

La cuestión social en América Latina y el Caribe

#4

Diciembre 2025

**25 años del Grupo
de Trabajo de CLACSO
Pobreza y Políticas
Sociales**

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Alicia Ziccardi
Carmen Midaglia
Carlos Fidel
Flavio Gaitán
Anete B. L. Ivo
Carlos Barba
Gerardo Ordóñez Barba
Laura Golbert

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Pobreza y
políticas sociales**



CLACSO



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

La cuestión social en América Latina y el Caribe no. 4 / Alicia Ziccardi ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad

Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2026.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-308-198-1

1. Política Social. 2. Pobreza. I. Ziccardi, Alicia
CDD 301

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo

Gloria Amézquita - Directora Académica

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,
y Teresa Arteaga

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho
el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina. Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Coordinadores del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales

Alicia Ziccardi

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS),
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),
México

aliciaziccardi@gmail.com

Carlos Fidel

Departamento de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Quilmes (UNQ),
Argentina

chfidel@gmail.com

María del Carmen Midaglia

Instituto de Ciencia Política,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad
de la República (UDELAR),
Uruguay

midaglia@gmail.com

Editor del Boletín

Flavio Gaitán (UNILA)

Índice

Presentación. El GT Pobreza y Políticas Sociales: 25 Años de Reflexión Crítica sobre la cuestión social en América Latina y el Caribe

Alicia Ziccardi, Carmen Midaglia, Carlos Fidel y Flavio Gaitán

Grupo De Trabajo De Clacso “Pobreza Y Políticas Sociales” 25 Aniversario

Alicia Ziccardi

Memoria e Agenda Social do GT “Pobreza E Políticas Sociais Na America Latina”: a experiênciã da pesquisa coletiva

Anete B. L. Ivo

El Grupo Pobreza y Política Social 2004-2009

Carlos Barba

25 años del GT “Pobreza y Políticas Sociales” de CLACSO: análisis del camino recorrido y agenda de investigación

Carlos Fidel

25 años del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales

Carmen Midaglia

25 aniversario del GT CLACSO

Gerardo Ordóñez Barba

Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y Políticas Sociales: Su Trayectoria

Laura Golbert

Presentación. El GT Pobreza y Políticas Sociales: 25 Años de Reflexión Crítica sobre la cuestión social en América Latina y el Caribe

Alicia Ziccardi, Carmen Midaglia, Carlos Fidel y Flavio Gaitán

Esta edición del *Boletín del Grupo de Trabajo (GT) Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO*, tiene, para nuestro colectivo, una significancia especial. Se publica en el marco de la conmemoración de los 25 años de trayectoria de un colectivo, surgido a instancias del entonces Secretario Ejecutivo de CLACSO Atilio Borón, que ha consolidado una red académica marcada por la diversidad geográfica, la interdisciplinariedad y el pensamiento crítico comprometido para analizar la cuestión social en Nuestra América. Este aniversario es, así, una oportunidad para reflexionar sobre la trayectoria del grupo.

Desde su fundación en 1999, el GT ha mantenido una agenda de investigación rigurosa que combinó análisis de las tendencias estructurales de los procesos de acumulación y las condiciones de vida de las sociedades latinoamericanas con el estudio de las dinámicas de cambio en diferentes momentos, la reestructuración de las relaciones Estado-mercado y los impactos sobre los derechos de ciudadanía. El surgimiento del grupo se dio en el contexto de una coyuntura crítica marcada por la agotamiento de los proyectos neoconservadores en diferentes países, producto de los impactos sociales extremadamente nocivos de las reformas estructurales en diferentes países de la región, desde México a Argentina. Desde ese momento, el grupo ha dedicado tiempo y esfuerzo a llevar a cabo análisis rigurosos sobre los procesos que impactan sobre las condiciones de vida en la región.

El 25 aniversario del Grupo, conformado por investigadores especializados en la cuestión social desde diferentes saberes disciplinarios (la Sociología, la Ciencia Política, la Antropología, el Urbanismo, la Economía, el Trabajo Social), es un ejemplo de un esfuerzo colectivo sostenido en el tiempo que logró superar el cortoplacismo y mantener una coherencia analítica, como lo demuestran los libros y dossiers organizados por el grupo en estos 25 años.

La publicación de este volumen representa así un homenaje y un ejercicio de memoria institucional; una puesta en valor de un esfuerzo colectivo que ha contribuido a la conformación del campo de estudios sobre bienestar en América Latina y el Caribe. La rigurosidad teórica del GT ha sido fundamental para cuestionar los límites del paradigma neoliberal y proponer alternativas hacia modelos de bienestar más universales y emancipatorios. Este boletín busca, por eso mismo, reconstruir esa historia intelectual, mostrar la riqueza de sus debates y reafirmar la importancia de seguir apostando a la consolidación de redes de investigación interdisciplinarias y diversas que continúen apostando la generación de conocimiento con rigor teórico conceptual pero también, posturas críticas en favor de los intereses de los derechos comunitarios y los sectores populares.

Presentación de los Capítulos

El boletín se compone de 7 contribuciones que, leídas en conjunto, ofrecen un panorama detallado de la historia, los debates y la agenda futura del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO. El primer artículo, de Alicia Ziccardi, miembro fundacional y primera coordinadora del GT, expone los fundamentos que llevaron a la creación del Grupo en 1999,

destacando la necesidad de abordar la pobreza como un rasgo marcante de la cuestión social de la región, en intersección con las profundas desigualdades socioeconómicas y territoriales. El artículo revisa los antecedentes y las principales temáticas iniciales, enfatizando el compromiso del Grupo con un pensamiento crítico y constructivo, y su labor en la construcción de una comunidad epistémica multidisciplinar que ha intentado incidir en el diseño y aplicación de políticas sociales desde una perspectiva de derechos y universalismo.

A continuación, Anete Leal Ivo, realiza un aporte que se centra en la experiencia de la investigación colectiva como eje central de la trayectoria del GT. El texto recupera también la memoria social del Grupo, analizando las inflexiones coyunturales que afectaron a los países latinoamericanos y que desafían el análisis actual.

Carlos Barba, por su parte, ofrece una mirada sobre el período en que fue coordinador del GT, entre 2004-2009, destacando las dinámicas de trabajo, los debates teóricos y las líneas de investigación que caracterizaron al Grupo durante esos años. Barba resalta la incorporación de nuevos enfoques, como el análisis de los regímenes sociales de bienestar, y la forma en que el GT contribuyó a interpretar las fórmulas residuales de modelos sociales aplicados en América Latina, que resultaban insuficientes para abatir la pobreza y la desigualdad.

El artículo siguiente, de Carlos Fidel, presenta un balance del camino recorrido por el GT a lo largo de sus 25 años, ofreciendo una visión amplia de los principales temas que fueron eje de la agenda de investigación a lo largo del tiempo, ofreciendo también un análisis de coyuntura sobre los desafíos presentados por la consolidación de la nueva derecha.

En la siguiente contribución, Carmen Midaglia ofrece una reflexión sobre la longevidad y relevancia del GT, abordando la forma en que el Grupo ha logrado mantener su identidad crítica y coherencia conceptual a pesar de los cambios en el contexto regional y global. Destaca también la importancia de la cooperación intelectual y la construcción de saberes compartidos como pilares que han permitido al GT constituirse en una verdadera comunidad epistémica latinoamericana, comprometida con la reflexión crítica sobre los problemas sociales.

A continuación, Gerardo Ordóñez Barba presenta una breve reflexión sobre la trayectoria del GT, en particular durante el período en que fue co-coordinador, resaltando la capacidad del Grupo para generar un espacio de diálogo y debate multidisciplinario para analizar la amplia agenda de la cuestión social en la región.

Cierra el volumen el análisis de Laura Golbert, también miembro fundadora del GT, enfocándose en los momentos clave del surgimiento, desarrollo y la consolidación del grupo, incluyendo cómo fue cambiando la agenda temática. A su vez, reafirma el papel del GT como un actor fundamental en la promoción de una visión crítica y estructural de la cuestión social, y su contribución a la formación de nuevas generaciones de investigadores.

Grupo De Trabajo De CLACSO “Pobreza Y Políticas Sociales”. 25 aniversario

Alicia Ziccardi¹

Introducción

Ante la invitación que me hicieron de la Secretaria Ejecutiva de CLACSO para que escribiese un breve texto sobre la trayectoria del Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales” presentaré cuales fueron los fundamentos para crear este grupo en el año 1999, revisando los antecedentes y las principales temáticas con que se iniciaron las actividades académicas de este grupo. Asimismo, expondré algunos datos surgidos de un documento de recopilación de información que, que estamos elaborando, sobre LA intensa y constante labor desarrollada durante más de 25 años de su creación.

I. La Creación Del GT “Pobreza y Políticas Sociales”

En estos primeros veinticinco años de existencia de Grupo de Trabajo (GT) de CLACSO “Pobreza y Políticas Sociales” ha logrado aportar un pensamiento crítico y constructivo sobre una de las temáticas que ocupó tempranamente la atención de las ciencias sociales en América Latina, un grave problema estructural y persistente, la principal cuestión social que comparten los países de la región: la pobreza. Dada su complejidad lo hemos abordado en su intersección con las profundas desigualdades socio-económicas y territoriales y asumiendo el compromiso de analizar sistemática y profundamente las políticas y los programas sociales que fueron diseñados e implementados, durante más de dos décadas, cuyos resultados a todas luces han sido muy limitados, ante la magnitud de los problemas que pretendían enfrentar.

También podemos afirmar que hemos constituido, un grupo de académicos/as que abordamos la comprensión de los problemas de la pobreza, la desigualdad y la discriminación constituyendo una comunidad epistémica que ha investigado esta problemática desde perspectivas de análisis diferentes e intentando construir un enfoque común, fundado en la intencionalidad y las expectativas de lograr mayor justicia social en nuestros países. En este sentido, hemos elaborado y transformado a lo largo de los años una agenda de investigación compartida y creado una red de investigadores/as multidisciplinar -sociólogas/os, cientistas políticas/os antropólogas/os, economistas, urbanistas-, un grupo intergeneracional, con vínculos con otros GT de CLACSO y otras redes y organizaciones sociales nacionales e internacionales². Pero además hemos intentado aportar conocimientos y experiencias en el diseño y aplicación de políticas y programas sociales aplicados por diferentes ámbitos de gobierno, nacional y local.

¹ Coordinadora del GT Pobreza y Políticas Sociales. Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Hemos trabajado conjuntamente con otros GT de CLACSO sobre: “Desigualdades Urbanas” denominado actualmente “Procesos urbanos Latinoamericanos”; “Desigualdades, estructura social y políticas”; “Desigualdades sociales comparadas: clases sociales, género y etnia”; Red de Políticas Sociales de México y Europa; Grupo de Investigación ALACIP sobre “Políticas Públicas y Protección Social”; Seminario de la Cuestión Social de la UNAM; CONEVAL- México; EVALÚA- CDMX; CEPAL y OXFAM, entre otros.

Cuando se formalizó este Grupo, ante una iniciativa del Dr. Atilio Borón, entonces Secretario Ejecutivo de CLACSO, la dinámica fue abrir espacios de discusión y debate, organizando seminarios latinoamericanos de los cuales surgieron nuestros primeros libros colectivos. El inicial lo realizamos en FLACSO México en 1999, y en adelante optamos por convocar a los miembros del Grupo o realizar seminarios abiertos, en los que participó un número amplio de colegas, donde prevaleció siempre una perspectiva multidisciplinaria y se pusieron a debate las herramientas conceptuales y metodológicas utilizadas para analizar la pobreza, la desigualdad, la discriminación y los programas y políticas sociales en América Latina, así como también los derechos, la ciudadanía, la vivienda popular, la salud y los componentes de los diferentes regímenes de bienestar social desarrollados en los países de la región.

Sin duda los libros editados por CLACSO desde los primeros años fueron aportes sustantivos a las labores de investigación, docencia y difusión de conocimientos que se realizaban en nuestras instituciones académicas, en tanto confrontábamos y cuestionábamos las ideas consagradas por el Consenso de Washington que, inscritas en el marco del neoliberalismo económico impuesto en los años ochenta en muchos países de la región, pretendían acotar aún más la acción social del Estado reduciéndola a políticas asistencialistas e imponiendo procesos de privatización de los principales servicios públicos – principalmente salud y educación-. Al mismo tiempo, se aceptaban las recetas de descentralización de estas políticas de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales, que no siempre disponían de los recursos económicos y humanos necesarios para aplicarlas. Pero además se formalizaron las llamadas *políticas de atención a la pobreza*, encargadas de garantizar el piso básico de la sobrevivencia para las y los trabajadores que masivamente se insertaban en el mercado de trabajo informal, percibiendo muy bajas remuneraciones y carentes de seguridad social. Así, siguiendo la recomendación de los organismos financieros internacionales se impusieron los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) para contrarrestar los efectos más desfavorables la pobreza, cuyas modalidades focalizadas cuestionamos desde una perspectiva de derechos y de aplicación de criterios universalistas en el diseño e implementación de los programas y políticas sociales.

Sin embargo, es difícil medir la incidencia de nuestro trabajo académico e incluso de vinculación sobre todo en la redefinición de esas políticas. En este sentido, puede afirmarse que los conceptos y las categorías de análisis de nuestras investigaciones han sido incorporados en muchos casos en los discursos gubernamentales, pero quizás lo más importante ha sido la interacción más puntual con equipos de técnicos, personal gubernamental y legisladores de gobiernos progresistas que se impusieron en el ámbito nacional y local, así como también con asociaciones civiles y sociales, creando espacios colaborativos desde los cuales se intentó contribuir a diseñar acciones para abatir los elevados niveles de pobreza y la desigualdad que prevalecían en la región.

El principal e inicial reto fue analizar una realidad latinoamericana muy heterogénea, en la que los países del cono sur, entre sí muy cercanos, en términos tanto territoriales como socio-políticos, tenían historias compartidas, habiendo salido de regímenes represivos de gobiernos militares, que empobrecieron las sociedades, amplificaron las desigualdades e impusieron políticas económicas neoliberales. Entre los intelectuales de estos países siempre hubo diálogo, permanente y fluido, y cuando se reinstalaron los procesos democráticos lograron incidir en que sus gobiernos se comprometieran con el reconocimiento y las garantías de derechos económicos, sociales y ambientales (DESCA).

Una situación diferente era la de América Central y el Caribe, cuyos países presentaban una

gran inestabilidad política, elevados niveles de pobreza y recursos muy limitados para destinarlos a la cuestión social y la particular realidad cubana en la que se advertía la persistencia de un proceso de reproducción de la pobreza en un contexto de políticas sociales universales, todas éstas complejas temáticas que fueron incorporadas y estudiadas profundamente por investigadoras/es de instituciones académicas de la región.

El papel de los académicos en México era bastante diferente y una de las primeras aportaciones se dio precisamente cuando CLACSO, promovió en 1996, en el Instituto de Investigaciones Sociales la realización de un estudio sobre el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que fue una intensa acción social y política del Estado mexicano a la que se destinaron cuantiosos recursos para contrarrestar los efectos más desfavorables de la pobreza generada por la primera ola de aplicación de políticas económicas neoliberales. Este proyecto se insertaba en una investigación promovida en varios países de la región sobre los entonces llamados “Programas de Inversión social”. También México a finales de la década de los años noventa también fue un país pionero en la creación de un Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) denominado a través de los diferentes sexenios gubernamentales con distintas denominaciones, pero conservando su característica principal de ser focalizado y atender la cuestión alimentaria y de capacidades (salud y educación). Así, el llamado Progreso, Oportunidades y Prospera se aplicó a lo largo de más de 20 años de existencia, sin lograr disminuir sustancialmente los elevados niveles de pobreza que se registraban en el país hasta que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) decidió su desaparición y formuló y aplicó una nueva política social para los sectores de menores ingresos, que en lo fundamental implicó un aumento sustancial en el salario mínimo de las y los trabajadores y diferentes programas sociales sustentados en el reconocimiento de derechos y aplicando criterios universalistas.

En este contexto, introducir la perspectiva local adquirió importancia dado el intenso proceso de urbanización y la magnitud de la población que vive en condición de pobreza, principalmente en zonas centrales deterioradas y en las periferias de las ciudades latinoamericanas. En este período de creación de este GT de CLACSO, dos ciudades Capitales de la región pertenecientes a sistemas federales, habían logrado en 1997 la democratización de su gobierno y que por primera vez éste fuese electo por la ciudadanía -Ciudad de México y Ciudad Autónoma de Buenos Aires- donde que se ensayaban nuevas políticas sociales sustentadas en el reconocimiento de derechos y garantías, espacios institucionales propicios para incorporar una perspectiva de género en el análisis de la pobreza de las políticas sociales.

En estos diálogos iniciales participaron, entre muchos otros investigadores e investigadoras latinoamericanos, Alicia Puyana de FLACSO-México contrastaba la riqueza petrolera con la pobreza rural en Colombia; Anete Brito de la Universidad de Bahía aportaba nuevos conocimientos sobre la cuestión social y las políticas sociales de Brasil; Alicia Ziccardi, del Instituto de Investigaciones de la UNAM exploraba el vínculo entre la cuestión social, la cuestión urbana y las políticas sociales del gobierno nacional y de la Ciudad de México; Laura Golbert de la UBA interrogaba sobre cuáles eran las opciones en el campo de las políticas sociales del gobierno local de la Ciudad de Buenos Aires; Carmen Midaglia y Pedro Robert de la Universidad de la República exponían sus estudios sobre estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables en especial, en educación y para la infancia; Fernando Verdera exponía el agravamiento de la pobreza a finales de los años ochenta en Perú; Vania Sales y Rosa María Rubalcava del Colegio de México introducían, con gran rigor metodológico y

tempranamente, una perspectiva de género en el análisis de los hogares pobres; Beatriz Schmukler el tema de la asistencia y la prevención de la violencia doméstica en México; María Ducci de la Universidad Católica de Chile y Carlos Fidel de la Universidad Nacional de Quilmes introdujeron el tema de la vivienda popular analizando los casos de Chile y Argentina; entre muchos otros temas.

Debe decirse que en la Conferencia de Ciencias Sociales de CLACSO, realizada en la ciudad de Guadalajara en el año 2004, se sumaron al Grupo inicial Carlos Barba y Enrique Valencia de la Universidad de Guadalajara y posteriormente Gerardo Ordoñez del Colegio de la Frontera Norte quienes introdujeron una nueva perspectiva de análisis sobre los regímenes sociales de bienestar y realizaron estudios claves para interpretar la forma como los estados latinoamericanos usaban fórmulas residuales de modelos sociales de bienestar desarrollados en los países europeos, lo que difícilmente contribuía abatir la pobreza y la desigualdad en nuestros países y debilitaba el modelo de seguridad social contributiva, creado para los trabajadores asalariados.

Este es tan sólo un rápido panorama de la primera época de nuestro GT en la que este grupo fundacional desarrolló en los siguientes años una amplia variedad de temáticas e incorporó nuevos miembros de diferentes instituciones académicas y países de la región, quienes enriquecieron la comprensión y el debate sobre las complejas temáticas abordadas por el Grupo de Trabajo sobre “Pobreza y las Políticas Sociales”. Pero también es importante en este primer acercamiento a la historia a este Grupo de Trabajo de CLACSO sobre “Pobreza y Políticas Sociales” hacer un reconocimiento a quienes fueron miembros del mismo, hicieron aportes sustanciales en esta área de conocimientos y ya no están entre nosotros. En este sentido, recordamos con cariño y admiración a Vania Salles, Gustavo Verduzco, Carlos Sojo y María Elena Ducci y a quienes estuvieron muy cerca, participando en nuestros seminarios, cursos y publicaciones, en especial a: Mario Dos Santos, Beatriz Schmukler, Sara Gordon y Emilio Duhau.

II.- Antecedentes y Primeros Planteamientos

El antecedente de este grupo fue la realización de una investigación colectiva titulada "Diseño y Gestión de Políticas Sociales. Los actores sociales en la Instrumentación de Programas de Inversión Social", un Proyecto promovido en 1999, por CLACSO y la Fundación Interamericana (IAF), en varios países de América Latina durante el período en que Marcia Rivera era la Secretaria Ejecutiva del Consejo. Para ese proyecto se formaron diferentes grupos de investigadoras e investigadores de instituciones académicas latinoamericanas donde se habían realizado ya estudios sobre esta temática. Las y los coordinadores de estos grupos de investigación fuimos: Laura Golbert (UBA), Anete Brito (Universidad de Bahía, Brasil) Francisco Verdera (Perú), Ángel Quintero (Universidad de Puerto Rico) y Alicia Ziccardi (IISUNAM, México).³

En la época eran muchas las dificultades que había que sortear para realizar investigaciones colectivas y estudios de casos de los países de la región. En lo fundamental era difícil obtener información confiable y comparable, la comunicación entre académicos y académicas era muy poco fluida y los debates dependían realizar encuentros presenciales. La comunicación interinstitucional y personal y la socialización del conocimiento científico era muy limitada, prácticamente sólo se hacía a través de la publicación de libros y revistas impresos y de

³ En el caso de México se analizó el Programa PRONASOL Cfr. Ziccardi, coord. (1999).

reuniones presenciales, para lo cual las Ciencias Sociales contaban con recursos escasos⁴. Partimos de recuperar las investigaciones que ya se habían realizado para exponer y analizar las profundas transformaciones que se habían dado, en las dos últimas décadas, en las sociedades y en los estados nacionales, poniendo énfasis en las nuevas relaciones internacionales que surgieron a partir de la aplicación de las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. Tratamos de construir el contexto económico, social y político regional de la *cuestión social* para ofrecer interpretaciones que fuesen más allá de simplemente analizar las abultadas e inaceptables cifras de las personas que vivían en condiciones de pobreza. Entre las características del contexto internacional que debían considerarse para analizar la cuestión social mencionábamos las siguientes:

- *Los procesos de globalización de la economía*: que entre otras cosas disminuían la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio puesto que los flujos y redes de capital tendían a flexibilizar y a la vez desterritorializar el proceso productivo (Castells, 1997). Una de las principales consecuencias era el irreversible proceso de desindustrialización y terciarización de las ciudades, el aumento de la precarización del empleo, la inestabilidad laboral y muy bajos salarios, todo lo cual abonaba a un evidente *proceso de urbanización de la pobreza*. Esta profunda transformación económica modificaba la *cuestión social* en su fisonomía y contenidos.
- *La reforma del Estado de Bienestar*: que afectaba principalmente los procesos de gestión gubernamental de bienes y servicios públicos, obligando a las ciudades a reestructurar las políticas sociales al disminuir los recursos y acciones de los estados nacionales, transfiriendo competencias y recursos a los gobiernos locales, promoviendo la privatización de los servicios públicos y creando nuevas formas de relación entre lo público y lo privado. En este contexto la *cuestión social* parecía expandirse, mientras que la acción estatal se retraía.
- *La revolución informacional*: que implicaba la aplicación de nuevas tecnologías que acortaban las distancias, desdibujando el rol que tradicionalmente asumieron las ciudades y países transmitiendo una cultura globalizada a través de sistemas de comunicación internacionalmente operados, lo que paradójicamente reforzaba la identidad de las sociedades locales. Como consecuencia de ello la *cuestión social* se internacionaliza en el imaginario colectivo y las necesidades y conflictos tienden a compartirse no obstante las diferencias nacionales y regionales (Ziccardi, 2001).

A estos procesos de nivel global se agregaba en América Latina:

⁴ Por ese entonces recién comenzábamos a asumir los desafíos tecnológicos de la comunicación vía internet y Mario Dos Santos, coordinador de este proyecto de CLACSO, fue quien nos introdujo en una nueva y eficaz herramienta llamada *correo electrónico*, que operaba con un sistema operativo denominado PINE y que consistía en una pantalla negra con letras verdes y un cursor que parpadeaba sin parar. No fue sino hasta la llegada de Skype que pudimos vernos a través de una cámara y tuvieron que pasar muchísimos años -y una terrible pandemia planetaria- para que el *zoom* permitiese una interacción más directa entre académicas y académicos de la región, pero sin duda, un valioso instrumento que puso en evidencia el valor de la presencialidad.

- *La profundización de los procesos de democratización del sistema político:* cuyos efectos, entre otras cosas, provocaban la transformación de las formas de gobierno y la expansión de la ciudadanía en su dimensión política y social. La alternancia y el pluralismo político eran procesos inicialmente protagonizados por los gobiernos locales que abonaban a la renovación de los gobiernos nacionales. Las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus postergadas demandas económicas y sociales se acrecentaban y ello otorgaba mayor visibilidad y centralidad a la *cuestión social* en los diferentes proyectos políticos que competían electoralmente por lograr el masivo apoyo de los sectores populares, dada la estructura social extremadamente desigual de nuestras sociedades (Ziccardi, A. 2001)

Ante ello gran desafío era construir una democracia social, creando nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía y el requisito fundamental eran las nuevas formas de participación ciudadana en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Asimismo, se trataba de restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la *cuestión social*, principalmente en las ciudades y a través de instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales.

En este contexto se imponía elaborar un abordaje muy diferente para interpretar la pobreza desde la perspectiva de la nueva cuestión social, planteando las causas de su complejidad, en lugar de adoptar una perspectiva económica que colocaba, en última instancia, las principales respuestas en el comportamiento del mercado. En este sentido, Atilio Borón en su Prólogo a nuestro primer libro, titulado “Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina” (2001) el cual surgió del seminario realizado en FLACSO -México de 1999, alentaba un nuevo y diferente debate sobre la temática de la pobreza y políticas sociales. En lo fundamental Borón decía que “el que no hubiese ocurrido aún este debate era una de las consecuencias negativas del triunfo del “pensamiento único” en la región porque la pobreza, la desigualdad social y la inequidad habían sido interpretadas en clave crudamente economicista y al interior de un campo teórico –el de la economía neoclásica y su expresión en la política económica, el así llamado Consenso de Washington”. Esto impidió una adecuada comprensión y llevó a “la proliferación de trabajos inspirados en esta orientación intelectual y política” y a “proponer políticas altamente focalizadas, destinadas a grupos muy específicamente recortados de la población general y haciendo caso omiso del hecho que más de la mitad de la población de nuestro continente se encontraba afectado por la pobreza” (Borón, 2001).

Efectivamente, ésta era una observación muy pertinente puesto que, según los datos de CEPAL, utilizados en nuestras investigaciones, la población en situación de pobreza había pasado de 135, 9 millones (40,5%) en 1980 a 200,2 millones (48,3%) en 1990 y en 1999 alcanzaba a 211,4 millones de personas lo que representaba poco menos de la mitad de la población (43%) de América Latina. Ante ello Borón sostenía que estas políticas podían ser “racionales y efectivas” en países del capitalismo desarrollado” e irónicamente decía “cosa que aún estaría por verse”, pero que esa política podía considerarse “un lamentable consejo para situaciones como las que prevalecían en nuestros países”. A partir de ello, las y los investigadores que participaron en el Grupo de CLACSO “Pobreza y Políticas Sociales” abrieron una nueva ruta de investigación sobre esta compleja problemática y con rigor científico y compromiso social contribuyeron a construir una perspectiva de análisis que

sustentada en el reconocimiento de derechos y garantías, expusieron las principales y multidimensional causa de la pobreza y la desigualdad que afectaban a grandes contingentes de trabajadores de la región, lo que llevaba a asumir que las políticas y programas sociales debían adoptar criterios universalistas.

III.- Reflexiones Finales

Finalmente, y sólo con la intención de dar una idea sobre la magnitud de la tarea desarrollada por el Grupo de Trabajo de CLACSO sobre “Pobreza y Políticas Sociales” y sumarnos a los festejos de los primeros 25 años desde su creación, vale la pena decir que actualmente está constituido por 30 miembros, de instituciones académicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Uruguay y Colombia. En estos años hemos organizado y participado como grupo en 37 Seminarios y encuentros académicos. Hemos publicado 15 libros colectivos y una Antología co-editados por CLACSO con Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM; la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO-México); el Colegio de la Frontera Norte; la Universidad de Guadalajara; la Universidad Nacional de Quilmes, CROP y ASDI. También publicamos 6 Dossiers en prestigiosas revistas latinoamericanas: la *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, la *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*; la *Revista Mexicana de Sociología*; la *Revista Desenvolvimento em Debate*; la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica* y la *Revista Desacatos*. En estos últimos años se creó y se difunde el Boletín del GT titulado “La cuestión social en América Latina”, cuyo Editor es Flavio Gaitán, de cual se han publicado 3 números. También deben destacarse 16 “Diálogos Cercanos”, ciclo de entrevistas de CLACSO y UNQ realizadas a miembros del grupo por Carlos Fidel, las cuales están disponibles en línea. Asimismo, durante la pandemia planetaria de COVID 19, este grupo dio a conocer un Pronunciamiento en 2020, realizó un amplio número de debates entre sus miembros y convocó a varios seminarios en línea para alertar sobre los graves problemas sanitarios y urbanos que enfrentaban los sectores populares en medio de una crisis sanitaria, económica y urbana sin precedentes y señalando oportunamente la necesidad de que los diferentes ámbitos de gobierno idearan nuevas formas de protección social para los sectores más vulnerables. Asimismo, cabe señalar que los miembros del GT Pobreza y Políticas Sociales han asumido siempre un sostenido compromiso institucional con CLACSO, participando activamente en proyectos de investigación colectivos, desarrollando tareas docencia a distancia en su Campus Virtual, en participando en su Comité Directivo y en Jurados de concursos de becas y, por supuesto organizando seminarios, conferencias y mesas de discusión y debate sobre las principales temáticas abordadas en nuestras investigaciones,

Bibliografía

Barba, Carlos, Brito Leal Ivo, Anete, Valencia, Enrique y Ziccardi, Alicia (2005) “IV. Research Horizons: Poverty in Latin America” en Øyen, Else. *The polyscopic landscape of povert research. " State of the art" in International Poverty Research. An overview and 6 in-depth Studies*. Bergen, Norway: Comparative Research Programme on Poverty. Disponible en: <https://tinyurl.com/h2pem377>.

Boron, Atílio (2001) "Prólogo", en Alicia Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, pp. 167- 198. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Castells, Manuel (1997) *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid: Alianza Editorial.

Golbert, Laura (2001) "¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires". En: Alicia Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, pp. 273-310. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Midaglia, Carmen y Robert, P. (2001) "Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables", en Alicia Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. 327-376 pp. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Puyana, Alicia (2001) "Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y pobreza rural en Colombia", en Alicia Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. 167-198 pp. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Salles, Vania y Rubalcava, Rosa María. (2001) "Hogares pobres con mujeres trabajadoras y percepciones femeninas". En: Alicia Ziccardi (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, 245-271 pp. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Schmukler, Beatriz (2001). "Asistencia y prevención de la violencia doméstica en Guanajuato". En: Alicia Ziccardi (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, pp. 403-424. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Ziccardi, Alicia (1999). *Actores sociales de los Programas de Inversión Social: el caso del PRONASOL en México (1988-1994)*. Buenos Aires: CLACSO

Ziccardi, Alicia (2001) (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO- México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM).

Ziccardi, Alicia (2001) "Las ciudades y la cuestión social", en Alicia Ziccardi (comp.) ob. cit 85-126 pp.

Memoria e Agenda Social do GT “Pobreza e Políticas Sociais na America Latina”: a experiência da pesquisa coletiva

Anete B. L. Ivo (UFBA)*

Um texto comemorativo dos 25 anos de produção do grupo de pesquisa *Pobreza y Políticas Sociales* de CLACSO não é tarefa simples, pois implica resgatar os fundamentos e motivações que levaram à formação deste grupo de pesquisa regional sobre a temática, e entender as inflexões conjunturais que afetaram nossos países, e que configuram dos novos contextos econômicos e sociopolíticos globais que desafiam as nossas análises, além de um esforço de síntese sobre a nossa produção e legado, de natureza coletiva. Trata-se, portanto, de uma tarefa que implica uma reflexão coletiva baseada em pesquisa rigorosa da produção realizada pelo grupo (nos eventos, publicações realizadas, nas proposições de renovação do grupo e nos informes da produção realizada), que um único pesquisador não tem condições de alcançar[†], neste Informe.

Esse texto, portanto, constitui-se num *depoimento pessoal*, biográfico, apoiado apenas na memória. Envolve a minha experiência anterior em temáticas afins, e, ao mesmo tempo, a minha participação no grupo, em diálogo com os colegas, especialmente entre 2003 e 2021. Esses diálogos resultaram em aprendizados mútuos e coletivos, dessa experiência diversa, seja pela formação e campos de conhecimento distintos, de cada pesquisador, como pela singularidade da experiência nacional vivenciada por cada um e cada uma de nós, e, ainda, pelo caráter necessariamente plural das nossas perspectivas analíticas e teóricas. Trata-se, portanto, de um relato pessoal de memória, percepção e experiência, com a consciência do caráter parcial em relação ao conjunto da produção coletiva do grupo.

I. Pontos de partida: a pobreza como fenômeno estrutural das sociedades latino americanas.

Considerando esses limites, destaco, inicialmente, algumas questões fundamentais que unificavam o debate e a produção do Grupo de Pesquisa regional sobre *Pobreza e Políticas Sociais*, contextualizadas e analisadas de uma *perspectiva crítica* ao chamado “pensamento único”, de caráter neoliberal, quando aplicado aos países da América Latina e situado no início do Século XXI, quando os países pactuaram uma agenda global de luta contra a pobreza com os Objetivos do Milênio.

A primeira questão, que justificou a formação do grupo, dizia respeito à expressão *massiva de reprodução do fenômeno da pobreza* no âmbito do capitalismo periférico nos países da América Latina. Nessa região, o empobrecimento das famílias não se constitui um fenômeno residual, mas estrutural e histórico, de caráter massivo, intrinsecamente associado à constituição de um mercado de trabalho heterogêneo, no qual persiste um grande contingente de trabalhadores informais, especialmente urbanos, com baixos níveis de remuneração e profundamente precarizados, fora do usufruto dos direitos sociais e dos sistemas de proteção, reproduzindo-se em condições de vida e trabalho altamente vulneráveis e no limite da sobrevivência.

Por outro lado, as condições institucionais de implementação das *políticas sociais*, seu alcance e efetivação estão diretamente constrangidas e limitadas pela incompletude de um Estado de Bem-estar Social em cada país, cuja formação não ocorreu tal como em países da Europa.

* Pesquisadora 1B do CNPq. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

[†] Esse esforço, certamente, foi feito pelo grupo em eventos que marcaram a comemoração dos 25 anos do grupo, nos quais eu não pude participar.

Ademais, nesses países, o padrão da distribuição da riqueza nacional configura uma matriz altamente concentradora da renda, em sociedades marcadas por fortes tradições políticas oligárquicas e autoritárias, que resultam em enormes assimetrias sociais, e num rebaixamento das condições de vida e trabalho das classes populares[‡] subalternizadas.

A natureza do processo de “modernização conservadora”[§] nos países da América Latina, restrito ao *crescimento econômico*, como condição para a geração de oportunidades de trabalho e renda, mostrou-se insuficiente para superar a pobreza e alcançar níveis civilizatórios de integração das classes populares aos direitos da cidadania. Essa tese foi objeto de inúmeras críticas sociológicas e da economia política, na década de setenta e oitenta já que muitos países alcançaram graus de crescimento econômico elevados, mantendo, no entanto, uma inércia estrutural de reprodução da pobreza e das desigualdades sociais e um amplo desenvolvimento capitalista. O desenvolvimento brasileiro tipifica esse paradoxo, tendo alcançado elevado grau de crescimento econômico urbano-industrial, sem alteração significativa das relações políticas e sociais, mantendo um contingente expressivo de trabalhadores em condições sociais precárias e excludentes, demandantes da assistência pública. Ainda hoje o Brasil ocupa o 10º lugar no mundo quanto ao Produto Interno Bruto, num patamar equivalente à riqueza do Canadá e da Rússia, no entanto, é o segundo país com maior proporção da população em situação de pobreza (5,8%), perdendo, apenas, para a Índia, que tem 12,9% da população, nessa situação^{**}. Que fatores condicionam esse desenvolvimento periférico tão desigual?

O início do século XXI, foi marcado por uma inflexão na ordem global que envolveu inúmeras reformas institucionais do Estado e um conjunto de normativas implementadas pelas agências multilaterais, em torno de uma ação prioritária de *combate à pobreza*; ênfase no *desenvolvimento das instâncias locais*, como instância básica para a efetivação das políticas sociais; e um tratamento *focalizado* das políticas sociais, rompendo o princípio de universalidade dos direitos da cidadania social, pactuados na Carta Constitucional de 1988, no Brasil. Essas reformas visavam uma reengenharia das instituições de Estado orientadas para a liberalização dos mercados, através de mecanismos de governança nas parcerias público/privadas, estímulos a um ativismo (empreendedorismo) das classes populares e a privatização de setores sociais. Que implicações essas normativas trazem, num contexto de urgência para reverter as desigualdades sociais históricas, e avançar na justiça social e em níveis de bem-estar e seguridade, nesses países?

Esses são alguns desafios iniciais que justificavam a formação deste grupo, de uma perspectiva regional, crítica e comparada.

II. Alguns fundamentos das minhas reflexões sobre a questão social.

II.1 A propriedade social, desmercantilização e redistribuição

[‡] Entendemos como *classes populares*, aqui diz respeito a amplos segmentos sociais que sobrevivem em condições de reprodução social baseadas em bens materiais escassos e precários, para além dos segmentos do emprego formal.

[§] Barrington Moore Jr. (1975) analisa as contradições do capitalismo na Alemanha e no Japão resultante de forças conservadoras. A expressão foi utilizada no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, para qualificar um modelo de modernização da agricultura, assentado no progresso técnico, mas sem alteração qualitativa das relações sociais e da distribuição de poder político.

^{**} Dados divulgados pelo portal Insight <<http://portalinsights.com.br>>.

O meu ponto de partida para a análise tomou por base a *noção de questão social como questão pública*. Nesse sentido, consideramos tanto dos fatores determinantes das condições de reprodução da pobreza dos trabalhadores, num regime de acumulação, como a criação de uma institucionalidade do social, via política e direitos sociais que influenciam a construção de uma *nova ordem*, sustentada num regime de solidariedade social, consolidadas num conjunto de *políticas e direitos sociais de seguridade*.

Essa nova ordem, na modernidade, implicou a passagem de uma “solidariedade de vínculos primários” (famílias, paróquia e filantropia), para uma “solidariedade nacional”, na forma das instituições jurídicas do direito e do moderno Estado nacional, no qual a assistência aos mais pobres passa a uma *responsabilidade pública* contra os riscos, e envolve, também, um processo de conhecimento e desvelamento crítico da ordem social (IVO, 2004,2008, 2013).

O dilema entre uma ordem coletiva democrática e o direito individual ao bem-estar, no capitalismo, levou a sociedade a formular uma noção de *patrimônio de caráter social*, mas de uso individual e privado (Cf. Hammond, *apud* Castel, 1995, p.310). Essa noção se refere a uma *propriedade para a segurança* (social) na garantia de bem-estar e ao direito à vida, e distingue-se da “providência” ou “benevolência” de uns em relação a outros. Os Estados nacionais assumem dessa forma a institucionalidade de proteção social e o *papel de garantidor* dos direitos da cidadania, de *redistribuição de bens sociais e públicos*, sustentada por demandas e lutas sociais.

Essa propriedade social envolve uma “*desmercantilização*” parcial do trabalho pelo acesso ao seguro na proteção contra riscos e a um conjunto de benefícios em vista do bem-estar material, como direitos da cidadania. Essas concepções representam soluções históricas civilizatórias da sociedade e do Estado na área social, e foram aplicadas mediante leis sociais e condicionadas pelas lutas dos trabalhadores e forças sociais na *regulação do conflito de interesses entre as classes*, e no compromisso instável entre os princípios da acumulação, da democracia e da redistribuição da riqueza.

Essa formulação de proteção avançou de uma ideia de *direitos civis* para o *direito social*, que define compensações para os trabalhadores e suas famílias, diante dos prejuízos e riscos a que estavam submetidos face à divisão social do trabalho (Donzelot, [1984] 1994: 11). Esses direitos sociais subvertem, de alguma forma, o princípio da subordinação implícito aos contratos de trabalho e “socializam parcialmente a economia”, viabilizando a integração social das famílias trabalhadoras num contexto em que a reprodução do capital os separa.

No contexto de hegemonia neoliberal dos anos noventa as concepções que orientam as reformas do Estado operam uma *reversão* desse princípio da propriedade social de caráter público em favor da propriedade privada, através da devolução das instituições sociais públicas para o mercado e de um “giro linguístico”, de caráter ideológico, que mobiliza valores humanitários e sociais de luta contra a pobreza para a formação do consentimento na construção de um Estado eficiente ao mercado.

O “Estado reformado” orientado para o controle do déficit público, prioriza a dimensão do gasto público do Estado, no contexto contemporâneo, como condição de eficiência. Essa versão instrumental-gerencial do “social” não concebe “a sociedade” ou o bem-estar, mas reduz o “social” às formas de controle dos benefícios, subordinando a dimensão política de Estado e da justiça social à eficácia da alocação de benefícios e à gestão estratégica da distribuição, nos limites mínimos aceitos pela sociedade.

II.II As relações entre pobreza e trabalho, como a segunda dimensão crítica

Uma segunda dimensão crítica que orientou minhas reflexões diz respeito aos vínculos entre *trabalho e pobreza*, no contexto dos países de capitalismo periférico. O modo principal pelo qual os indivíduos proveem as condições de proteção e reprodução social, nas sociedades capitalistas, é o trabalho remunerado, definido como *emprego*. A norma do emprego, então, se constitui a base de pertencimento à ordem produtiva e, ao mesmo tempo, de integração social, ou seja, o lugar onde os indivíduos ampliam sua sociabilidade e formalizam as condições fundamentais de acesso à proteção social.

Essa condição de inserção no mercado de trabalho protegido, no entanto, contém uma contradição: ela é a condição de sujeição do trabalhador, a base sobre a qual se realizam as formas de exploração do trabalho e de dominação do capital, mas se constitui, ao mesmo tempo, no espaço onde os trabalhadores exercem seus direitos coletivos de negociação e luta, ao longo da história, cujo resultado se expressa numa *regulação pública da reprodução social das famílias dos trabalhadores*, mediante os direitos trabalhistas e os direitos sociais, como condição da cidadania social.

Na América Latina, a inclusão imperfeita da massa trabalhadora ao regime salarial – com a persistência de amplos contingentes de trabalhadores vinculados à economia de subsistência, à economia informal e de autoconsumo, excluídos do seguro previdenciário – constitui fator de iniquidade social no âmbito institucional dos direitos, que reitera as condições de pobreza e a inserção precarizada de amplos contingentes de famílias trabalhadoras, nessas sociedades.

Nesse sentido, a reforma institucional do Estado, na área social, em favor do mercado, particularmente, nos anos noventa, aprofundou uma *dessocialização social*, pelos elevados índices de desemprego, precarização das relações sociais e uma despolitização da questão social pela ruptura dos pilares entre trabalho e proteção social. Essas rupturas radicalizam a questão social contemporânea, especialmente nos centros urbanos, deslocando a questão da *seguridade social* para uma *questão da ordem* e da segurança pública, diante da reestruturação da base produtiva e uma individualização das condições de produção da vida e crescimento da violência.

Essas preocupações orientaram as minhas análises no âmbito do grupo, nesse período, priorizando a perspectiva analítica da mudança social e política em curso e os processos de *reconversão ‘perversa’ dos pilares do Estado social* (IVO, 2001, p. 37; 50-51; 54), como movimentos de luta por hegemonia.

III. Alguns temas estratégicos da agenda de pesquisa do grupo^{††}.

A agenda do grupo envolveu *dilemas epistemológicos e políticos* sobre a natureza desse processo de transição e mudança social, em termos de direitos da cidadania, da assistência e da proteção social, exatamente num momento em que as reformas neoliberais favoráveis ao mercado pressionam para a desconstrução desses direitos sociais, em diversos países, e, em especial na América Latina.

Por outro lado, a agenda do grupo estimulou também *estudos empíricos*, possibilitando um *conhecimento comparado* sobre a *heterogeneidade de regimes de bem-estar*, aproveitando a presença de pesquisadores originários de diversos países de forma a captar as especificidades das condições de pobreza e desigualdades, como a natureza dos programas sociais nele

^{††} Esse repertório certamente está limitado uma vez que não participei presencialmente das atividades do grupo, desde 2020.

implementados, e suas especificidades no contexto dos Estados reformados ou em processo de reforma.

Considerando as dimensões teóricas e empíricas o grupo privilegiou algumas *conjunturas e temas* que influenciaram a implementação das políticas e os objetivos de justiça social na região. Assim, diferentes temporalidades caracterizaram a produção do GP, ao longo desses anos, refletindo processos e fenômenos sociais bem como especificidades das pesquisas, fontes de dados e abordagem analítica.

Recupero nesse item *algumas temáticas* que aglutinaram nossas preocupações e configuraram nossa agenda de pesquisa: a primeira delas, questionava o *potencial das instâncias locais* como condição de efetividade das políticas sociais, especialmente em áreas urbanas, marcadas pela segmentação social e a periferização das condições de moradia, vida e trabalho. A ênfase no desenvolvimento local, contém, de saída, uma dificuldade: como enfrentar um fenômeno estrutural massivo de alcance nacional restringindo-se ao universo fragmentados dos programas e políticas locais? A distribuição desigual das condições locais, poderia ratificar seus próprios limites. Ademais, como encaminhar um problema da redistribuição da renda de alcance nacional pelo tratamento restrito e fragmentado de iniciativas locais? Mesmo os resultados exitosos de políticas locais e programas específicos não chegam a superar as assimetrias nacionais.

Uma segunda temática referia-se aos *discursos sobre a pobreza*, que fundavam a Agenda de Luta contra a pobreza dos Objetivos do Milênio (PNUD). Esses discursos, nas narrativas oficiais, mesclam objetivos morais em torno da mobilização dos pobres contra as suas condições de pobreza e apoiam-se na teoria do *capital humano*, que valoriza a educação como um modo de produzir valor econômico, através de um capital de outra natureza: o conjunto de capacidades e conhecimentos das pessoas. As agências internacionais adotaram essa tese como alternativa à superação da pobreza. O capital “humano” incorporado (na forma de saúde e educação) explicaria as diferenças em desenvolvimento humano, entre os países. Na realidade, esses discursos fomentam um empreendedorismo das famílias populares, separando a pobreza do trabalho.

Um terceiro tema discutido no grupo, referia-se à *focalização da assistência*, com base, em especial, nas políticas condicionadas de transferência de renda, operando a *reversão da universalidade dos direitos sociais* da cidadania. A disseminação desses programas em todos os países da região, levou o grupo a realizar *uma pesquisa comparada desses novos programas* em vários países^{††}, com base numa metodologia quantitativa e qualitativa, considerando, como variáveis críticas, seus efeitos sobre a matriz das desigualdades sociais e a seguridade econômica para a grande maioria dos beneficiados.

Do lado brasileiro, a pesquisa examinou dois tipos de programas de transferência de renda: o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que se constitui num direito básico constitucional de assistência social, pago a idosos (pessoas com 65 anos ou mais), e a pessoas com deficiência (Indivíduos de qualquer idade com impedimentos de longo prazo: físico, mental, intelectual ou sensorial), impedidos trabalhar. É um benefício não contributivo, que garante o pagamento de um salário-mínimo mensal a pessoas originárias de famílias com renda per capita de até 1/4 do salário-mínimo. Apesar desse programa alcançar um menor número menor de beneficiários, tem maior potencial de redução das desigualdades, pelo valor da renda transferida, equivalente

^{††} O grupo estabeleceu parceria com a Fundación Carolina. A pesquisa desenvolveu-se entre 2010 e 2011 e tomou por base dados de 2009.

a um salário-mínimo. O estudo conclui que é no espaço da Seguridade Social, e não da Previdência Social, que o BPC efetiva sua proteção social. E, portanto, é também no fortalecimento do debate sobre a Seguridade Social que a discussão do BPC ganha consistência para a sua consolidação.

O outro programa analisado, o Programa Bolsa Família - PBF^{§§}, tem caráter focalizado e estratégico e, diferentemente do BPC, não se constitui num direito^{***}. É um programa de transferência de renda direta às famílias em situação de pobreza (à época, com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), desde que elas cumpram um conjunto de condicionalidades que visam romper o ciclo vicioso da pobreza através da promoção ao acesso da educação e saúde. Considerando-se a ampla cobertura do programa num país com o tamanho do Brasil ele foi considerado como o centro nuclear da ação social do governo brasileiro.

O estudo dos dois programas analisados para o Brasil, mostra que o PBF foi efetivo no sentido de propiciar um alívio de renda e uma inserção das classes populares à esfera do consumo, que pode dinamizar a economia popular, mas opera fora das áreas críticas da proteção social *como direitos*. A questão das desigualdades, central no encaminhamento da questão social, não se restringe à *melhoria* na distribuição *pessoal* da renda, mas implica uma análise *estrutural*, que envolve a assimetria entre as classes e a *propriedade de transferência do Estado*, considerando a participação entre os ativos e o trabalho.

As duas políticas sociais que analisamos para o Brasil operam diferentes marcos institucionais que refletem contextos e embate de forças sociais distintas. Pode-se afirmar, então, que o modelo de Estado social adotado no Brasil com ênfase na assistência à pobreza e em ativos populares (empreendedorismo popular), vem corroborando para um padrão declinante da renda funcional do trabalho com pequenos ganhos de renda nos estratos mais baixos e redução do nível de renda nos estratos médios. Isso corrobora uma desconcentração da renda trabalho em benefício dos setores mais pobres, expressando um *conflito redistributivo rebaixado*, interclasses, que se dá, sobretudo, entre pobres e “quase pobres” (trabalhadores assalariados).

Assim, ratifica-se um modelo segmentado e estratificado em relação à proteção pública: (i) seguro privado para as camadas mais ricas; (ii) seguro público para o segmento dos trabalhadores assalariados um amplo setor que não se enquadra em nenhuma das condições dos direitos previdenciários ou dos seguros privados. Esses se constituem, potencialmente, no público-alvo dos programas públicos de transferência de renda, como o Bolsa Família.

A implementação desses programas focalizados sobre os mais pobres, no Brasil, associa diferentes fundamentos morais, desde aqueles de ordem humanitária e cristã das instituições filantrópicas, ao princípio da dignidade da pessoa humana inscrita nos direitos humanos universais, ou com os princípios constitucionais dos direitos básicos da cidadania, ajudando a formar um amplo consenso em relação aos valores liberais de autonomia e responsabilidade individual.

Do ponto de vista institucional, essas políticas adotam um *princípio* estratégico “*maxmin*”, de “escolha pública eficiente” que consiste em alcançar um amplo contingente de beneficiados, maximizando oportunidades de renda a segmentos socialmente vulneráveis, mas em patamares

^{§§} De acordo com a [Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004](#) e o [Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004](#).

^{***} Identifiquei essa dimensão num artigo que publiquei (Ivo, 2004)

dos mínimos sociais^{†††}. Isso significa desenvolver uma inteligência estratégica que intervém na política social de forma massiva, a preços baixos e fora da área sensível Seguridade social. Em realidade, essas políticas controlam e incorporam a reprodução das famílias à dinâmica do mercado, como consumidores, compatíveis com a acumulação no âmbito global.

Paralelamente ao estudo sobre os PTR o grupo analisou a modelos distintos de provimento da saúde pública, comparando, a situação do Brasil e do México. Enquanto, no Brasil, a criação do Sistema Único de Saúde-SUS universaliza o direito à saúde pública, em que pesem as persistentes dificuldades de influência e força dos mercados privados, o México alcançou, mas recentemente alguns resultados positivos na área da saúde, restando, ainda, um longo caminho para a sua universalização, o que significa que parte significativa dos cidadãos permanecem sem nenhum tipo de assistência médica.

No contexto *da crise pandêmica da Covid-19*, o grupo retornou à análise das condições estruturais de reprodução da pobreza, e estimulou pesquisas que avaliassem os *impactos da crise sanitária* sobre a reprodução social das famílias nos bairros periféricos. Emergem estudos sociológicos sobre a capacidade das periferias reagirem e se associarem no provimento de bens básicos, diante do isolamento compulsório e da falta de trabalho e renda.

Por fim, *o conflito redistributivo*, que expressa o embate entre *as classes sociais*, retorna à análise do grupo, em dois sentidos: em relação *ao ajuste fiscal e à reorganização da extrema direita na região*, frontalmente orientados para o controle dos governos, de forma a operar a remercantilização dos bens públicos, e desqualificar compromissos sociais, chegando até mesmo as saídas liberais no combate à pobreza.

Após a crise sanitária, quando os riscos sanitários pressionaram os governos a adotar regimes de urgência na garantia do direito à saúde e à vida, observam-se algumas distopias: uma expansão de auxílios sociais no contexto do Covid, por governos ultraliberais e, inversamente, um caminho inverso, no pós-Covid, de maior austeridade fiscal, de governos democráticos sob pressão de setores da direita ultraliberal, agora mais organizados.

Portanto, o acompanhamento das diversas conjunturas e seus efeitos na dinâmica da estrutura social (pobreza) e sobre a política (políticas sociais e conflito redistributivo), não se restringiu a análises sobre desempenho da gestão dos programas, mas estava necessariamente associado a uma teorização sobre o caráter do capitalismo periférico e o papel dos governos e suas coalizões em favor do mercado, de seus agentes e classes sociais, ainda que o tema das classes sociais ainda se constitua um desafio analítico, a ser enfrentado pelo grupo de forma mais aprofundada.

Parafraseando as palavras de Wacquant (2012, p. 512) “[...] essa inclinação “direitizante”, não se parece nem com o Estado minimalista do liberalismo do século XIX, nem com o Estado [...] da governamentalidade do neoliberalismo, mas sim com um *Estado-centauro, que exhibe rostos opostos dos dois extremos da estrutura de classes*”. Esse neoliberalismo exalta o “*laissez faire et laissez passer*” para os dominantes, e se mostra extremamente punitivo e restritivo com base num *workfare* fiscalizador para as populações desestabilizadas pela insegurança do trabalho. Esse processo conduz a uma “violência destruidora” que emerge desse ajuste econômico autoritário, pelo rebaixamento das condições de trabalho, a destruição dos direitos securitários e a inatividade imposta pelo desemprego e o trabalho compulsório.

^{†††} Esses valores foram aumentados no Auxílio Emergencial, no contexto da Covid, resultado de pressões do legislativo diante dos altos riscos sanitários.

Referências

- Castel, Robert (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard.
- Donzelot, Jacques ([1984] 1994). *L'invention du social*. Essai sur le declin des passions politiques. Paris: Edition Seuil.
- Ivo, Anete B. L. (2001). *Metamorfoses da questão democrática*. Governabilidade e pobreza. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO/ASDI. 205p.
- _____. (2004). “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, pp. 57-67.
- _____. (2005). The Redefinition of the Social Issue and the Rethoric on poverty during the 90s. In: Cimadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siqueira, Jorge (Eds.). *The Poverty of the State: Reconsidering the Role of the State in the Struggle Against Global Poverty*. Buenos Aires: CLACSO/CROP, pp. 65-90.
- _____. (2016). “El Programa Bolsa Família. El paradigma maximin de justicia social”. In: Barba, Carlos; Valencia Enrique (Orgs.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Clacso, pp. 179-216.
- Ivo, Anete B. L.; Kraychete, Elsa; Borges, Ângela; Mercuri, Cristiana; Vitale, Denise; Sens, Stella (Orgs.) (2013). *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*. 81 problemáticas contemporâneas. 01. ed. São Paulo: Annablume Editora. 564p.
- Moore JR., Barrington (1975). *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes.
- Wacquant, Loïc (2012). Três Etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades, Universidade Federal da Bahia, v. 25, n. 66, pp. 503-518, Set.-Dez.

El Grupo Pobreza y Política Social 2004-2009

Carlos Barba*

Nuestro grupo fue creado hace 25 años y desde entonces ha servido para establecer, a escala latinoamericana y al interior de varios países de la región, un espacio de reflexión crítica y propositiva sobre dos temas interconectados y sumamente importantes: la pobreza y las políticas sociales.

A estos temas se han sumado gradualmente otras temáticas igualmente importantes y relacionadas con los asuntos que le dieron nombre a nuestro grupo, como la desigualdad y la exclusión social, la integración social, las reformas sociales, la cohesión social, la construcción de ciudadanía y de derechos sociales.

A lo largo de estos años, hemos abordado esas temáticas desde una perspectiva multidisciplinaria que ha hecho acopio de diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Los resultados de este trabajo colectivo han sido muy ricos, destacan entre ellos la realización de numerosos encuentros internacionales, la oferta de varios cursos a través del campus virtual de CLACSO, la realización de un ambicioso proyecto de investigación comparativa financiado por la Fundación Carolina y la producción de varios libros publicados por CLACSO en colaboración con otras instituciones y la elaboración de un boletín de nuestro grupo.

En mi caso voy a hablar de un segmento de este trayecto, cuando me tocó el honor de coordinar este GT, entre 2003 y 2009.

A continuación, presentaré un breve resumen de los seminarios organizados, los proyectos realizados y los resultados del trabajo en esos años.

2004

En noviembre de 2004 se celebró el **Seminario Internacional: Pobreza y Políticas Sociales**, en Buenos Aires, Argentina, a través de una colaboración entre CLACSO y FLACSO. Como resultado de ese seminario CROP invitó a varios integrantes de nuestro grupo a participar en el proyecto *The Polyscopic Landscape of Poverty Research*, realizado en Bergen, Noruega y convocado por The International Social Science Council y el *Comparative Research Programme on Poverty*.

En ese Proyecto cuatro integrantes de nuestro grupo (Alicia Ziccardi, Anete Ivo, Enrique Valencia y Carlos Barba) elaboramos un trabajo intitulado *Research Horizons: Poverty in Latin America*, publicado en 2005 por CROP en un libro coordinado por Else Oyen, titulado *The Polyscopic Landscape of Poverty Research. “State of the art” in International Poverty Research. An overview and 6 in-depth studies*.

2005

En 2005 se realizó el **Seminario Internacional: “Debates conceptuales y estudios sobre pobreza, desigualdad, política social, regímenes de bienestar y ciudadanía social en América**

* Profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del GT Pobreza y Políticas Sociales entre 2003 y 2009.

Latina”, realizado en la Universidad de Guadalajara, México entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre de 2005.

Las temáticas centrales fueron las siguientes:

1. Debates conceptuales y reflexiones teóricas sobre pobreza, paradigmas de bienestar, ciudadanía social y exclusión o desafiliación social en América Latina.
2. Estudios sobre política social, regímenes de bienestar, pobreza y ciudadanía social a escala regional, nacional, o local, tanto actuales como de carácter histórico.
3. Estudios sobre política social y pobreza en los ámbitos rural o urbano.
4. Estudios sobre el nuevo modelo de crecimiento económico y la dinámica de la pobreza.
5. Evaluaciones sobre los impactos sociales de las nuevas políticas sociales o de los procesos de reforma económica y social.
6. Estudios sobre el papel de los actores colectivos en la transformación de la cuestión social en América Latina.
7. Estudios comparados sobre las temáticas mencionadas

Ese mismo año nuestro grupo participó en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, celebrado en Porto Alegre Brasil, discutiendo las siguientes temáticas: la izquierda y las políticas sociales, la reforma social en Uruguay, reforma social, pobreza y ciudadanía social en México, el modelo de redistribución de la política focalizada, el territorio, la exclusión y las políticas sociales en América Latina. Los frutos de esos seminarios fue la publicación de un Libro y la realización de una cátedra CLACSO-CROP que recogieron los trabajos del grupo entre 2004 a 2008

El título del libro es ***Retos para la integración social de los pobres en América Latina***, publicado finalmente en 2009 por CLACSO, con la participación de 21 investigadores de 7 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay.

En él se abordaron cuatro grandes temáticas:

1. Paradigmas, regímenes de bienestar y políticas sociales en transición
2. Crisis económicas, procesos de estabilización, integración regional y pobreza
3. Política social urbana, vivienda y pobreza.
4. Enfoques emergentes sobre pobreza rural.
- 5.

2007

Ese año se realizó el Seminario “**Propuestas recientes de reforma a las políticas sociales en América Latina**”, celebrado en la Universidad de Guadalajara, con la participación de 10 investigadores de 8 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.

Resultaba 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 había disminuido significativamente la pobreza crónica ni alterado los viejos patrones de desigualdad y exclusión social heredados del viejo modelo económico de industrialización vía sustitución de importaciones, sino que había generado nuevas formas de pobreza, desigualdad y exclusión.

En este contexto, pensamos que no bastaba con documentar la crisis de un paradigma de bienestar neoliberal ni realizar un recuento de daños, sino que era necesario ofrecer alternativas conceptuales más integrales, interdisciplinarias y comparativas, que permitieran hacer esos complejos problemas.

Las temáticas que articularon ese encuentro fueron:

1. Universalismo y selectividad: El ocaso de una falsa dicotomía.
2. Los programas de transferencia de ingresos condicionados: en el contexto de los regímenes de bienestar de América Latina.
3. Desigualdades, democracia y pobreza: los efectos políticos de los programas focalizados en Brasil.
4. Pobreza y sistemas de protección social en el Chile.
5. La reforma del régimen de bienestar mexicano: el caso del Seguro Popular.
6. Programas de combate a la pobreza y exclusión social en México.
7. ¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya.
8. Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada.
9. Territorio, condiciones de Vida y exclusión.
10. Las políticas públicas del estado mexicano para los pueblos indígenas.

Un resultado Importante de ese seminario fue la propuesta de una reunión de nuestro grupo en 2009 en Salvador Bahía (Brasil), cuya temática central sería la discusión de vías nacionales para universalizar derechos sociales, a partir de los “activos” institucionales y de política social de cada país.

Otro avance que amplió la agenda de trabajo de nuestro grupo fue la propuesta de hacer un énfasis especial en un balance crítico nacional de los Programas de Transferencias Condicionadas.

2008

Ese año nuestro GT participó en el congreso de la Asociación Latino Americana de Ciencia Política en dos mesas redondas denominadas respectivamente

“Las matrices de protección en el siglo XXI y sus impactos políticos-institucionales” y “Las nuevas formas de gobernanza en el campo social”.

Las mesas se celebraron en FLACSO Costa Rica, 8 integrantes de nuestro grupo, de tres países, presentaron sus trabajos. La temática central fue la revisión de los programas de transferencia monetarias condicionadas en América Latina. Estas mesas sirvieron de preparación para el seminario de 2009 y como un antecedente de un proyecto apoyado por la Fundación Carolina que cristalizó en un nuevo libro del grupo.

2009

En 2009 nuestro grupo recibió el apoyo del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional, de la Fundación Carolina, para realizar el proyecto: **“La reforma social en América Latina (AL) en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso (TCI) o universalización de la protección social”**.

Trece integrantes de nuestro grupo, de seis países: Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México y Uruguay formaron parte de ese proyecto cuya coordinación correspondió a Carlos Barba.

El proyecto señalaba que históricamente en América Latina amplios sectores de la población habían sido dejados al margen de los derechos sociales y que la tendencia dominante en ese

momento era la aplicación de programas de transferencias condicionadas de ingreso, cuyo objetivo era interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Argumentaba que la extensión de este modelo a toda la región y su gran cobertura (aproximadamente 20 millones de hogares) había hecho pensar erróneamente a algunos autores en una nueva era de universalismo. Pero se subrayaba que éste implica algo más que ampliación de la cobertura, porque se construye alrededor de la noción de ciudadanía y supone un enfoque no asistencialista, transitorio o focalizado en los sectores más pobres.

Por ello, la investigación se propuso hacer un balance de los programas vigentes más significativos a escala regional, para determinar si cumplían con sus objetivos y si podían considerarse como activos institucionales y de política social para universalizar derechos sociales y construir sociedades con movilidad ascendente. El resultado de ese proyecto fue la publicación en 2016 del libro coordinado por Carlos Barba y Enrique Valencia.

El título del libro es ***La reforma social en América Latina en la Encrucijada. Transferencias condicionadas de ingreso o universalización de la protección social***, y fue publicado de manera conjunta por la Universidad de Guadalajara y CLACSO. El libro buscaba contribuir a dilucidar si la creciente ola de este tipo de programas ¿Acercaba o alejaba la protección social universal en América Latina? Las temáticas examinadas fueron múltiples:

- Los conflictos paradigmáticos implicados en este proceso y las oleadas de creación de estos programas.
- El entorno socioeconómico en el que operaban las TCI.

La revisión de varios programas, entre ellos: el PROP (Progresar-Oportunidades-Prospera) en México, Beneficio de Prestaciones Continuas y Bolsa Familia en Brasil, los programas Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, el Plan Familia por la inclusión social y la Asignación Universal por Hijo en Argentina, las TCI en el sistema uruguayo de protección social y también en El Salvador.

Ese mismo año nuestro GT y el Grupo de trabajo de ALAS “Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social” participamos en la mesa redonda intitulada “América Latina frente al desafío de la cohesión social” en el contexto de ALAS 2009 en la ciudad de Buenos Aires Argentina, bajo el auspicio de CROP. Un resultado importante de esta empresa conjunta fue la publicación en 2011 de un libro coordinado por Carlos Barba y Néstor Cohen, intitulado ***Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina***, publicado por CLACSO-CROP. En esta obra colaboraron cinco integrantes de nuestro grupo, de cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay, así como de 4 integrantes del grupo. Entre las temáticas abordadas por los y las integrantes de nuestro grupo destacan las siguientes:

- La construcción de una visión crítica de la cohesión social
- La revisión teórica del concepto de cohesión social, con la intención de desarrollar una perspectiva normativa para América Latina.
- Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina, Una mirada desde la construcción de ciudadanía social.
- Bolsa Familia: caminos de formación de cohesión social o segmentación de la pobreza
- Hipótesis no comprobadas y espejismos de las TMC

- Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social y las TMC en Uruguay
- Gobernabilidad neoliberal en América Latina. Las TMC ¿Políticas de cohesión social para los pobres?

25 años del GT “Pobreza y Políticas Sociales” de CLACSO: análisis del camino recorrido y agenda de investigación

Carlos Fidel*

Un nuevo aniversario es siempre una excelente oportunidad para reflexionar sobre el tiempo transcurrido. Los 25 años del Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO” es, así, una ocasión para analizar y recordar la agenda y el trabajo de investigación del tiempo pasado, los desafíos del presente y la necesidad de ampliar y calibrar la agenda del futuro.

En mi caso particular, representa también un reconocimiento a las influencias académicas del Grupo sobre mi propia trayectoria de investigación relacionada con el amplio campo de la cuestión social. Es la experiencia de un investigador social con formación de economista que pasa a participar de un grupo de trabajo sobre pobreza y política social. Para ser más específico, es el quehacer de un economista “atípico”, que no se dedica a temas financieros y, que también desconfía de la arbitraria división entre micro y macro que predicen las corrientes de pensamientos enfocadas desde la mirada de la economía neoliberal. Por esas razones, el diálogo amplio e inteligente con colegas de otras disciplinas o, incluso, otros economistas atípicos, contribuyó en mis reflexiones y tareas de manera muy positiva y ampliando mi abordaje a las cuestiones sociales.

Mi ingreso al GT se dio alrededor de dos años después de su fundación, aunque mi relación con CLACSO fue previa, habiendo sido becario de investigación en dos oportunidades, como muchos de los miembros de nuestro GT y de otros GT's. Mi incorporación al Grupo fue a instancias de Alicia Ziccardi, con quien compartimos afinidad temática por la cuestión de la ciudad; los que se centraban en temas de la vivienda urbana, del hábitat, de la industria de construcción, y otros aspectos urbanos que en mi caso abordaba desde el lado de la producción urbana. La sociología, por su parte, tiende a ver más el funcionamiento y la estructura urbana desde el lado de la demanda, del consumo, más que del lado de la producción. Dicha confluencia con otros enfoques fue una significativa incidencia, ya que pasé a incorporar otras temáticas en mis investigaciones de la industria de la construcción, las políticas de vivienda, las políticas estatales de vivienda social. Aunque ese viraje metodológico fue previo a mi incorporación al Grupo, se remonta a mi exilio en México, pero sin lugar a dudas, la participación en el GT influyó positivamente consolidando la mirada social de mis investigaciones sobre la ciudad.

La temática urbana es muy amplia y conduce a la inclusión de una dimensión muy social, entre otras cuestiones, porque la ciudad es una convivencia en tensión y cruzado por contradicciones entre distintos segmentos de población, los menos comprende a la población más enriquecida que conviven con población carenciada en un mismo asentamiento diferenciado, fragmentado y segregado. Dicho territorio esta atravesado por diversos usos (habitacional, productivo y comercial), dotado de infraestructuras y equipamientos de distinta calidad y tamaño.

Ese enfoque de la ciudad lleva a la temática de la pobreza, en particular urbana. Tema que configura el objeto central del GT. En ese sentido conviene recordar que el GT se creó, por iniciativa de Atilio Borón, en un contexto de eclosión de los proyectos neoliberales. En

* Profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes y Coordinador del GT “Pobreza y Políticas Sociales entre 2020 y 2025.

Argentina, como es sabido, esa situación fue particularmente crítica. En diciembre de 2001 el presidente De la Rúa debió renunciar forzado por la resistencia popular a años de ajuste. Fue un momento de crisis económica, social y sistémica. Crisis en el sentido que la reproducción socioeconómica se desarticula; se esfuma uno de los elementos claves de la reproducción y del intercambio que es el precio y la representación funcional del dinero: es decir, dejan de tener precio los objetos y se expande la pobreza. La pobreza es multidimensional, pero en el contexto de esa crisis, aumentó exponencialmente la magnitud de la manifestación más cruel, uno de los que más padecimiento produce en la población, nos referimos al hambre.

La magnitud de la crisis social que el neoliberalismo produjo en la Argentina fue, entre otros, una amplia carencia sobre condiciones materiales de vida, cayendo abruptamente el mercado de trabajo formal, que fueron resultantes de los procesos de ajuste sobre la estructura social. En ese sentido, mi incorporación al grupo representó la participación en un colectivo con el que había confluencias metodológicas y de enfoque sobre los efectos sociales de las políticas económicas. En otros términos, eran muchas las coincidencias entre el análisis de las vinculaciones entre la orientación de las decisiones y los proyectos económicos, cómo afectan el funcionamiento de la estructura social y, al mismo tiempo, como impacta lo social afectando a la implementación de los proyectos económicos.

En ese sentido, las publicaciones individuales de varios colegas del grupo y las producciones colectivas recuperaron esa dualidad: la imposibilidad de analizar de modo aislado los proyectos económicos vis-à-vis la necesidad de analizar de modo integrado los componentes económicos y social, el impacto de la economía sobre la estructura social y, finalmente, el nivel y forma de respuesta de la población. Respuestas políticas y no políticas, organizadas y desorganizadas, y los efectos además de materiales, también simbólicos que tienen los proyectos económicos en la vida cotidiana de la población. Conjunto de respuestas que pueden mejorar las condiciones de vida o ser insuficientes para esos fines. Este enfoque vinculante entre la política económica y la social es central para comprender la estructura y transformaciones que atraviesan e impulsan los cambios que se registran en la ciudad, uno de los temas trabajados en el GT.

Un tema que creo que debe ser recuperado es el esfuerzo y contribución personal que se ha realizado para que el GT mantenga su nivel de actividad. La dinámica de trabajo, la contribución de los centros miembros, de los diversos equipos de académicos e, incluso, administrativos, ha sido clave. Sobre la dinámica de trabajo hay un elemento que se suele pasar por alto. En los inicios se trataba de reuniones presenciales. En esos años ya existía, por supuesto, el correo electrónico y eso nos permitió mantenernos más conectados. De hecho, los años noventa y dos mil fueron años de profundas transformaciones de la sociedad por impacto de las tecnologías de información. Y ese fenómeno también impactó en la vida universitaria. A fines de la década de los noventa del siglo pasado, mi universidad, empezó a ofrecer dictado de cursos de posgrados de manera virtual, fue la primera en Argentina. Los grupos de trabajo, de todos modos, hacía sus reuniones de trabajo de manera presencial, en una fecha específica o aprovechando los eventos internacionales de las diferentes asociaciones, como ALAS o ALACIP. En los últimos años, en particular desde la crisis del COVID, la virtualidad fue ganando espacio y permitió mantener la red; haciendo reuniones virtuales, calibrando la agenda de investigación a los temas del momento, desde las respuestas sanitarias a los desafíos de los sistemas de protección, la cuestión urbana, las condiciones del trabajo remunerado.

Como coordinador durante dos períodos, la experiencia ha sido enriquecedora y, dada la calidad humana de las colegas con las que compartí la coordinación, se podría calificar como fácil y rápida. Hemos intentado mantener una escala grupal intermedio, en la creencia de que

coordinar un grupo grande durante largo tiempo puede no ser simple. Por supuesto en la dinámica funcionamiento ha habido colegas nuevos que ingresan y otros que dejan de participar, algunas por razones de salud, por retiro de la actividad académica o por cambio de tema o de interés. El GT dado prioridad a la renovación generacional, a la preocupación por los temas del grupo, al “desempeño” académico.

Pero es importante mencionar dos características que marcan al grupo desde su inicio. En primer lugar, la capacidad de “calibrar” la agenda de investigación, la sensibilidad de registro frente a los cambios de época y los impactos sociales de cada momento. En segundo lugar, que se trata de un grupo muy productivo, que cuenta con la participación de especialistas muy prestigiosos no solo en el campo de la investigación y la docencia, sino incluso en la formación de instituciones, la creación de programas de maestría y doctorado y la articulación con el sector pública y la sociedad civil.

En el grupo los miembros incluso fueron cambiando de temas, en parte estimulados por otros miembros del GT. En mi caso, he podido contribuir con varios artículos y con la elaboración y edición de varios volúmenes. Aunque no es una obra del Grupo, un volumen se refiere a las condiciones de vida y el hábitat del Municipio de Quilmes de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Está basado en una investigación empírica financiada por una beca obtenida en un concurso convocado por CLACSO. Otro volumen es sobre violencia contra las mujeres en las principales ciudades en Argentina. El texto está basado en una investigación empírica de los principales centros urbanos del país. Otros dos volúmenes es producto de contribuciones de los colegas del grupo, coordinados conjuntamente con Enrique Valencia Lomelí. Fue enfocado a los sistemas de salud en los países de América Latina. Fue una producción que surgió, en parte, por discusiones en el seno del Grupo. Es interesante destacar que los dos volúmenes se publicaron mucho antes de la pandemia por la propagación del COVID-19, que no inaugura, por supuesto, la discusión sobre la importancia del derecho a la salud, pero que amplió la fundamentación de la necesidad de consolidar y extender dicho derecho. Otro de los volúmenes publicados con apoyo de CLACSO fue el libro publicado con Miguel Teubal, sobre la experiencia de un plan de estudio con enfoque heterodoxo y plural, aplicado participativamente en la década de los setenta en la carrera de economía, desarrollado en la Universidad Nacional de Sur (UNS), en la Ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Un elemento adicional que expresa la preocupación del Grupo por divulgar el conocimiento científico generado es el Ciclo de entrevistas *Diálogos Cercanos* que surge de una iniciativa personal y ha actuado como un canal de visibilización de una amplia agenda de investigación sobre el campo de la protección social. El ciclo de entrevistas se realizó con el apoyo de UNQ y CLACSO. Se inicio en 2020, filmado y transmitido por el equipo UNQtv en el estudio de TV la UNQ.

Hasta la fecha se realizaron 65 entrevistas en 6 temporadas. El ciclo no se remite solamente a entrevistar a miembros del GT Pobreza y Políticas Sociales, pero gran parte de sus miembros han participado. La primera entrevistada fue Alicia Ziccardi, fundadora del GT, en plena pandemia. Los miembros del Grupo que fueron entrevistados son: Salomón Nahman Sitton, Manuel Ignacio Martínez Espinoza, Iliana Yashine Arroyo, Mercedes Di Virgilio, Juliana Martínez Franzoni, Flavio Gaitán. Tema "Ingreso ciudadano universal y el desarrollo económico social ". Diálogos cercanos, Pablo Yanes Rizo, María Carla Rodríguez, Enrique Valencia Lomelí, Laura Golbert, Carlos Barba, Alicia Puyana, Rolando Cordera, Rosa María Voghon Hernández y Carmen Midaglia.

Creo que el ciclo de entrevistas sirvió para estar más informados sobre lo que estaba sucediendo en varios países de América Latina y el Caribe. Además, hemos tenido un interés por diversificar los temas al amplio campo de la protección social, las condiciones de vida, agroecología, la importancia de los elementos políticos, como la aparición de la nueva derecha. Una cosa importante que buscamos mostrar, incluso, es cómo afectó la pandemia a las y los investigadores a sus propias condiciones de vida. Y en algún punto contribuyó a la identificación de una agenda futura.

El régimen de acumulación está cambiando de forma acelerada y se abre una agenda de investigación necesaria para comprender sus alcances e impactos en las condiciones de vida. Hay una amplio conjunto de temas, tales como el cambio tecnológico, la automatización, las nuevas modalidades de participación en el mercado de trabajo, cómo el cambio tecnológico expulsa trabajo humano, vivo e incorpora trabajo de base digital, fenómeno que se profundiza cada vez más con la expansión de la IA, el impacto de las ideologías, por ejemplo aparición de las nuevas derechas extremadamente radicales, sobre los modos de regulación del trabajo y de formulación e implementación de políticas públicas.

En definitiva, las nuevas políticas sociales deberán tener en cuenta dos fenómenos interligados: repensar las maneras de redistribuir la riqueza, la manutención y la ampliación de los derechos para las políticas sociales persistentes.

Después del ciclo de giro a la izquierda que combinó políticas de expansión de la demanda con regulación del empleo (incluso a sectores que no estaban protegidos, como por ejemplo trabajadores domésticos) y políticas sociales, contributivas y no contributivas, asistimos un verdadero embate de la derecha radical que causa exclusión o marginación de derechos en sentido general y en especial a grupos particularmente perseguidos u oprimidos. Se promueven discursos que naturalizan la desigualdad y resurge el autoritarismo. Una situación nefasta para la consolidación de las instituciones democráticas. Esto se da, como sabemos, en el contexto de un capitalismo de billonarios que nos llama a preguntarnos por la necesidad de las reformas fiscales y un capitalismo más distributivo; es decir, la necesidad de una nueva articulación entre capital y trabajo, que puede ser activo, o incluso simbólico, pero que debe incorporar la necesidad de garantizar ingresos dignos a toda la población.

La agenda futura incluye necesariamente un análisis integrado de las políticas sociales y laborales, buscar la innovación para transformar la realidad a través de las políticas de protección social y, por supuesto, la relación con las políticas económicas.

El tiempo demanda, cada vez más, ser muy creativo en las políticas sociales, una situación democrática en términos políticos, instrumentar, diseñar una política social que permita el acceso a los bienes y servicios, incluido los nuevos y los antiguos, desde la comida, que sigue siendo un elemento básico, la vivienda, pero también acceso a las nuevas tecnologías y las ventajas creativas que eso permite. Cómo hacer todo eso demanda mucha imaginación e inteligencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. Y una coalición, algo que el grupo ha analizado muy bien; cómo generar el respaldo de fuerzas políticas que sustenten políticas de protección universales. Y la misma comprensión de políticas sociales y de protección es amplia: surgen nuevas temáticas como los cuidados, junto a los “clásicos” derechos: salud, educación, vivienda, ingresos, seguridad social.

Por último, a la luz de la radical de la crueldad que muestra la denominada “nueva derecha”, la importancia de entender por qué gobiernos que hacen campaña prometiendo corte de derechos y ajuste ganan las elecciones. Y, por supuesto, estudiar cómo eso impacta en los sistemas de protección social, en las condiciones de vida presentes y futuras y, en una perspectiva

propositiva, las condiciones de recomposición después de los procesos de desmantelamiento. (Ver, por ejemplo, Motosierra contra la protección social, Desmantelamiento sin precedentes de programas hacia los más vulnerables. Carlos Fidel y Flavio Gaitán en *Página 12 de julio de 2025*. <https://www.pagina12.com.ar/841011-motosierra-contra-la-proteccion-social>). En la Argentina, el gobierno de Milei está llevando adelante un ajuste sin precedentes, que recae exclusivamente sobre los sectores populares, desde trabajadores a jubilados. Está llevando adelante un proceso de desmantelamiento del sistema de protección que va a tener impacto duradero sobre las capacidades de intervención del estado y, por supuesto, sobre las condiciones de vida de la población. Un ajuste que se combina con represión; los jubilados que reclaman por sus derechos cada semana se encuentran con una muralla de las fuerzas represivas, muy violentas.

25 Años del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales

Carmen Midaglia*

La trayectoria de 25 años del GT de Pobreza y Políticas Sociales supuso un significativo acompañamiento, a la vez que incidencia, en la renovación de la Agenda de Investigación y Difusión regional en torno a la temática de la Protección Social y las condiciones de vida de los segmentos sociales en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Inicialmente, los ejes temáticos se centraban en la problemática de la pobreza urbana y rural, con cierto énfasis en el acceso y la calidad de la vivienda, respaldándose en la constatación empírica que el rubro habitacional es uno de los factores relevantes para mejorar y asegurar una posición socioeconómica digna a los sectores populares. En esa etapa inicial, también se incluyó el análisis de diversas expresiones de la pobreza, como la situación de la infancia latinoamericana y otras deudas sociales que comprometían el futuro de América Latina.

Ya en el siglo XXI, los debates del GT atendieron las nuevas políticas de asistencia, específicamente, las de transferencias monetarias condicionadas, como un signo de protección de la época. Estas prestaciones se planteaban como formatos de atención pública modernos y eficientes dirigidos a poblaciones vulnerables, y simultáneamente, se ajustaban a los parámetros de desarrollo de orientación al mercado, en los que predomina la disciplina fiscal, la austeridad y la retracción de la intervención estatal. En consecuencia, este tipo de intervenciones públicas se configuraron en términos de programas sociales modestos que, si bien aliviaban la intensidad de las condiciones que configuran las situaciones de pobreza, no las modificaban radicalmente, y menos aún, impactaban en la desigualdad regional.

Poco después, el grupo comenzó a indagar sobre las coaliciones políticas latinoamericanas que posibiliten algunas dosis de redistribución económica y que promovieran estrategias de inversión social, de manera de revertir o moderar la consolidación de un paradigma residual de protección. El esquema de protección vigente es extremadamente limitado en beneficios sociales, ya que se respalda en un conjunto de criterios políticos-técnicos que expresan la restricción de la intervención pública, por ejemplo, en el carácter coyuntural y condicionado de las prestaciones. A esto se agrega que esas políticas sociales son focalizadas en los sectores poblacionales con niveles de vulnerabilidad extrema y requieren para su efectivización de la comprobación de medios, es decir, identificar los “méritos” –por ejemplo, el nivel y tipo de pobreza- para recibirla.

Este residualismo en materia de asistencia social, se trasladó a las diversas arenas de políticas públicas, entre ellas, la de salud. En este sentido, un conjunto de miembros del GT de Pobreza y Políticas Sociales, avanzaron en el análisis de las reformas introducidas en ese sector en los primeros quince años del nuevo siglo, constatando que más allá de la ampliación de cobertura en el campo sanitario y de salud, el minimalismo en la provisión de ese tipo de bienes públicos parecía imponerse, sin lograr revertir la segmentación y los déficits de protección social que caracterizan al continente.

Otra línea de indagación se centró en la asociación analítica y empírica entre orientación política de los gobiernos regionales y las opciones de bienestar adoptadas. Se constató que durante el “giro a la izquierda” existió una expansión de las políticas de protección. Sin

* Profesora titular y actual decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Coordinadora del GT Pobreza y Políticas Sociales.

embargo, el diseño dominante fue de intervenciones focalizadas, lo que fue alejando cada vez más el modelo de universalismo de bienestar de las naciones europeas, que otrora operaba como modelo a alcanzar.

Más allá de esto, en esa fase temporal, la regulación del mercado de trabajo pareció “escaparse” del residualismo de las políticas sociales, en la medida que se incorporaron -o reinstalaron en algunos casos- derechos laborales colectivos e individuales. Seguramente, esta tendencia de excepción a orientaciones globales en bienestar encuentre una explicación en bases electorales de los partidos o coaliciones de izquierdas que gobernaban en esa época, en un contexto de crecimiento económico sostenido, impulsado por el *boom de las commodities*

Durante la pandemia del Covid 19, el Grupo de Trabajo se volcó a investigar las respuestas que, en materia de prestaciones en salud y apoyo socioeconómico, desplegaron los distintos países de América Latina. Los resultados obtenidos fueron variables, no obstante, se comprobó que el “*stock de bienestar*” que disponían los países fue fundamental para enfrentar esa situación inesperada y moderar sus consecuencias sanitarias y económicas. Una vez más, se reafirma que los impactos de las políticas e inversiones públicas no necesariamente tienen un efecto inmediato, sino que se proyectan temporalmente.

En la Agenda actual del GT de Pobreza y Políticas Sociales, figuran nuevas temáticas que dan cuenta de la complejización del abordaje de la pobreza y las situaciones de vulnerabilidad que se expresan en América Latina. En este sentido se abrieron tres líneas de indagación, que suponen revisiones de las problemáticas sociales que el Grupo abordaba y contaba con acumulación: las derechas políticas y el bienestar; la institucionalización de las opciones residuales de protección social y los equipos técnicos-políticos encargados de su promoción; y la recreación de estrategias comunitarias, así como la consolidación de iniciativas de bienestar informal para lograr mejoras sociales, en un contexto restrictivo económicamente.

Se han obtenido algunos avances en las líneas de indagación arriba anunciadas. En este marco, se comenzó a evidenciar, que las derechas políticas tienden a dismantelar las prestaciones sociales de tipo universal que aún persistían en Latinoamérica, pese a las estrategias de contención del gasto adoptadas desde los años '90, como, por ejemplo, en educación, ciencia y tecnología, entre las más destacadas. A esto se suman, frenos y recortes de las políticas laborales y de la seguridad social. Sin embargo, no se registran retrocesos en las políticas de asistencia de amplia cobertura y dirigidas a sectores sociales pobres. Seguramente, el mantenimiento de este tipo de políticas focalizadas en poblaciones carenciadas se ampare en la necesidad política de contar con suficiente respaldo electoral para que la derecha política tenga el futuro.

En relación a la temática de la consagración institucional de las políticas minimalistas y los efectos sociopolíticos generados, se ha avanzado en identificar la continuidad de elencos funcionales profesionalizados que juegan papeles claramente políticos en el diseño y conservación del paradigma focalizado de protección, recurriendo a criterios “ideológicos” travestidos de técnicos para justificar la conservación del mencionado paradigma de provisión pública.

Por último, cabe destacar la importancia del estudio de dinámicas comunitarias para enfrentar el repliegue estatal en materia social, bajo el supuesto de que cuando se genera ausencia o disminuye la intervención pública se recurre a lo local o barrial. Si bien en la mayoría de las oportunidades no logra respuestas adecuadas y suficientes, al menos, tiende a expresar solidaridades sociales tan necesarias en el presente.

En síntesis, a lo largo de sus 25 años, el Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales ha sido un actor importante en la renovación de la agenda de investigación regional sobre protección social. Su trayectoria ha seguido la evolución de las políticas en América Latina, documentando críticamente el giro hacia un paradigma residual y focalizado, caracterizado por programas modestos de transferencias condicionadas que alivian, pero no resuelven estructuralmente la pobreza ni la desigualdad. El GT ha analizado cómo este modelo, impulsado por coaliciones técnicas y políticas, se ha consolidado e incluso expandido bajo gobiernos de distintas orientaciones, recortando la aspiración universalista y dejando a las comunidades locales y estrategias informales como respuestas ante el repliegue estatal, un fenómeno que la pandemia puso aún más en evidencia.

Cuestión social y configuraciones heterogéneas de los capitalismos latinoamericanos

Enrique Valencia Lomelí¹

Un cuarto de siglo ha perdurado la aventura académica del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO. En este extenso trascurso las y los colegas del colectivo hemos enfrentado retos de carácter multidimensional para profundizar en las dinámicas sociales generadoras de pobreza y desigualdad, y ampliar horizontes críticos y propositivos en torno a las políticas sociales para enfrentarla.

En este continuo ejercicio de pensamiento crítico impulsado por el grupo interdisciplinario de ciencias sociales se fueron delineando dimensiones políticas, geopolíticas, sociales, económicas y culturales de la cuestión social latinoamericana, sus transformaciones y sus continuidades, sus pesados legados y sus señales novedosas. En 2025 América Latina en parte ha modificado su fisonomía y en parte ha mantenido algunas características de su estructuración social profunda. Los desafíos teóricos y metodológicos del ejercicio analítico han implicado fuertes diálogos y debates acerca de las interrelaciones entre la pobreza y la desigualdad latinoamericanas con los diversos procesos sociopolíticos y democráticos, los regímenes socioeconómicos de sus variados capitalismos, los vínculos geopolíticos nacionales, los paradigmas globales de políticas sociales y las prioridades públicas, entre otras dimensiones de la cuestión social. Mostramos en este breve ensayo algunas facetas de estas esferas en una muestra de once países² que han estado en los esfuerzos del Grupo de Trabajo.

Los capitalismos latinoamericanos de las economías mayores (Argentina, Brasil y México) en este cuarto de siglo han experimentado un dinamismo menor (PIB per cápita) al del promedio mundial, a diferencia de las otras economías consideradas³. En este marco, los regímenes de acumulación latinoamericanos han mostrado una vulnerabilidad notable a las modificaciones de la economía global: si bien todos (con excepción de México) fueron notablemente más dinámicos que la economía global en el periodo del alza de las materias primas (2003-2013), la mayor parte (salvo Costa Rica y Panamá) frenó notablemente (por abajo del promedio mundial) en los años posteriores (2014-2024) y algunos de ellos cayeron lo doble que en el resto del mundo durante la crisis COVID 19 de 2020. Estas volatilidades y el estancamiento relativo de Argentina y México no ha sido el mejor contexto para lograr una reducción más constante y sostenida de la pobreza.

Los regímenes de acumulación de la región se han ido desindustrializando (con excepción de México) en una forma relevante, de acuerdo a los Indicadores de Desarrollo Mundial. Algunos de una manera extrema como Argentina y Brasil en el largo plazo. En todos los países de la muestra (salvo México) en 2024 el peso de la industria manufacturera en el PIB era ya menor al promedio mundial (15% en 2024)⁴. En el largo plazo, América Latina se ha ido desindustrializando (en ritmos y desde cimas diversas, notablemente Argentina y Brasil que en

¹ Profesor (jubilado) de la Universidad de Guadalajara.

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay.

³ En este apartado utilizamos la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

⁴ Panamá especialmente -cerca de 5% del PIN manufacturero- pero también Uruguay y Chile por debajo del 10% del PIB; Bolivia y Colombia alrededor del 10%, Perú y Brasil del 12%, Ecuador y Costa Rica del 13%; Argentina casi en el promedio mundial del 15%; y México en un lejano 20%.

los años 80 tenían manufacturas que representaban alrededor del 30% de la producción del valor agregado).

Y no sólo se han desindustrializado las economías de la región, sino que su inserción a la economía mundial se ha consolidado con procesos de bajo desarrollo tecnológico, con una inversión ínfima en ciencia y tecnología muy por abajo del promedio mundial y no se diga de las economías dinámicas del Este de Asia o de Europa (Alemania) (ver Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial) (2.5% del PIB en 2020). En 2020, la inversión en ciencia y tecnología en las economías consideradas fue apenas un tercio o la mitad de la del promedio global, o una vigésima parte o un cuarto de la de Corea del Sur⁵. La pregunta de fondo es cómo economías desindustrializadas y severamente dependientes en los desarrollos tecnológicos podrían reducir durablemente la pobreza; algunos de los países en estas condiciones sí lo lograron en este cuarto de siglo y se precisan investigaciones para profundizar en las configuraciones específicas.

Muy vinculado a lo anterior, de acuerdo a la CEPAL⁶ ocho de los países incluidos en esta nota han consolidado o incrementado una inserción a la economía internacional con exportaciones primarias (lo que favorece problemas de extractivismo) cercanas al rango 80-90% del total de las exportaciones. En contextos de incremento de los precios de las materias primas (2003-2013) varios de estos países lograron reducciones muy importantes de la pobreza (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú) en esos años, pero después se frenó radicalmente este proceso con estancamientos en los indicadores de la CEPAL. La dependencia elevada en exportaciones primarias favorece vulnerabilidades macroeconómicas cuando los precios de las materias primas caen, el dinamismo económico tiende a desaparecer y los márgenes de fortalecimiento de los recursos públicos se estrechan. Si aunamos a esta dependencia, la desindustrialización concomitante y la estrechez tecnológica, los espacios para políticas sociales activas y progresivas se contraen.

No obstante, las configuraciones socioeconómicas son heterogéneas: el capitalismo chileno notablemente primarizado, desindustrializado y débil tecnológicamente, redujo durablemente la incidencia de la pobreza (de 42.8% en 2001 a 8.1% en 2022), lo que lleva probablemente a su configuración sociopolítica, a acuerdos de los actores hegemónicos para priorizar la reducción de la pobreza y a un largo periodo de crecimiento sostenido (promedio de 3.1% del PIB per cápita entre 2001 y 2025). Fue el segundo con menor pobreza entre los países de la muestra. Algo semejante ha sucedido con la sociedad uruguaya (primarizada, desindustrializada y débil tecnológicamente), con crecimiento sostenido (2.5% promedio anual, 1991-2025) que ha construido acuerdos consistentes de reducción de la pobreza hasta 2017 (aunque con posterior repunte en 2018-2023) y con la menor incidencia de la pobreza de los países considerados (de 19.3% en 2007 a 2.6% en 2017 y a 4.5% en 2023).

En el otro extremo, los capitalismos menos primarizados también redujeron su pobreza, dos de ellos entre los países con menor incidencia de la pobreza. El capitalismo de servicios panameño, severamente desindustrializado y el más débil tecnológicamente, ha reducido también durablemente la pobreza desde 36.8% en 2001 hasta 14.3% en 2023, aunque con freno notable de este proceso en 2028-2023; Panamá ha mantenido un dinamismo destacado en la

⁵ Las economías que lograron mayor intensidad manufacturera en el pasado son los que tienen mayores inversiones en ciencia y tecnología (en 2020, Brasil en especial, 1.1% del PIB; después Uruguay con 0.7% del PIB y Argentina con 0.5%); el más manufacturero en la actualidad, México, apenas con 0.3%, como Costa Rica, Chile y Colombia. En el extremo, Perú con únicamente 0.2%.

⁶ Nos referimos a la base estadística de la Comisión: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

región con un crecimiento promedio del PIB per cápita de 3.7% en 1991-2024 y el ingreso per cápita más alto de la región en 2024⁷. Costa Rica, también fuertemente desindustrializada y que cuenta con una ya larga historia de menor pobreza que el resto de la muestra, también la redujo entre 2001 y 2017, y la estancó después de este periodo hasta 2023; la economía costarricense se encuentra también entre las más dinámicas de la región con 2.7% de crecimiento del PIB per cápita entre 1991 y 2024. Sigue sobresaliendo como uno de los capitalismos con menor pobreza. México en este subconjunto resalta como el país menos primarizado y aún con peso manufacturero, con un estancamiento severo (sólo 0.8% de crecimiento anual promedio del PIB per cápita entre 1991 y 2024), y una reducción muy lenta de la pobreza entre 2001 y 2020, y una aceleración en esta reducción entre 2020 y 2022 debida especialmente a cambios en la política salarial.

Otras economías durablemente primarizadas al igual que Chile, como Bolivia, Ecuador y Perú, muestran configuraciones divergentes con reducciones importantes de la pobreza. También han vivido procesos de desindustrialización (aunque Bolivia con menor tradición manufacturera). Estos tres países andinos experimentaron reducciones importantes de la pobreza en el periodo de alza de precios de materias primas y frenaron esta dinámica en los años posteriores 2014, con la reducción de sus márgenes de maniobra macroeconómicos. Sin embargo, en el cuarto de siglo reciente Perú disminuyó notablemente su pobreza (de 45.1% en 2001 hasta 18.3% en 2023) y ya no se encuentra entre los más pobres de la región; Bolivia fue el país que más disminuyó la pobreza en el periodo del auge de las materias primas (de 66.8% en 2002 a 33.7% en 2014) aunque continúa entre los que cuentan con mayor incidencia de la pobreza en la región (29% en 2021, sólo por debajo de Colombia). El capitalismo peruano fue también de los más dinámicos en un largo periodo (2.8% de crecimiento promedio anual del PIB per cápita entre 1991 y 2024), un poco más que el boliviano (2%) y el ecuatoriano (1.3%). Este último con una de las volatilidades más extremas de la región (12 años de caída del PIB per cápita entre 1991-2024).

Otros dos capitalismos con una aguda primarización y desindustrialización, Brasil y Colombia, vivieron trayectorias y configuraciones contrastantes sociales. Por una parte, el capitalismo brasileño experimentó una de las transformaciones socioeconómicas más fuertes en la región con una de las desindustrializaciones y primarizaciones más severas; en este marco primero disminuyó fuertemente la pobreza (38.8% en 2003 y 16.5% en 2014) con incremento importante al fin del auge de las materias primas (24.4% en 2021) y reciente reducción de nuevo (16.1% en 2021), cercano a Costa Rica y Panamá. El crecimiento brasileño ha sido mediocre (apenas 1.3% del PIB per cápita entre 1991 y 2024), cercano al promedio de América Latina y el Caribe, y con una volatilidad notable (10 años de caída en el PIB per cápita en 1991-2024). En medio de estas limitaciones, del débil crecimiento y de la volatilidad, probablemente algunas particularidades sociopolíticas de Brasil han permitido este desempeño social. El capitalismo colombiano compartió algunas características del brasileño (desindustrialización fuerte y acentuación de la primarización), aunque con desempeño social más endeble de tal manera que si en 2003 era el tercer país con mayor incidencia de la pobreza (52.4%), en 2023 es el primero (32.7%).

En la base de datos de CEPAL (CEPALSTAT) la serie sobre incidencia de la pobreza no incluye a Argentina. Sin embargo, los datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina

⁷ Llegó a 36,426 dólares por persona (dólares constantes 2021, en paridad de poder de compra).

(2024)⁸ (no comparables con los de CEPAL) indican una tendencia semejante a la de varios de los países señalados aquí: reducción muy importante de la pobreza entre 2001 y 2012-2013, y estancamiento posterior hasta 2017; la particularidad argentina es el incremento importante entre 2017 y 2024. El capitalismo argentino también se ha reconfigurado con una muy fuerte desindustrialización y la asociada primarización (hasta acercarse a los niveles de Chile, un poco menor a la de Perú, Bolivia y Ecuador), y un dinamismo económico endeble, con sólo 1.5% de crecimiento del PIB per cápita entre 1991 y 2024 producto de una volatilidad extrema (14 años de caída del PIB). Sólo entre 2014 y 2024 el PIB per cápita argentino decreció en 7 años; con una inestabilidad macroeconómica tan notable se creó el espacio para un incremento de la pobreza en el capitalismo argentino, probablemente el más elevado en la región después del auge de las materias primas.

En síntesis, en el último cuarto de siglo la incidencia de la pobreza ha caído en general en América Latina y en el conjunto de países de esta nota. La configuración socioeconómica relacionada a esta trayectoria ha sido heterogénea con diversos procesos productivos, de inserción a la economía internacional y de dinamismo. Otros factores sociopolíticos, institucionales, han diferenciado a estas economías y que exigen profundizar los análisis comparativos y por país. Señalaremos sólo dos más: los gastos sociales y la consolidación democrática en la región (para un menor grupo de países).

Los acuerdos sociopolíticos pueden expresarse en las prioridades de las políticas públicas y en concreto en el gasto social y en la construcción de instituciones sociales. Notablemente en este largo periodo, en América Latina y en el conjunto de países seleccionados el gasto social se incrementó en forma prácticamente constante⁹, con la excepción de Panamá que experimentó una importante reducción de la pobreza y en la que probablemente sea más relevante el incremento de los ingresos per cápita. Como lo apuntábamos ya, Chile y Uruguay tuvieron incrementos en su gasto social que los pone a la cabeza en la región estudiada (con 18.3% y 16% del PIB respectivamente), Chile con un incremento moderado y Uruguay con uno más importante, ambos asociados con aumentos del ingreso per cápita. En estos tres países se experimentaron procesos que podríamos denominar de normalidad democrática (elecciones en periodos constitucionales sin interrupción y alternancias varias), con dominio de presidencias de centro izquierda en Chile, de izquierda en Uruguay y de derecha en Panamá. Habría que discutir la vinculación de estos procesos democráticos con las políticas sociales y la reducción de la pobreza.

Un caso destacable es el de Ecuador con el incremento relativo más notable en el gasto social de estos países estudiados: pasó de 4% en 2001 a 11.3% en 2023, lo que le permitió construir instituciones sociales. El capitalismo ecuatoriano redujo por mitad la incidencia de la pobreza en este periodo: de 53.5% en 2001 a 25.3% en 2023, aunque con freno en el último decenio. El crecimiento del ingreso per cápita de Ecuador ha sido mediocre (sólo 1.3% en promedio anual (1991-2024) en el contexto de una fuerte volatilidad productiva (12 años de caída en el PIB per cápita en ese periodo) y también política (tres presidentes en 2001-2007 y dos en mayo 2001-mayo 2025), con dominio de gobiernos de derecha (14 años entre 2001 y 2025) y la presencia de importantes movimientos sociales.

⁸ En: <https://tinyurl.com/44bewc49>.

⁹ Aunque el gasto social en América Latina se encuentra aún distante de los promedios de la OCDE. De nuevo utilizamos los datos de CEPALSTAT al respecto.

Los procesos argentinos asocian una gran volatilidad económica, periodos de fuerte incremento de los ingresos per cápita (4.1% promedio anual en el PIB per cápita entre 2003 y 2013) y de decremento duradero (-0.7% entre 2014 y 2024), inestabilidad en los gastos sociales e incremento de la pobreza. Los gastos sociales se incrementaron de manera importante desde 2001 (8.9%) hasta 2017 (14.6% del PIB) y con descensos y ascensos posteriores hasta llegar a 12.6% en 2023. La sociedad argentina vivió una fuerte inestabilidad política entre 2001 y 2003 con cinco presidentes, para después pasar a una etapa de normalidad democrática (alternancias) con dominio de centro izquierda (16 años de gobierno entre 2003-2025) y de nuevo con inestabilidades (choques) en las políticas económicas. Podría decirse que la volatilidad económica y política ha sido la marca de la trayectoria argentina. ¿Cómo han impactado estos procesos a las instituciones sociales?

El resto de los países considerados tienen trayectorias semejantes en relación a los gastos sociales: Bolivia y Perú reducen sus gastos sociales en el periodo de auge de las materias primas y después los incrementan hasta 14.5% y 11.2% del PIB respectivamente; México, Colombia y Brasil inicialmente los incrementan y después frenan hasta 10.3%, 12.2% y 16.1% del PIB respectivamente; Costa Rica los aumenta, posteriormente los estabiliza entre 2010-2017 y en los últimos años (2022-2023) los reduce a 10% del PIB. Resalta la configuración peruana con cierto estancamiento del gasto social (11.7% del PIB en 2002 y 11.2% en 2023, con movimientos menores en el periodo), dinamismo económico (y volatilidad media) y fuertes inestabilidades políticas (siete presidentes entre 2018 y 2025) en el contexto de dominio de gobiernos conservadores; en esta configuración compleja se añade una fuerte reducción de la pobreza, probablemente asociada entre otros factores al dinamismo económico.

Las articulaciones socioeconómicas y sociopolíticas de los países considerados no lograron transformar sustancialmente los regímenes de desigualdad hacia procesos más redistributivos. En el cuarto de siglo de labores del Grupo de Trabajo, América Latina se ha sostenido como una de las regiones más desiguales del mundo y los países en consideración modificaron de manera diferenciada sus regímenes de desigualdad¹⁰. De acuerdo a la WID América Latina redujo marginalmente su desigualdad de ingresos desde un índice de Gini de 0.69 en 2001 a 0.65 en 2023 en un contexto de reducción de la pobreza.

Los once países incorporados en este texto manifestaron procesos diferenciados en sus regímenes de alta desigualdad entre 2001 y 2023: Ecuador y Argentina con una mayor reducción (de 0.65 a 0.49, y de 0.61 a 0.50 respectivamente), Uruguay, Perú, Chile, Brasil y Bolivia con una reducción media (de 0.59 a 0.51, de 0.73 a 0.65, de 0.67 a 0.61, de 0.69 a 0.64 y de 0.66 a 0.61 respectivamente), con una reducción menor Colombia, Panamá y Costa Rica (de 0.67 a 0.63, de 0.64 a 0.60 y de 0.61 a 0.60 respectivamente) y con un incremento marginal México (de 0.679 a 0.683). Únicamente Ecuador, Argentina y Uruguay se sitúan cerca de 0.50, y la mayoría por arriba de 0.60. Notablemente Ecuador articuló fuerte reducción de la pobreza y disminución importante de la desigualdad, semejante a Uruguay con reducción media de la desigualdad; Bolivia, Chile y Perú, y también Brasil y Panamá disminuyen fuertemente la pobreza, en menor medida la desigualdad y no obstante siguen con desigualdad muy elevada. Colombia y Costa Rica asocian disminución de la pobreza con una ligera reducción de la desigualdad. Argentina muestra un proceso contrastante con un incremento de la pobreza y al

¹⁰ Nos referimos en este caso a la World Inequality Database (WID). En <https://wid.world/>. Puede verse en esta base la metodología utilizada que va más allá del recurso a las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares, y que incorpora fuentes adicionales de información como, entre otras, bases fiscales.

mismo tiempo caída de la desigualdad; México es el caso opuesto con decremento en la pobreza y ligero aumento de una muy alta desigualdad.

En síntesis, tenemos en estos once países de América Latina, configuraciones complejas: por una parte, la prevalencia de los procesos de desindustrialización y primarización, de volatilidades productivas y estancamiento relativo de las economías mayores, y de debilidades tecnológicas en la inserción a la economía global, y por otra de reducción de la pobreza y de incrementos en los gasto sociales, además de institucionalización mayoritaria de los procesos democráticos electorales (si obviamos los periodos 2001-2002 de Argentina y 2016-2018 de Brasil). Con todo, la muy alta desigualdad continúa moldeando las estructuras sociales de estas sociedades, salvo algunas reducciones señaladas. La heterogeneidad de las configuraciones socioeconómicas y sociopolíticas exigen el ejercicio de un pensamiento crítico en torno a las políticas sociales, la pobreza y la desigualdad; tal ha sido el desafío del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO.

Grupo de Trabajo CLACSO “Pobreza y Políticas Sociales”: Su Trayectoriaⁱ

Laura Golbertⁱⁱ

A finales de los años noventa Atilio Boron, entonces Secretario Ejecutivo 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.

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 inter- nacionales 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.

ⁱ Publicado originalmente en Cuadernos del Pensamiento Crítico, n 53, febrero de 2018.

^{*} GT Pobreza y Políticas Sociales. Profesora e investigadora de CLACSO Argentina.

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 pobreza. 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 regímenes 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, inter- disciplinarios 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 emponderamiento 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 transfiere 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 deba- tes

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.

Todas 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 reducción 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 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 un conjunto de publicaciones.

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).

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.

25 aniversario del GT CLACSO

Gerardo Ordóñez Barba*

En los seis años en los que participé como co-coordinador del GT se organizaron cuatro seminarios internacionales: en 2014 en Colombia (Bogotá), en 2015 en México (Tijuana), en 2016 en Uruguay (Montevideo) y en 2017 en Cuba (La Habana), así como dos mesas de trabajo en el VII y VIII Congresos Internacionales de Clacso en Colombia (Medellín) en 2015 y en 2018 en Argentina (Buenos Aires).

Con motivo de estos encuentros las y los miembros del grupo publicamos artículos y capítulos de libro como resultado de las ponencias presentadas, y se publicaron dos libros colectivos: “La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social” en 2016 y en 2018 “La política social en América Latina en los inicios del siglo XXI”.

Los eventos y las publicaciones del Grupo reflejan una de las características principales de nuestro quehacer académico: estar siempre a la vanguardia de los acontecimientos sociales, políticos y económicos y de los desarrollos conceptuales que se generan y analizan los cambios en la política social en América Latina y sus efectos en la pobreza y la desigualdad. Otra virtud del grupo es su conformación por investigadores(as) de diversos países de América Latina, lo que ha permitido destacar la heterogeneidad de las políticas sociales en la región y en las trayectorias frente a la pobreza, aunque también ha podido destacar algunos itinerarios comunes.

En el periodo 2013-2016 se buscó profundizar en los debates sobre las políticas sociales y su pertinencia en el marco de los riesgos sistémicos internacionales suscitados a partir de 2013, en la ausencia o presencia de acuerdos nacionales sólidos en favor de los derechos sociales, en las actuaciones de los gobiernos de izquierda, 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.

A partir de 2016 América Latina enfrentó fuertes presiones para ejercer una mayor ortodoxia económica en un contexto de reducción del crecimiento, lo que podría llevar a limitar las innovaciones en política social y a frenar las dinámicas redistributivas registradas entre 2003 y 2013. En este escenario, el Grupo se propuso como objetivos para el periodo 2016-2019 analizar los nuevos riesgos de la ortodoxia económica y social, y la heterogeneidad de la región, así como las causas de la desigualdad social entendiéndola como un serio obstáculo para la reducción de la pobreza y para la generación de sólidos acuerdos sociales.

Sin duda los impactos de mayor calado que ha tenido el Grupo son de índole académica, habiendo aportado una amplia literatura sobre política social, pobreza y desigualdad en América Latina que ha sido ampliamente citada, pero además se ha producido una cantidad importante de publicaciones de divulgación, que son materiales muy valiosos para las tareas de investigación y docencia, así como para quienes toman decisiones desde las instancias gubernamentales o de las OSC. Desde el punto de vista de la docencia, hemos dirigido un

* Profesor e investigador del Colegio de la Frontera Norte. Co-Coordinador del GT Pobreza y Políticas Sociales entre 2013-2016 (con Enrique Valencia y Carmen Midaglia) y 2016-2019 (con Carmen Midaglia).

altísimo número de tesis de Licenciatura, Maestría y Doctorado, y aceptando alumnos de Post-Doctorado, cumpliendo así con la tarea de formación de recursos humanos.

Otro ámbito de los impactos en este periodo se puede observar en los premios y reconocimientos nacionales e internacionales que han obtenido nuestros miembros: Salomón Nahmad, Premio Nacional de Artes y Literatura 2018 en México; y Alicia Ziccardi, con el Premio al Mérito Ciudadano 2017, que otorga la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, el Premio Herberto Castillo en 2018, y el reconocimiento de CLACSO a su destacada trayectoria académica que, entre otras cosas, dio lugar a un evento especial en 2018 y fue motivo de un libro que compila sus publicaciones más importantes.