los últimos veinte años y examina los impactos políticos y sociales que ha generado. La atención se centra en el análisis de los nuevos programas y mecanismos institucionales utilizados para combatir la pobreza. Se observan con detenimiento unas estrategias privilegiadas para impulsar las reformas sociales en la esfera pública: los atajos institucionales o *by pass* al organigrama estatal, que generaron serios problemas de accountability política, contraloría social y legitimidad. Se reflexiona también sobre los dilemas que surgen cuando se produce un cambio de gobierno de distinto signo político, en términos de las posibilidades de modificar la direccionalidad institucional y las opciones de políticas sociales en proceso de implementación.

En el cuarto trabajo, escrito por Enrique Valencia e intitulado “Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México”, la intención es comparar las trayectorias sociales de ambos países, estableciendo semejanzas y diferencias, e intentando subrayar las enseñanzas derivadas de ese balance. Se enfatizan en él las debilidades del mero crecimiento económico y la necesidad de lograr un círculo virtuoso de largo plazo y los problemas de volatilidad experimentados por las dos economías. Se señala también la necesidad de considerar el tipo de

crecimiento y su asociación con la distribución de la riqueza, por ello se destacan las mayores desigualdades mexicanas y el éxito relativo de Corea del Sur en la reducción sostenible de la pobreza. Se indica, además, que crecer en un sentido sostenido y con mejoras en la distribución del ingreso no basta, y que es preciso generar instituciones centradas en el objetivo de la creación del bienestar y de enfrentamiento de los riesgos sociales, por ello se cotejan las experiencias de los dos países. Por último, el trabajo discute los retos presentes de los regímenes de bienestar de Corea del Sur y de México.

El quinto trabajo, titulado “Los olvidados de la política social”, cuya autora es Laura Golbert, contribuye a la reconstrucción histórica de la política social en Argentina. Se dedica a analizar la marcha de las políticas asistenciales argentinas durante el período comprendido entre la creación de la Fundación Eva Perón y la asunción, en 1966, del gobierno militar encabezado por el general Onganía. La autora busca resolver una paradoja, que se repite en varios de nuestros países: el recorrido divergente de un sistema de seguridad social, destinado a cubrir los riesgos de vejez, salud, accidentes de trabajo y maternidad para los trabajadores y sus familias, creado prácticamente al mismo tiempo que en varios países europeos, frente al camino aparentemente errático de las medidas e instituciones dedicadas a la asistencia social y la salud pública, distinguidos por su carácter semipúblico.

El sexto artículo, escrito por Alicia Puyana y José Romero, denominado “El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”, aborda un tema sumamente importante: las consecuencias sociales de los procesos de integración regional. El análisis parte del reconocimiento de que los procesos de apertura e integración en América Latina han estado marcados por grandes asimetrías. En ese escenario, se aborda un ejemplo particularmente ilustrativo, el del TLCAN, que ha sometido a la agricultura mexicana a la competencia con una de las agriculturas más eficientes y más intervenidas del orbe sin tomar en consideración el menor nivel de desarrollo mexicano. El trabajo muestra cuidadosamente que el resultado neto del proceso en términos sociales ha sido una redistribución regresiva de la tierra y el ingreso, un mayor empobrecimiento de los pequeños productores, la agudización de las tendencias migratorias y pérdidas netas de bienestar para el conjunto de la sociedad.

En ese mismo tenor, Carlos Larrea nos señala en su texto que los países medianos y pequeños de nuestra región, con economías menos diversificadas y más vulnerables, han sufrido más intensamente el impacto de la crisis económica de los años ochenta y de las políticas de ajuste estructural y liberalización de la década del noventa. En ese

marco, nos presenta el trabajo intitulado “Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador”, donde se analizan los efectos económicos y sociales de estos dos procesos, poniendo énfasis tanto en sus resultados sobre la pobreza, el empleo y la inequidad social, como sobre sus consecuencias respecto a la vulnerabilidad económica de esta clase de países en el mediano y largo plazo.

Alicia Ziccardi afirma, en su artículo, que en las grandes ciudades de América Latina es posible advertir situaciones contrastantes, porque en ellas se concentra la mayor cantidad de recursos y se registran los índices más bajos de marginación social, pero es posible advertir también elevados niveles de desigualdad y pobreza, así como fuertes y masivos procesos de exclusión social. La autora sostiene que los gobiernos de esas ciudades enfrentan retos enormes: no sólo establecer pisos básicos para la sobrevivencia de todos los ciudadanos, sino realizar acciones directas de inclusión social que busquen una mayor equidad social y urbana y garanticen el ejercicio de derechos ciudadanos. El estudio, titulado “Políticas de inclusión social de la Ciudad de México”, aborda un caso sumamente ilustrador a escala latinoamericana: el del Distrito Federal, donde el gobierno de la Ciudad de México ha establecido una agenda de política social muy ambiciosa. En ese trabajo, se analizan programas específicos como el Programa Territorial Integrado (PIT) y el Programa de Mejoramiento de Viviendas en colonias populares, ponderando sus alcances y debilidades.

El artículo “Rasgos de las insuficiencias urbanas y habitacionales en el partido de Quilmes” fue escrito por Carlos Fidel, Cristina Farías y Raúl Di Tomaso, quienes afirman que en América Latina, durante la década del noventa, la política gubernamental se centró en una extensa operatoria de apertura externa, desregulación, descentralización y privatización, cuyos resultados pueden observarse a nivel de la dimensión territorial. Con ese telón de fondo, el trabajo aborda la situación de pobreza y los rasgos principales que adquiere la problemática habitacional en una zona densamente urbanizada y fragmentada socialmente, ubicada en el sur del conurbano de la provincia de Buenos Aires de la República Argentina. A lo largo del trabajo se procesan y analizan datos producidos por distintos organismos, con el propósito de delimitar los relieves analíticos del mapa social que se bosqueja en la zona en estudio. Finalmente, se realiza una breve presentación crítica de la política social que se aplica y sus consecuencias en el caso analizado.

En el trabajo denominado “La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa”, cuya autora es María Elena Ducci, se sostiene que América Latina no sólo no parece ser capaz de erradicar la pobreza ni las desigualdades sociales, que se siguen agudizando, sino que la nueva cuestión social ha

generado nuevas dimensiones de pobreza. Un ejemplo muy claro de esta problemática es el tema de la vivienda, que continúa siendo fundamental porque nuestras ciudades alojan a millones de pobres, quienes viven en condiciones deplorables. El caso de Chile, cuya celebrada política de vivienda ha sido y es considerada como la más exitosa de la región, es paradigmático. Ha surgido allí una nueva clase de pobreza urbana, relacionada con la vivienda propia que el eficiente sistema de financiamiento por fin ha permitido obtener a quienes carecían de ella. En la base de esta nueva problemática está la desintegración social generada por las nuevas políticas de vivienda que destruyen a la familia extensa, porque excluyen a los ancianos, aislando a las mujeres en nuevos guetos urbanos de pobreza y agudizando problemas de adicción entre los jóvenes. En este sentido, se evidencia la necesidad de concebir la pobreza como algo más que carencia de activos y de mostrar que ciertos programas sociales producen nuevas formas de pobreza.

El artículo escrito por Vania Salles y María de la Paz López se titula “Viviendas pobres en México: un estudio desde la óptica de género”. Este trabajo parte de una distinción conceptual básica entre vivienda y hogar, que privilegia una perspectiva relacional y vivencial. Asimismo, enfoca el tema de la vivienda desde una doble óptica: por un lado, examina cómo incide el acceso a recursos de naturaleza económica en la tenencia, propiedad y disponibilidad o carencia de servicios; por otro, aborda el papel social que las mujeres desempeñan en la consolidación y organización de un espacio habitacional para ellas y sus familias. El estudio muestra la necesidad de incorporar a la temática de la vivienda un aspecto poco estudiado: la condición de las mujeres, particularmente en lo relativo a los obstáculos que les impiden tener acceso a ese recurso.

El trabajo escrito por Salomón Nahmad, Tania Carrasco y Elena Nava, denominado “Elementos para la construcción de una tipología de la pobreza rural en México”, se propone, precisamente, la construcción de dicha tipología usando una visión antropológica y de sociología cualitativa para acercarse a la realidad de la población rural e indígena, así como a la diversa gama de matices que tiene el fenómeno de la pobreza. Los autores argumentan que la necesidad de realizar esta empresa es manifiesta ante la cantidad de escritos que existe sobre pobreza con orientación puramente econométrica. Otro de los objetivos que se proponen es entender y explicar la pobreza en cuatro niveles de diferenciación del análisis: las macroregiones, los municipios, las comunidades y las familias. En este trabajo, se subraya la importancia de considerar los conceptos internos de las comunidades y no sólo los de los gobiernos o las instituciones internacionales que frecuentemente conducen a políticas públicas disfuncionales.



Finalmente, en el trabajo titulado “Trayectorias laborales del proletariado rural: estudio de caso en una zona del centro de México”, Gustavo Verduzco Igartúa aborda las trayectorias laborales de los habitantes rurales de una región del centro de México para interpretar su significado desde el punto de vista de un proceso de movilidad social que ocurre en el marco específico de transformaciones regionales derivadas de los procesos de apertura y reestructuración económica sufridos por México en las dos últimas décadas. El trabajo hace énfasis en las diferencias territoriales de esos impactos porque considera que establecen escenarios concretos donde los actores sociales se desarrollan. El trabajo reporta los resultados de una investigación que articuló diversos tipos de técnicas de investigación: las historias de vida, el análisis por cohortes de edad, el del ciclo de vida y el generacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barba, Carlos et al. 2005 “Research horizons: poverty in Latin America” en Oyen, Else et al. *The Polyscopic landscape of poverty research: “state of the art” in International poverty research. An overview and 6 in-depth studies* (Bergen: International Social Sciences Council/ Comparative Research on Poverty).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Kerner, Daniel 2000 “The Washington Consensus: a Theoretical reappraisal”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association.
- Lautier, Bruno 2001 “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo” en *Espiral. Estudios de Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. VIII, N° 22, septiembre-diciembre.
- Mejía, Rocío 1998 “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales” en Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.) *Los rostros de la pobreza. El debate* (Guadalajara: ITESO/UIA) Tomo I.
- Williamson, John (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2001 *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía* (Buenos Aires: CLACSO).

