

La política social: ¿hacia una pobreza sin adjetivos?, de

Gabriel Martínez (comp.)*

*Silvestre Licea Dorantes***

La pobreza, a pesar de no ser privativa del Tercer Mundo, por su extensión, persistencia y agudeza ha sido una realidad social que ha reclamado esfuerzos y recursos desde siempre. Los intentos por menguar la pobreza no están desligados de la forma como los distintos gobiernos han concebido la sociedad, el individuo, la desigualdad y la política; de ahí la importancia de investigar la política social de un país como México, tradicionalmente centralizado y en muchos aspectos autoritario, que ha hecho suyo el modelo neoliberal como fórmula de crecimiento y desarrollo. En una fórmula como la neoliberal, donde las élites tienen un

peso fundamental¹ y la restricción del gasto público es el punto de partida, la legitimidad adquiere un peso relevante.

En el primero de los artículos ("En busca de la legitimidad perdida") del material que aquí se reseña, Denise Dresser nos introduce al papel que jugó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en el abatimiento de la pobreza y la legitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Proveniente de un resultado electoral lleno de descrédito, la élite política salinista se dio a la tarea de crear el Pronasol. Dresser vincula la legitimidad del gobierno de Salinas con las estrategias

* (1997) ITAM-FCE, México, 351 pp.

** Sociólogo egresado de la uAM-Azcapotzalco.

¹ Farfán Hernández, Rafael, "Realismo, elitismo y democracia en América Latina". *Sociológica* (México, D.F.), mayo-agosto '92, año 7, núm. 19, pp. 79-107.

de la élite para manejar el Pronasol acorde con los tiempos políticos y el rumbo económico, minimizando la capacidad de la re significación y apropiación del programa por las organizaciones ciudadanas y campesinas, y parece no advertir que las demandas de bienes y servicios no son iguales a las demandas de justicia social, lo que imposibilita a la autora para explicar por qué un programa de desarrollo social que genera legitimidad termina en una rebelión armada. Cuando Dresser señala que Pronasol sustentó el modelo neo liberal hasta la rebelión armada chiapaneca (p.22) y atribuye la rebelión a un exceso de expectativas frustradas (p.52) está mostrando que carece de una visión de las demandas históricas y de los agravios morales? de las comunidades étnicas, y olvida que las clases no sólo aspiran al poder o a mantenerse en él por cuestiones económicas, sino también "para valer otra concepción y valorización de la organización social, para hacer valer su cultura"? lo cual en los grupos étnicos equivale a recurrir a la supervivencia cultural del único modo que les permitieron

hacerlo, mientras que en términos de gobierno la rebelión se presenta como una amenaza a un proyecto definido y puesto en marcha. Nuevamente hay que recobrar a Max Weber y señalar que "La legitimidad legitima pero no cancela la sustancia violenta, físicamente violenta de lo político".⁴ Hay que preguntarnos entonces, desde esta perspectiva, ¿cuáles fueron los límites de Pronasol como política social? La respuesta está implícita en el proyecto de nación con bases neoliberales y en los campesinos perredistas muertos durante el gobierno de Salinas.' La visión dirigentista de la política pública, en la que el ejecutivo juega un papel protagónico nos anula la posibilidad de generar políticas fuera del recurso gubernamental, y presenta a la sociedad como consumidores satisfechos o no, desprovistos de capacidad de organización e historia.

La segunda colaboración de este libro es un estudio de caso en Zacatecas ("Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación") de Alejandro Guevara Sanguinés, quien nos introduce a la evaluación de políticas tomando al Pronasol como base de análisis. El modelo que lo guía es el grado de capaci-

² cf. Bonfil Batalla, Guillermo, "Los pueblos indígenas: viejos problemas, nuevas demandas" en México, Siglo XXI, 1987, pp. 97-107 Y Farfán Rafael, "El debate sobre el comunitarismo desde la perspectiva de la teoría social. La contribución sociológica de tonnies", *Sociológica*, México, D.F., mayo-agosto, ~997, año 12, núm. 34, pp. 115-144.

Aguilar, Luis. "El programa teórico-político de Max Weber", en *Política y Desilusión*. México, UAM-AZC, 1984. p. 72.

⁴ *Ibid.*, p. 79.

⁵ Aguilar Camín, Héctor. "Compuerta". *Cuaderno de Nexos*, supl. de Nexos (México, D.F.), julio 1993, pp. 1,5-10.

dad de los gobiernos para aliviar la pobreza en el contexto de los ajustes económicos que vulneran a gran parte de la población. Con acierto introduce las variables de definición de pobreza: "una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada de obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana" (p.134).

Pero, señala Guevara Sanginés, en términos de diseño de políticas se debe considerar la distinción entre pobreza moderada y pobreza extrema cuya distinción descansa en el mayor o menor grado en que disminuyen las capacidades y limitan las oportunidades. Guevara Sanginés incluso señala que a la pobreza subyace no la carencia de consumo sino en la carencia de poder, y es aquí donde

el autor se enfrenta con un problema: ¿puede una política de alivio a la pobreza generar redes de desarrollo autosustentables que superen los problemas estructurales del subdesarrollo con un programa (Pronasol) creado para legitimar un modelo neoliberal? (P.22); ¿puede el Estado mexicano con su carácter corporativo y autoritario permanecer neutro en términos de beneficios electorales y de legitimidad al aplicar un programa como el Pronasol?

Este artículo es tanto un ejemplo de los criterios que deben tomarse en cuenta para la eficaz y eficiente implementación de las

políticas como un modelo de evaluación propositivo que debe tomarse en cuenta, pero su trabajo se ve disminuido por no advertir el entramado de poder e intereses, locales, regionales, estatales y nacionales, así como los proyectos de nación surgidos de los gobiernos neoliberales, que pueden influir, limitar e inhibir los resultados del Pronasol.

En cuestiones de superación de la pobreza ¿estamos entre la espada y la pared con la decisión de crecer económicamente o conservar el medio ambiente? Carlos Muñoz Piña y Alejandro Guevara Sanginés nos introducen en el tema "Pobreza y medio ambiente" desde una perspectiva muy atractiva en términos teóricos y de marcos conceptuales, que además se nos presenta desenfadada, fresca y provocativa.

La relación entre medio ambiente y pobreza es estrecha en cuanto a las consecuencias en el crecimiento económico, ya sea que su impacto sea positivo o negativo. La pobreza tiene un costo ambiental, los pobres tienden a elegir los resultados inmediatos sobre los de más largo plazo, lo cual los hace tender a utilizar los recursos naturales para satisfacer sus demandas inmediatas y no conservar el medio ambiente que, en términos de satisfacción de necesidades se les presenta con un valor muy bajo. También, los autores hacen notar que la pobreza y el medio ambiente están ligados a través de los resultados en la

salud. Al carecer de riesgos los pobres suelen asentarse en lugares donde pueden experimentar la carencia de condiciones para la vida digna y adquirir alguna enfermedad, pero su situación es tal que cualquier riesgo que asuman no puede ser mayor al de la situación precaria en la que están viviendo. Los costos por enfermedades relacionadas con estos riesgos tendrían un impacto directo en el crecimiento económico de manera negativa. También se nos habla del capital humano y de que la persistencia de estos factores estaría amenazando al medio ambiente de forma directa.

Los autores hacen una omisión que se agradece en términos del análisis social y de implementación de políticas al dar por sentado que la degradación ambiental no es una cuestión de pobreza moral, sino el resultado colateral de las sociedades industriales modernas; así, la contaminación sería una especie de subproducto de la civilización moderna. Este punto de partida conceptual les proporciona la ventaja de poder hacer frente al problema desde una perspectiva de mercado basada en incentivos y penalizaciones y opciones racionales ante un bien escaso como los recursos naturales y el crecimiento económico.

Ante esto, los autores señalan que debido a que la pobreza es una amenaza al medio ambiente y que el crecimiento económico es necesario para romper con el Círculo vicioso de *pobreza-degrada-*

ción del ambiente-obtención de recursos-agotamiento de recursos-pobreza, no debería apoyarse a una visión estática de la conservación de los recursos naturales, sino que es necesaria la utilización racional de esos recursos para incentivar el crecimiento económico y alejar de la pobreza a los grupos que la viven. Se sugiere que los incentivos pueden provenir de pagar el costo de quien cuida el medio ambiente considerado un bien público, y no sólo de hacer pagar a quien contamina. Sin embargo, enfocarse en la relación medio ambiente-pobreza, no permite tener un panorama general del sistema de consumo que envuelve a las sociedades modernas, en cuyos estratos más altos y en los países más ricos sostienen un nivel de bienestar que demanda el uso de materias naturales, la goma para fabricar neumáticos, por ejemplo. De ahí, con validez podríamos preguntarnos cómo afecta la demanda de un nivel de bienestar cuyo modelo proviene de países como Estados Unidos a la conservación y uso amigable de los recursos naturales. Para emplear sus mismos términos, preguntaríamos a los autores: ¿cómo pueden las capas empobrecidas sostener un desarrollo económico a través de la conservación del medio ambiente cuando el bienestar de las clases privilegiadas reclama el uso exhaustivo del ambiente para sostener su nivel de vida?, o en otras palabras, ¿a cuánto bie-

¿estarían esas clases privilegiadas dispuestas a renunciar y cómo afectarían los objetivos del desarrollo sustentable?

En el artículo "Créditos para campesinos pobres: análisis institucional del Banrural y el Pronasol" Emma Campos nos señala que el "63% de los hogares considerados en situación de extrema pobreza dependen fundamentalmente de la agricultura" (p.19S). Con ello nos expresa la importancia de la productividad en el campo y el fomento económico de que debe ser objeto. Las instituciones crediticias son relevantes en este plano como incentivadoras de la riqueza a través del otorgamiento de crédito a los campesinos (p.198).

De ahí se hace patente la necesidad de generar una política de crédito eficiente con el propósito de optimizar los resultados en términos financieramente rentables. Para el Estado esto se tradujo, por una parte, en la modernización del Banrural, que llevó a esta institución a reformarse bajo los criterios de rentabilidad. Esto tuvo como resultado enfocar mejor sus créditos a quienes podían pagar o dejar en garantía su propiedad. Por otra parte, para aquéllos que no podían entrar en los criterios establecidos serían atendidos por el Fondo de Solidaridad para la Producción (FSP), que básicamente funcionaría como una fuente de préstamos que algunas veces parecerían subsidios. A pesar de que el interés de Campos es

un análisis del otorgamiento de créditos para posteriormente diseñar una política pública que sea eficiente para estas situaciones, indirectamente señala la vulnerabilidad que presentan muchos campesinos, pobres o no, ante el crédito. El poder del crédito sobre las decisiones campesinas hace que la autora exprese la necesidad de crear uniones de crédito descentralizadas, carentes de burocracia y eficientes en la orientación del crédito bajo condiciones menos riesgosas que las bancarias y con mayores ventajas que el FSP.

Catherine Mansell Carstens en su artículo "Nuevos métodos para llevar servicios financieros a los pobres", expresa que el crédito otorgado a los pobres, y aun a aquéllos que viven en condiciones de extrema pobreza, tienen viabilidad en términos financieros. Se puede otorgar el crédito y recuperar el capital y los intereses en un porcentaje altísimo de casos.

Lo que caracteriza a estas organizaciones de crédito es que "incorporan una idea más realista de la demanda de servicios financieros por parte de los pobres, una comprensión de la naturaleza tanto de las finanzas formales como de las informales y el reconocimiento de los verdaderos riesgos y costos de ofrecer servicios financieros a clientes de bajos ingresos" (p.229). "En todos los casos -aunque en diferentes medidas- los programas de estas instituciones tienen un éxito nota-

ble: llegan a su grupo de clientes objetivo, reducen los costos de transacción para los clientes, se orientan hacia la viabilidad financiera, se enfocan en tener una escala importante, influyen en los sistemas y las políticas financieras locales y permiten a sus clientes actuar por sí mismos" (p.230). Mansell presenta siete casos exitosos de otorgamiento de crédito a los pobres y las bases sobre las que se deben evaluar los programas de servicios financieros a los pobres. Pero su mensaje es bastante claro y fuerte: los pobres pueden ser sujetos de crédito, los individuos y los grupos pueden organizarse para emplear esos créditos de manera productiva, pagar el capital y los intereses. La mayor parte de los integrantes de estas organizaciones son mujeres, un grupo bastante vulnerable en cuestiones económicas. Una de las ventajas de este tipo de organizaciones es que se elimina al máximo la burocracia, se transparentan los créditos al hacerse públicos, se aleja de todo control centralizado y paternalista, y se presume al individuo con capacidad emprendedora negada por siglos a los pobres, quienes siempre habían sido considerados como parias o como lastre en el desarrollo de las naciones. Aunque existen algunos puntos por resolver (pp. 257-67) las opciones de crédito a los pobres demuestran una exitosa viabilidad financiera y una capacidad de organización social sin tuteladas.

En el artículo de Enrique de Alba, Javier Alagón y Antonio Villa: "Evaluación del proyecto piloto de nutrición, alimentación y salud" se nos muestra una radiografía del análisis costo-efectividad de un proyecto. Los autores señalan que la importancia de la evaluación desde este análisis cobra especial importancia en países donde los recursos son escasos ya que el éxito del programa esta sujeto al costo de la política por implementar, " ... el criterio costo-efectividad es la mejor opción para evaluar políticas públicas, sobre todo cuando los recursos fiscales son limitados y por lo tanto requieren ser racionalizados para aumentar la eficacia del financiamiento público"(p.90). La lucha por los recursos escasos a la que se ven sometidas las políticas públicas nos ilustra la base racionalista y la incidencia del costo-efectividad en las políticas.

En otro orden de ideas; el tema que aborda Rodolfo de la Torre: "Indicadores de desarrollo social con información limitada", nos señala la importancia de la selección de los distintos indicadores de la calidad de vida con el propósito de formar una estimación confiable para "la planeación o evaluación de medidas de política económica"(p.291), ya que la selección o la correlación de varios indicadores puede servir para evaluar los logros de una política económica.

Gabriel Martínez, en "Determinantes de la participación en la

seguridad social y el efecto de ésta en el gasto de servicios médicos", estudia el sistema de salud y los gastos que los individuos generan en mantener su salud al margen de las instituciones estatales encargadas de ello. El papel de los servicios de salud en términos de oferta y la calidad de los servicios es de gran interés, sobre todo cuando existen diferencias en la cobertura de la demanda y quienes tienen acceso a los servicios de salud los consideran ineficientes. Analizar estos puntos puede ser de gran utilidad para enfocar mejor las formas en que el sistema de seguridad es utilizado y por quiénes, lo que generaría una mejor política de salud.

Por último, en el artículo de Mario Epelbaum y Michael Cragg "La creciente desigualdad salarial: ¿elasticidades, comercio internacional o tecnología?", los autores se preguntan por la creciente desigualdad salarial en el periodo de 1987-1993 entre los grupos que no cuentan con un nivel escolar alto y aquéllos que cuentan con un nivel escolar elevado y con experiencia. Con un modelo basado en la dinámica de la oferta y la demanda los autores determinan que 1) la demanda por trabajadores calificados creció en relación con la demanda de la excedente mano de obra no calificada, y que 2) el factor del cambio tecnológico en las industrias reclama trabajadores con un mayor

nivel de educación. Lo que nos da por resultado la dispersión de los salarios.

Una característica sobresaliente del libro es el énfasis en los requerimientos metodológicos y técnicos de las políticas públicas. Sin los referentes empíricos abandonaríamos a las políticas públicas como ciencia y las convertiríamos en artes adivinatorias. Sin embargo, el libro también se destaca por la ausencia de una teoría social que contextualice las políticas públicas dentro de una dinámica de mercado que tiene sus prioridades y que genera desigualdad de poder entre los individuos. Las relaciones de poder están ausentes como variable. La visión de la política proveniente de la corriente pluralista no da cabida a Marx o Max Weber, que ven en la política una lucha por imponer un proyecto de sociedad a través de todos los medios disponibles, que no excluyen la violencia. De ahí la incapacidad de ver las demandas de algunos grupos marginados como proyectos de nación, como reclamos políticos y no sólo como igualdad en la provisión de bienes y servicios; la mayoría de los autores destacan por su incapacidad para ver la lucha de los grupos marginados (los grupos étnicos, por ejemplo), lucha dirigida al reconocimiento de dichos grupos como actores políticos, y no sólo como meros demandantes o consumidores de programas de asistencia.