

# **PERSISTENCIAS DE LA POBREZA Y ESQUEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Carmen Midaglia, Verónica Villarespe Reyes  
y Alicia Ziccardi** [coordinadoras]

Prólogo de **Rolando Cordera Campos**

**Claudia Robles | Analía V. Calero | Claudia C. Danani | Julio Boltvinik |  
Cristina Almeida Cunha Filgueiras | Cynthia Franceska Cardoso |  
María Ignacia Costa | Inés Martínez Vallvé | Rosa María Voghon  
Hernández | Ángela Peña Farías | Pablo Yanes | Matías Bosch**

COLECCIÓN CLACSO-CRDP



 **CLACSO**

Librería García Cambeiro

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b>		11
<b>Introducción</b>		15
<b>I. TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: ¿HACIA UNA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL?</b>		
<b>Claudia Robles</b> La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro		35
<b>Analia V. Calero</b> Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos		67
<b>Claudia C. Danani</b> Estatidades en disputa. Recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011		91
<b>Julio Boltvnik</b> Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y del modelo social naciente en el DF y propuesta de creación de un estado de bienestar de nuevo tipo		115

## II. LOS ALCANCES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

**Cristina Almeida Cunha Filgueiras**

Transferência condicionada de renda e sistema público de trabalho, emprego e renda no Brasil. Peças de um sistema articulado ou mecanismos independentes?

| 155

**Cynthia Franceska Cardoso**

As políticas de proteção social brasileira e o amparo aos povos indígenas

| 187

**María Ignacia Costa**

Protección social universal. El caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina. Debates políticos, ejes de ruptura y continuidad

| 221

**Inés Martínez Vallvé**

El Estado ambidiestro. El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia

| 251

## III. LOS CRITERIOS UNIVERSALISTAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

**Rosa María Vogbon Hernández y Ángela Peña Farías**

¿Reproducción de la pobreza en el contexto de políticas sociales universales? Encrucijadas y desafíos del modelo de protección social cubano

| 285

**Pablo Yanes**

Del derecho al hecho hay mucho trecho. La compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México

| 315

**Matías Bosch Carcuro**

“Si no hay dinero en el bolsillo, ¿mueres?” Protección social, integración al trabajo y vulnerabilidad. Un análisis comparativo a partir del caso de obreros de maquila en Haití y República Dominicana

| 343

## PRÓLOGO

AMÉRICA LATINA ES CONSIDERADA la región más desigual del planeta. Sin haber acortado significativamente las distancias entre su producto por persona y el de los países avanzados, el subcontinente registra una enorme desigualdad que, sin duda, recoge la herencia colonial, pero que los siglos de vida independiente y modernización económica y social no han sido capaces de superar. Esta desigualdad está en la base de las profundas brechas sociales que definen su imagen y acosan su evolución política.

Los logros alcanzados en la primera década del siglo XXI en varios países del Cono Sur, y en menor medida en México, en disminución de la pobreza y reducción de los índices de desigualdad, fueron interrumpidos en 2008 por la crisis alimentaria que elevó el costo de las canastas básicas y, luego, por el impacto de la crisis global sobre el empleo y la actividad económica. Es claro, además, que la arquitectura de los sistemas de protección social contribuye no sólo a un desigual acceso a las prestaciones de salud y de seguridad social, sino a la reproducción de la desigualdad.

En este contexto, dominado por la persistencia y agudización de lastres como la pobreza, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad, se organizó en diciembre de 2011 el seminario internacional “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas

y perspectivas comparadas”, buscando reflexionar además en torno a aspectos centrales sobre la seguridad social.

El seminario se llevó a cabo bajo el auspicio del Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, conjuntamente con el Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO, el Instituto de Investigaciones Económicas, el Seminario Universitario de la Cuestión Social, el Instituto de Investigaciones Sociales y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En él se reflexionó en torno a cuestiones que dan cuenta del carácter multivariado del tema, entre otras: ¿cómo conciliar la necesidad de arquitecturas nacionales de protección social con dinámicas locales ampliamente desiguales y heterogéneas? ¿Debe ser la protección social universal una red de derechos sociales indiferenciados o puede convivir con políticas centradas en diferencias de género, etnia, edad? ¿Cómo ha sido la relación entre la pobreza (como condición social) y la protección social (como instrumento de política pública)? ¿Cuáles han sido las principales políticas públicas, y cuáles han sido los resultados en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad? ¿Hay coordinación intersectorial? ¿Es la necesaria? ¿Cómo se financian los programas de protección social?

Fue claro para los participantes que debido a la naturaleza del tema, las explicaciones no pueden ser reducidas a un solo aspecto; por lo que se insistió en la necesidad de subrayar que sin atender las causas del empobrecimiento mayoritario y sin reducir las inaceptables distancias que marcan la distribución del ingreso, cualquier esfuerzo será incapaz de erigir nuevas plataformas de convivencia comunitaria y acción colectiva.

Se advirtió sobre la necesidad de contar con diagnósticos precisos de los contextos económicos y demográficos en virtud de la creciente complejidad y diversificación de las agendas de la cuestión social. Sólo así se podrán definir políticas que combinen, con realismo pero sin resignación, logros progresivos de metas de equidad e igualdad sociales, y crecimientos económicos dinámicos capaces de ofrecer empleos y educación a sus jóvenes.

Fortalecer la protección social, entendida como la creación de sociedades más incluyentes y justas, en las que todos los ciudadanos pueden realizar sus derechos económicos, sociales y culturales, es una tarea imprescindible. Lo es también porque la experiencia reciente de América Latina señala que la cohesión social es un factor importante para impulsar el crecimiento económico, fortalecer la estabilidad política, y por ser una variable decisiva para elevar la calidad de la democracia.

Sin embargo, no está de más insistir en que no todas las estrategias de crecimiento económico generan desarrollo humano y fortalecen la cohesión social; estos objetivos sólo pueden alcanzarse cuando existen baterías de políticas económicas y sociales que complementan y modulan el crecimiento económico y el desarrollo de los mercados. Esta combinatoria entre economía, política y mercado es indispensable para generar rutas de inclusión a los grupos sociales que son excluidos por el sistema económico o que se encuentran en desventaja. Lo mismo puede decirse desde una perspectiva de desarrollo regional y local.

Las evidencias con que se cuenta sobre la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades, constituyen sobrados argumentos en favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre la pobreza y la protección social en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio. Es preciso entender el desarrollo como un proceso que combina las dimensiones económica, social y cultural, para así generar estrategias y políticas de Estado que se hagan cargo de la posibilidad de que la globalización, pese a las tensiones y restricciones que genera, ofrece también oportunidades para acortar las distancias que nos separan.

Sólo visiones de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, pueden crear climas de entendimientos sociales y reformas institucionales. La inclusión y la cohesión social, más allá de ser abordadas sólo como ejes conceptuales deben ser los pilares que rijan y sostengan el desarrollo.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

## COLECCIÓN CLACSO-CROP

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 314 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



COORDINACION  
DE HUMANIDADES



PUEC



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-65-8



9 789871 891658

Librería García Cambiéro