

Berta Lerner, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, 189 pp.

Por Angélica Pérez Ordaz

El presente libro se realiza en el marco de la redefinición del papel del Estado en la sociedad y de sus resultados en la esfera social. Se abordan los debates en torno a la política social, desigualdad y pobreza que se fortalecen en América Latina a partir de 1985, como resultado de un empobrecimiento generalizado en la región producto de la aplicación de medidas neoliberales en dichos países. Ya que la situación no ha cambiado, se hace imprescindible retomar los debates que aquí se abordan con el fin de continuar la reflexión sobre la temática expuesta en la presente obra.

El debate surge entre diversos organismos regionales e internacionales (CEPAL/ UNICEF/PREALC/BM/FMI) y círculos intelectuales, los cuales expresan su posición y perspectivas a la resolución de la problemática social y su impacto en la gobernabilidad y cohesión de las sociedades latinoamericanas. Surgen diversas propuestas como vías para abatir la pobreza y la participación de la sociedad en el diseño de políticas públicas en el ámbito social.

El primer capítulo del presente libro plantea el debate en torno a la nueva estrategia de desarrollo desde la perspectiva de la política social, el combate a la pobreza y la desigualdad, donde la estrategia neoliberal es el objeto de cuestionamiento. En este sentido surgen tres corrientes político intelectuales sobre el potencial social de dicha estrategia. Entre ellas se encuentra la corriente reformista desarrollada en América Latina, la cual promueve la estrategia neoliberal, siempre y cuando se le hagan reformas que la adecuen a la situación de los países de la región y de esta manera se realice la transformación productiva del continente y el logro del bienestar. Entre las reformas propuestas se encuentran: la competitividad basada en la tecnología y en la producción de nuevos bienes y servicios, fundamentada en el nivel de calificación de la población (capacitación de la mano de obra), fortalecimiento de la pequeña y mediana industria, creación de infraestructura, establecimiento de incentivos financieros y una nueva articulación y fortalecimiento entre agricultura, industria y servicios; ello a partir de una concertación entre Estado, agencias privadas y organizaciones populares.

Otra corriente es la que trata de complementar a la estrategia neoliberal, cuyos exponentes crean el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

Promueve una economía que tenga como ejes la participación de los pobres y de organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, se encuentra la corriente contestataria frente a la estrategia neoliberal, la cual rechaza la idea de que dicha estrategia permita la transformación económica del continente. Para esta corriente el neoliberalismo significa la defensa de grandes intereses, en tanto promueve la libertad irrestricta de las fuerzas del mercado, las cuales están determinadas por los países más fuertes y las grandes empresas transnacionales. De ahí que en realidad no presente un proyecto alternativo para la región. Sin embargo, los contestatarios tampoco presentan una alternativa estructurada.

En este marco, en América Latina, entre los impulsores del neoliberalismo surge otra línea de reflexión en torno a la estrategia neoliberal donde se realizan dos cuestionamientos. Por un lado, si tal estrategia debe aplicarse en todo el continente y, por otro lado, si debe seguir los mismos lineamientos o pautas distintas en función de las necesidades de los países de la región. Se cuestiona la persistencia de tal estrategia como modelo económico y como vía para conducir al bienestar social, ya que desde que se aplicó dicha estrategia en el continente se experimentó un deterioro en el crecimiento y pérdida del ingreso.

Por su parte, la División Social de la CEPAL apunta dos estrategias de desarrollo para la región: la combinación simultánea de objetivos de crecimiento con equidad y la superación de la pobreza y la subutilización de la fuerza de trabajo. De ahí que se deban plantear políticas distintas para países diferentes, en función del nivel de pobreza, de estabilidad, de gobernabilidad, etcétera. El trasfondo político de estas posturas se encuentra en los objetivos que persigue cada una de ellas: por un lado, el beneficio de las potencias mundiales; y por otro, la oposición a la generalización de dicha estrategia en el continente sin hacer distinciones.

En el capítulo segundo se aborda la temática de quiénes deben ser los protagonistas del desarrollo social latinoamericano. Por una parte se encuentran los que apoyan la ampliación de la esfera privada, es decir, más privatizaciones y menos Estado (BM y FMI); y, por la otra, los que están a favor de la intervención creciente de los Estados y de las organizaciones no gubernamentales (grupos de intelectuales latinoamericanos). Aunque se manifiesta esta contienda, lo cierto es que la estrategia neoliberal en la región se acompaña de una expansión de las fuerzas privadas en el terreno social. Después de los noventa se apoya en el populismo y surge con una perspectiva distinta, pues presiona para que se adopten políticas sociales o programas específicos hacia sectores de subsistencia o pobreza extrema. La posición de los latinoamericanos frente a esta estrategia es de recelo. Todo indica que sólo es una manera de canalizar la acción popular en un momento en que las demandas de esa población se postergan.

Pensadores latinoamericanos a través de la CEPAL proponen una mayor intervención de los Estados de la región en la esfera social, que éstos se modernicen y sean eficientes en la gestión de los servicios sociales, promuevan la capacitación de la mano de obra y otorguen mayor prioridad al medio ambiente con

orientación a la promoción del desarrollo social. De ahí la necesidad que al interior del Estado se realicen transformaciones para desempeñar de manera eficaz y eficiente las nuevas funciones económicas y sociales que requiere la transición. La solución al problema del bienestar social en América Latina requiere de la coordinación del Estado y la sociedad y la participación creciente de ésta en el diseño de las políticas públicas, particularmente las dirigidas a disminuir la brecha entre pobres y ricos.

En el capítulo tercero se plantea el debate sobre las políticas sociales y los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social que se sustenta en el deterioro social y el empobrecimiento que ha sufrido la región a partir de la década de los ochentas. Surge la interrogante acerca de las políticas que deben adoptar los gobiernos para contrarrestar los efectos sociales de la década perdida (1980-1990) y garantizar en los años venideros mejores niveles de bienestar; así como la revisión crítica de las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones. Se muestra una inclinación por políticas exclusivamente dirigidas a los pobres haciéndolos corresponsables del combate a la pobreza, sin caer en paternalismos, y la inclinación por políticas más sistemáticas que fortalezcan la transición.

Los programas de focalización de la pobreza como un modelo de nueva política social, y que tratan de corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza y garantizar así la gobernabilidad de los países de la región, surgen para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal provocó y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos. En este sentido, contrastan con los programas sociales tradicionales. El debate que surge a propósito de estos programas es porque son impulsados por iniciativa de instancias externas como el BM, las cuales llegan a subsidiar y supervisar dichos programas, y por otra parte, porque son directamente aplicados por el Ejecutivo y dejan a un lado instancias burocráticas que eran responsables de la política social en el pasado, así también porque dan lugar a clientelas políticas. Son entonces también tema de debate porque suponen una lucha de las burocracias por recursos y por clientelas.

Los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres, no para combatir la pobreza estructural. Su desventaja radica en que se pueden convertir en mecanismos de manipulación política de los pobres, en mecanismos para crear clientelas políticas o prácticas de cacicazgo contrarias a la democracia.

Asimismo, se abordan diversas perspectivas que reflexionan sobre mecanismos que contrarresten los efectos de la aplicación del modelo neoliberal que van desde la reforma fiscal y la reforma agraria hasta la promoción del empleo, donde participan tanto organismos regionales como internacionales y la comunidad intelectual. Para nuestros países el reto está en poner en marcha políticas económicas que permitan enfrentar el problema del desempleo y generar políticas sociales que satisfagan las necesidades básicas de la población.

En el capítulo cuarto y último se aborda la importancia de la medición de la pobreza tanto para el aspecto social como político y, en este sentido, buscar soluciones para enfrentarla y conocerla con más precisión. El debate radica en la discusión de los métodos para medirla. El método más empleado en América Latina es el del ingreso o de la línea de pobreza, el cual utiliza el poder adquisitivo como parámetro para medir la pobreza. Sin embargo no toma en cuenta otros indicadores vitales para una aproximación más cercana al fenómeno.

El método del ingreso en su variante alimentaria que se aplica en América Latina y Estados Unidos concede primacía a la nutrición como indicador de pobreza, procedimiento denominado Variante de la Canasta Normativa Alimentaria del método de LP. La discusión en torno a este método más que un debate técnico se constituye en un debate político. Subestima la pobreza al reducirla a la desnutrición. Ambos métodos son incompletos y por tanto no son totalmente convincentes.

Dentro de estos métodos se encuentra también el de las necesidades básicas insatisfechas; su desventaja radica en que no toma en cuenta todas las carencias básicas ni todas las necesidades. Es un método también incompleto, pues reflexiona sobre algunas necesidades que permiten elevar la calidad de vida pero omite otras esenciales como alimentación, vestido, calzado y sólo considera de manera relativa la salud como determinante de pobreza y bienestar y tiene un sesgo antirural. De ahí que sea necesario reconsiderar lo que se puede definir como una necesidad básica.

La aportación latinoamericana a la medición de la pobreza se da mediante el Método Integral de la Pobreza, el cual es creado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Trata de complementar y superar los métodos arriba señalados mediante el inter cruzamiento de las variables de los dos métodos y llega a una síntesis de éstos. Aparece como un método muy complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza, la cual se exagera y se incrementa de tal manera que no genera confianza en su aplicación, por lo que tiene una escasa utilidad.

Los métodos de medición de la pobreza la visualizan como fenómeno singular, distinto de la desigualdad; lo cierto es que entre desigualdad y pobreza existe una vinculación estrecha: la desigualdad causa pobreza. Se concluye que aún no existen métodos e instrumentos fidedignos y totalmente legítimos para medir la pobreza, todos tienen ventajas y desventajas. De ahí la necesidad de crear nuevos procedimientos para medirla y realmente poder enfrentarla.