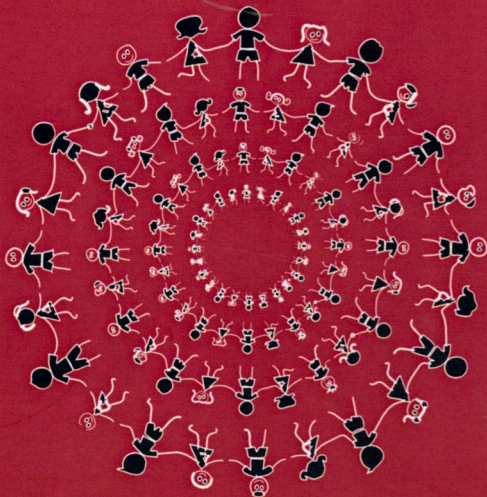


POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL



Introducción de
Eduardo Chávez Molina

Carolina Mouriño - Abel Enrique Irala - Milene Peixoto Ávila
Nadia Rizzo - Joaquín Cardeillac Gulla - Dayané Proenza González
Luis Carlos Herrera Montenegro - Jorge Daniel Vásquez - Susset
Fuentes Reverón - Sergio Patricio Ramírez Álvarez - Matías Bosch
Carcuro - Francisca Gallegos Jara

ÍNDICE

Introducción Eduardo Chávez Molina	11
Derecho a la educación en la Primera Infancia y Asignación Universal por Hijo. Un abordaje desde las perspectivas de los actores en el sur de la Ciudad de Buenos Aires Carolina Mouríño	19
¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010 Abel Enrique Irala	59
Os programas “Bolsa Família” e o “Famílias em Ação”: experiências comparadas Milene Peixoto Ávila	81
La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, <i>workfare</i> y rentas mínimas de inserción Nadia Rizzo	107
Evolución de la pobreza en los hogares rurales y agro-dependientes del Uruguay en un contexto regional y nacional de crecimiento económico basado en el sector primario. Evidencia del período 2000-2009 en base a Encuestas de Hogares Joaquín Cardellac Gulla	145

Dinámicas locales de gestión gubernamental: reflexiones sobre el tratamiento de la pobreza rural desde un estudio de caso Dayané Proenza González	187
Desigualdad social: entre la desesperanza y la supervivencia. Estudio de caso de dos comunidades en Costa Rica y Panamá Luis Carlos Herrera Montenegro	215
Vías de resistencia en espacios de segregación. Enclaves político-culturales de las formas de vida juveniles en La Carpio Jorge Daniel Vásquez	237
La protección social en el ámbito de la salud: interacciones, sinergias y tensiones entre Estado y familia en la Cuba actual. Un intento de problematización de los espacios de igualdad Susset Fuentes Reverón	267
Intentos de reforma del sistema de salud en Bolivia: nuevas batallas en el campo político Sergio Patricio Ramírez Álvarez	311
"Si no hay dinero en el bolsillo, mueres". Protección social, integración al trabajo y vulnerabilidad: un análisis comparativo a partir del caso de los obreros de maquila en Haití y República Dominicana Matías Bosch Carcuro	343
Derechos económicos, sociales y culturales: una propuesta para la medición de la pobreza en Chile Francisca Gallegos Jara	381

vivimos un tiempo en que los derechos sociales han comenzado no sólo a constituirse en forma de intervención universal, o casi universal, sino a consolidarse y ser demandados por la población.

Los artículos que se presentan en este libro tienen como objetivo indagar, profundizar y responder la consigna principal de este llamado: “pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”.

En ese sentido, los diferentes trabajos de este libro giran en torno a la implementación de programas sociales, enmarcados en diversas problemáticas, en las cuales se incorporan visiones particulares que escudriñan dificultades, contradicciones, límites e interpretaciones puestos en escena por estos jóvenes investigadores latinoamericanos.

El primer trabajo que se presenta es “Derecho a la educación en la Primera Infancia y Asignación Universal por Hijo. Un abordaje desde las perspectivas de los actores en el sur de la Ciudad”, de Carolina Mourriño, y está centrado en los barrios periféricos de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. La autora problematiza el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), programa de transferencia condicionado, por desarrollo de aspectos educativos y de salud de población sin ingresos formales. Centrándose en la capacidad institucional de brindar las condiciones materiales de la educación, más allá de las probabilidades de la población de cumplir con dicho requerimiento. En ese sentido, el trabajo es ilustrativo en mostrarnos el caso de Villa Soldati, las dificultades y las carencias de ofertas educativas, sobre todo en los niveles iniciales que resquebrajan el enunciado inicial del programa de AUH y las responsabilidades públicas y sociales que inciden que no cubran derechos inalienables hoy en día de niños y niñas. Junto a ello, Carolina Mourriño también plantea el papel que cumple el programa en la colaboración de la recomposición del tejido social, a través de la profundización del espacio de lo público, especialmente lo que se refiere a educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes “que permitan la proliferación de experiencias sociales más equitativas y enriquecedoras”.

¿Dominación o protección social? es la principal pregunta, expresado en su título, además, del trabajo de Abel Enrique Irala, sobre un análisis del Programa Tekopara de transferencia monetaria condicionada en Paraguay 2009-2010. Lo que orienta al autor es preguntarse, en base a los procedimientos instrumentales técnicos de las transferencias monetarias condicionadas (TMC), si en sí mismas, como instrumentos de políticas sociales están dirigidas a neutralizar la capacidad de demandas de la población, o a paliar a los sectores más empobrecidos. Como sugiere el autor, son “refinadas formas de control” y dominación hacia poblaciones empobrecidas, en las cuales se ajustaría cierta disciplina que moldearía conductas y hábitos en las personas beneficiarias de las transferencias.

Bajo esa misma línea temática, Milene Peixoto Àvila presenta, a través de un estudio comparativo que da cuenta de las principales diferencias y semejanzas, “Los programas Bolsa Familia y Familias en Acción, experiencias comparadas de Brasil (Sao Paulo) y Colombia (Bogotá)”. En el análisis se consideran tanto los aspectos institucionales (diseño, implementación y modelos de gestión) como subjetivos, es decir, las percepciones de los beneficiarios; rescatando la novedad de este tipo de intervención y su impacto en la esfera política. La hipótesis que guía el trabajo es que hay diferencias y semejanzas relativas en aspectos institucionales, como también en las dimensiones simbólicas: subjetiva y política. Pero que, en términos comparativos, la diferencia más significativa se da en los impactos en las propias vidas de los beneficiarios. En el Programa colombiano Familias en Acción, el papel de la “madre líder” establece una diferencia en la forma en que las beneficiarias interactúan con la política o como ellas se *autoperciben*, incorporando nuevas prácticas de sociabilidad y crianza. En tanto que en el programa Bolsa Familia, de Brasil, los efectos políticos son menos evidentes, en tanto que los efectos en la esfera económica aparecen más relevantes.

Y, enmarcado en pensar y analizar los programas de transferencias de ingresos, Nadia Rizzo realizó el trabajo: “La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre transferencias monetarias condicionadas, *workfare* y rentas mínimas de inserción”. La potencialidad que presenta este artículo se basa en entender la orientación, e interpretación sociopolítica, que implican los programas de transferencias de ingresos, comparando los programas Bolsa Familia de Brasil (PBF) y la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina con los programas ‘Temporary Assistance for Needy Families (TANF)’ de los Estados Unidos y el “Revenu de Solidarité Active (RSA)” de Francia. Bajo estos ejemplos se puede comprender la visión que se construye en torno a la problematización de la pobreza y vínculo con la política social. Por lo cual son dos los ejes centrales del trabajo de Rizzo: la forma en que se construye el problema social, y con ello la concepción de la pobreza, y la definición del sujeto, destinatario de la política social y, por último, la forma en que se construye la intervención, y en ese sentido se aborda el carácter que asume la transferencia, las condicionalidades exigidas, las responsabilidades comprometidas y la representación que asume el programa a los potenciales beneficiarios.

También son causa de preocupación para los científicos sociales no sólo las intervenciones destinadas a la población en general, como son los programas de transferencias de ingresos, sino también las destinadas a ámbitos particulares, como el trabajo que nos presenta Joaquín Cardeillac Gulla, “Evolución de la pobreza entre los hogares rurales y agro-dependientes del Uruguay, en un contexto regional y nacional,

de crecimiento económico basado en el sector primario. Evidencia del período 2000-2009 en base a Encuestas de Hogares”. La intención del autor es describir la incidencia de la pobreza, medida a partir de ingresos y, también, de acuerdo al enfoque de las necesidades básicas, en dos poblaciones distintas que suelen confundirse: la población rural y la población dependiente de ingresos agropecuarios. Y, bajo esa lógica, apreciar el impacto de la disminución o crecimiento de la pobreza en los períodos 2000-2009 sobre el sector primario, partiendo de una premisa: las consecuencias diferenciales en cada grupo poblacional de acuerdo al crecimiento experimentado en el sector.

Siguiendo el mismo ámbito de observación, Dayané Proenza González presenta el estudio “Dinámicas locales de gestión gubernamental: reflexiones sobre el tratamiento de la pobreza rural desde un estudio de caso”. El trabajo está centrado en un análisis en el municipio de Güines, Provincia de Mayabeque, Cuba. Lo interesante de este artículo es la observación particular de la pobreza rural cubana, calificada bajo los términos de población en riesgo o pobreza con amparo y protección, y cómo juega en su intervención el poder local, ya sea para erradicarla y/o morigerarla. Desde allí se describe una pregunta que argumenta todo el trabajo: si en realidad los gobiernos locales cubanos están preparados; y qué nivel de autonomía, política y financiera, tienen para gestionar acciones territoriales.

Luis Carlos Herrera Montenegro, nos presenta el trabajo “Desigualdad social: entre la esperanza y la sobrevivencia. Estudio de caso de dos comunidades en Costa Rica y Panamá”, Las Vegas en Costa Rica y Puente Blanco en Panamá. El desarrollo del trabajo gira en torno a pensar la idea de democracia en su sentido integral, lo cual implica analizar el acceso al empleo, a servicios, a ingresos. La mirada puesta en escenarios de pobreza y marginación interroga, además, hasta dónde es posible tolerar las condiciones de vida; y más allá de la baja o nula intensidad de la política social hacia estos barrios, heridos por lógicas de estigma y discriminación exógenas y endógenas, es posible encontrar resignación y desesperanza como argumentos centrales ante la indignación y la rebeldía.

El otro trabajo vinculado a las problemáticas locales es el de Jorge Daniel Vázquez “Vías de resistencia político-culturales de las formas de vida juveniles en La Carpio”, Costa Rica. Los tópicos están puestos en la discriminación, el estigma y la segregación espacial, planteada desde una perspectiva “*adultocéntrica*” cuya víctima principal es la población juvenil nicaragüense, afincada en el barrio. Para analizar a estos jóvenes, el autor propone el concepto de “formas de vida juveniles”, donde priman las lógicas de agregación juvenil, adscripción identitaria y culturales juveniles, para entender las formas de acción de las per-

sonas jóvenes. El autor nos propone que los enfoques de políticas para la juventud, centrados en sectores segregados territorial y simbólicamente, debería realizarse en espacios de encuentros que impliquen el cuestionamiento a las miradas *adultocéntricas* y permitan un fortalecimiento colectivo, que generen herramientas para confrontar la triple discriminación que se sufre en ese contexto: pobre, joven, migrante.

Otra de las dimensiones consideradas importantes en el ámbito de las políticas sociales es el tema de la salud, el acceso de la población a atención primaria, a intervenciones específicas y cuidados paliativos no son menores en la vida individual y colectiva. América Latina ha mostrado avances sustantivos al respecto, pero estos trabajos, justamente, nos ilustran sobre aquellos aspectos en déficit o no alcanzados por las intervenciones. Uno de esos trabajos es de Susset Fuentes Reverón “La protección social en el ámbito de la salud: interacciones, sinergias y tensiones entre Estado y familia en la Cuba actual. Un intento de problematización de los espacios de igualdad”. El estudio aborda, desde la experiencia cubana, un modelo de política social establecido por el Estado de forma universal y gratuita, incorporado como un derecho no mercantilizado. Pero, a partir de los cambios introducidos en el modelo político, la necesidad de observar los nuevos fenómenos sociales que vive Cuba actualmente lleva a la autora a preguntarse sobre las conexiones de la desigualdad económica y el uso de los espacios de igualdad, explorando qué implicaciones tiene esto para la satisfacción de las necesidades, en familias con diferentes recursos económicos y capital social, mostrando a través de una estrategia cualitativa, el uso de dichas herramientas que permiten viabilizar y construir estrategias para cubrir sus necesidades de salud.

En otro contexto, donde se intenta consolidar una experiencia de derecho universal como la salud, Sergio Ramírez Álvarez nos presenta “Intentos de reforma del sistema de salud en Bolivia: nuevas batallas en el campo político”. El trabajo, tomando en cuenta a los actores institucionales involucrados en conflicto y sus posicionamientos en torno al mismo, presenta los intentos de reforma del sistema de salud en Bolivia. Desde allí nos permite recorrer el contexto en el cual se genera este proyecto político, las disputas en el ámbito de la salud producto de esta apuesta institucional gubernamental del gobierno de Evo Morales. Lo que aparece como un elemento peculiar, desde el origen del diseño de una política social como este caso particular, es la cantidad de actores involucrados y el grado de importancia que pueden asumir tanto para validar como para deslegitimar la intervención, siempre pensando en actores institucionales involucrados.

Matías Bosch Carcuro, a través de su estudio “‘Si no hay dinero en el bolsillo, mueres’. Protección social, integración al trabajo y vul-

nerabilidad: un análisis comparativo a partir del caso de los obreros de maquila en Haití y República Dominicana”, plantea el problema de la vulnerabilidad social, inclusive enmarcado en el mundo del trabajo, para poblaciones asalariadas, con claros problemas institucionales regulatorios, y donde la ampliación de mercantilización no resolvió los problemas inicialmente planteados; sino que, directamente, los agravó. Mientras que la República Dominicana avanza hacia un contexto de mayor protección social a su población, Haití se encuentra en un estado de extrema vulnerabilidad económica, política y social. El trabajo sitúa, sin embargo, cómo el capital transnacional configura enclaves productivos a través de la lógica del abaratamiento de la fuerza de trabajo, pero que en contextos económicos desfavorables, la menor institucionalidad se ve afectada principalmente por los cambios y recesiones empresariales. Sin embargo, los seguros sociales tienen un formato paradójico, en un país la combinación de esfuerzos públicos e individuales para sostener un marco protector, teniendo al empleo asalariado registrado como soporte principal, pero en el que el empleo informal sigue siendo mayoritario. Y, por otro lado, un seguro social declarado oficialmente universal, pero absolutamente inexistente.

Por último, la propuesta de Francisca Gallegos Jara “Derechos económicos, sociales y culturales: una propuesta para la medición de pobreza en Chile”, tiene por objetivo presentar una definición y medición de la pobreza desde la cual se identifican como pobres a aquellas personas que tienen un bajo nivel de realización de derechos y en contexto donde los mismos no están asegurados. Este trabajo, además de la propuesta metodológica, engrana dos planteos: el análisis de la pobreza multidimensional, no restringida exclusivamente a ingresos, y la perspectiva de derechos en la morigeración o erradicación de indicadores sociales. Esto conlleva a compromisos ciudadanos y estatales para superar las condiciones de pobreza en la población y que no quede en un mero indicador estadístico, reflejo de circunstancias más que de intervenciones públicas. Este análisis, asimismo, permite observar la complejidad de los factores múltiples de la pobreza, que se expresan en servicios, vivienda, transporte, salud, y oportunidades.

Como vemos en todos estos artículos elaborados por jóvenes académicos latinoamericanos, y más allá de las particularidades de los países que reseñan y particularizan los estudios, la necesidad de buscar soluciones, y elaborar críticamente análisis sobre esas respuestas públicas, ha sido el norte común de esta selección de casos que permiten acercarnos, cada vez más, a comprender los fenómenos latinoamericanos que constituyen temas prioritarios en las ciencias sociales nuestras.

Buenos Aires, agosto de 2012.