



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais [ST]

EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

QUIÑONEZ LEÓN, Efraín

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, efrain.quinonezleon@icloud.com

Resumo

Por mais de 30 anos em vários países latino-americanos têm vindo a implementar políticas de combate à pobreza. México não foi exceção a estas medidas, uma vez que as políticas de ajuste econômico teve o efeito de um aumento significativo nos níveis de pobreza no país. Relatórios oficiais indicam que metade da experiência mexicana algum grau de pobreza resultante da necessidade de insatisfação imediatos (alimentação, habitação, acesso à cidade, educação, saúde, entre outros) e, destes, pouco mais de 20% ele está em situação de extrema pobreza; ou seja, eles são sérios problemas para se alimentar. Devemos considerar quais são as razões pelas quais os níveis de pobreza não desistir, apesar da implementação de políticas públicas para o combater são. Nossa perspectiva é alimentada pela sociologia do desenvolvimento de Norman Long (2007), que visa destacar o papel que os atores têm ao tentar implementar políticas públicas e a capacidade do organismo de que os indivíduos desenvolvem como eles tentam influenciar ou "negociar" o curso do investimento estatal.

Abstract

For more than 30 years in several Latin American countries have been implementing policies to combat poverty. Mexico has been no exception to these measures, since the economic adjustment policies had the effect of a significant increase in poverty levels in the country. Official reports indicate that half of the Mexican experience some degree of poverty resulting from dissatisfaction immediate needs (food, housing, access to the city, education, health, among others) and, of these, just over 20% it is in extreme poverty; that is to say they are serious problems to feed. We should consider what are the reasons why poverty levels not give up despite the implementation of public policies to combat it are. Our perspective is nourished by the sociology of development of Norman Long (2007), which aims to highlight the role that actors have when trying to implement public policies and the ability of agency that subjects develop as they try to influence or "negotiate" the course of state investment.

Palavras-chave: A pobreza, as políticas neoliberais, Prospera, políticas públicas.

Keywords: Poverty, neoliberal policies, Prospera, public policies.

[COM0458]

1. El Problema

México es un país de contrastes. Conviven en su territorio al mismo tiempo expresiones de la opulencia y la miseria. Con poco menos de 120 millones de personas, el país no ha dejado de ser una nación con vastos recursos naturales, elites económicas acaudaladas y una mayoría con apenas lo indispensable para sobrevivir. Los datos oficiales son reveladores a este respecto, pues casi uno de cada cuatro mexicanos padece pobreza alimentaria, es decir, no cuenta con los ingresos suficientes que le garanticen los alimentos indispensables para una vida sana. Un porcentaje similar tiene dificultades para el acceso a ciertos servicios básicos (como educación y salud, por ejemplo) y comprar una vivienda. Así, la vulnerabilidad de las personas por la carencia o limitaciones en el ingreso afecta a casi la mitad de los mexicanos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), la distribución del ingreso en México resulta uno de los indicadores en que más crudamente se expresan las desigualdades del país. En efecto, el 20% de los que más ganan tienen un ingreso que es trece veces superior al 20% de los que menos perciben. México ocupa el lugar 34 en la escala de los 36 países evaluados, solamente supera a Turquía y Brasil entre las naciones que mayor desigualdad muestran en la distribución del ingreso.

Como lo reconoce, también, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) del gobierno federal, desde 1992 el ingreso de las familias mexicanas ha venido disminuyendo y no se ha recuperado el nivel adquisitivo que el salario tenía en 1994. Esto obedece a varios factores, entre los que se encuentran “dos crisis económicas severas” en 1995 y 2009, la “falta de crecimiento de la productividad y la inversión, la volatilidad del precio de los alimentos desde 2007 e incluso un bajo nivel del salario mínimo”ⁱ.

Pese a los recursos invertidos y la ampliación de la cobertura de los programas de combate a la pobreza, lo cierto que ello no ha sido suficiente para abatir los rezagos sociales existentes y, lo que es peor, existen nichos o espacios sociales en que el deterioro es aun mayor, sobre todo en las zonas rurales e indígenas del país. “El hecho de que los ingresos de las familias no hayan crecido en más de dos décadas no sólo implica una falla e el desarrollo económico y social del país, sino también que la pobreza no pueda reducirse a pesar de los relativamente buenos resultados que ha habido en el incremento de las coberturas básicas de educación, salud y vivienda. Ni el crecimiento económico ni la existencia de múltiples programas presupuestarios que buscan generar ingresos en las familias han sido suficientes para lograrlo. El crecimiento económico fue de sólo 1.2 por ciento en promedio anual per cápita entre 1993 y 2013”ⁱⁱ.

En términos de empleo, igualmente las cifras no son favorables y, lo que resulta más preocupante, existe una mayor discriminación de género entre las personas en edad de trabajar. En efecto, las personas en edad de trabajar entre 15 y 64 años tienen un empleo remunerado está 6 puntos por debajo del promedio de países de la OCDE y cerca del 80% de los hombres en ese rango tienen un empleo remunerado; mientras que solamente el 43% de las mujeres se encuentra en esta categoríaⁱⁱⁱ.

En la mayoría de los indicadores de bienestar, México suele estar por debajo de la media de los países que integran tal organismo. En materia educativa, por ejemplo, el 36% de las personas entre 25 y 64 años apenas logra concluir el ciclo de educación básica (secundaria); mientras que en el resto de países que integran la OCDE el promedio es del 74%.

En el tema de la salud, igualmente las cifras colocan a México abajo del promedio. Aunque la inversión pública en salud ha crecido al doble durante los últimos 15 años; lo cierto es que esta continúa siendo baja cuando se le compara con estándares internacionales. Así, el gasto por persona en esta materia en 2009 fue 916 USD, mientras que el promedio en países de la OCDE es superior en 3.5 veces. La esperanza de vida al nacer, por ejemplo, es de 74 años, mientras que en el resto de países de la OCDE es de 80.

Ahora bien, ¿cómo se distribuye espacialmente las condiciones de privación económica que deriva en pobreza? Con poco menos de 2 millones de km² de superficie continental (1 960 189), México presenta un variado sistema natural y social a lo largo y ancho del país. Desde la década de los 40 del siglo pasado, México

experimentó un largo ciclo de desarrollo económico que impactó diferencialmente la distribución espacial de sus habitantes. En efecto, la dinámica de concentración de la población en zonas urbanas privilegió el crecimiento de una megaciudad como el Distrito Federal, hoy denominada Ciudad de México. Entre los 70 y 80 del siglo XX, los equilibrios entre población urbana y rural comenzaron a modificarse y, al día de hoy, aproximadamente el 70% de los mexicanos vive en espacios urbanos.

La pobreza, igualmente, es una cuestión que no sólo hace más vulnerable a ciertos sectores de la sociedad sino que, además, esta se expresa territorialmente. Como lo señalan Narro *et. al.*, (2013), “En el país hay 2,456 municipios, los cuales constituyen las células del pacto federal. En casi la mitad de ellos, más precisamente, en 1,222 municipios, más del 70% de su población vive en situación de pobreza. Puede afirmarse que en 40% de los municipios mexicanos se concentra 87.3% de la población pobre”.

Sin embargo, la distancia entre los habitantes de un municipio próspero de uno que no lo es, puede ser el reflejo más crudo entre miseria y opulencia. Como señalan Narro y otros, “el municipio con mayor proporción de población pobre se encuentra en Oaxaca y corresponde a San Juan Tepeuxila y el que tiene menos se localiza en el Distrito Federal y corresponde a la delegación Benito Juárez que, aunque no es jurídicamente un municipio, puede considerársele como tal en este tipo de comparaciones. En el primero, 97.4% de su población vive en condiciones de pobreza y, en el segundo, apenas el 8.7 por ciento”.

Uno de los temas que a menudo refleja las condiciones de extrema pobreza tiene que ver con las dificultades para adquirir los bienes necesarios que permitan una buena alimentación. En este sentido, los datos muestran que en el 75% de los municipios 2 de cada 10 habitantes encuentran serias dificultades para alimentarse, es decir, carecen de los recursos indispensables para asegurarse una mínima alimentación. Más aún, en ciertos municipios más del 70% de la población presenta prácticas inadecuadas de alimentación (Narro *et al.*, 2013, pp. 21).

Por otra parte, las disparidades en cuanto a cobertura educativa y de salud, así como la disponibilidad de servicios básicos en la vivienda (agua, luz y drenaje), se hace más evidente en los espacios locales cuando se reconoce que en la mitad de los municipios del país existe un rezago educativo que oscila entre un 30 y 60 por ciento. Peor aún, en 3 de cada 4 municipios el rezago educativo incluye a casi el 20% de la población (Narro *et al.*, 2013, pp. 22).

En el tema de la salud el problema es más grave todavía, debido a las deficiencias de cobertura y a la dispersión de la población. En este sentido, es frecuente que en municipios serranos la cobertura en servicios de salud sea deficiente, nula o la población tenga que hacer largos recorridos con el fin de atenderse.

La vivienda y los servicios básicos con que ésta debería contar es otro de los temas relevantes que explican las situaciones de precariedad en amplios sectores sociales y territoriales del país. En este rubro, por ejemplo, CONEVAL toma en cuenta dos elementos para realizar sus mediciones sobre el impacto de la pobreza: la calidad y el número de espacios disponibles en la vivienda; además del acceso a servicios básicos (agua, luz, drenaje). En este sentido, los datos muestran que en 2010 aproximadamente el 15% de la viviendas no tenían condiciones adecuadas y esto afectaba a poco más 17 millones de habitantes; mientras que el acceso a servicios era inadecuado o inexistente en el 23% de la viviendas y esto afectaba a casi 26 millones de mexicanos. Esto, desde luego, se hace más evidente en los municipios con características rurales o con predominancia indígena, donde incluso los porcentajes son más altos. Sin embargo, conforme el agregado de personas se va haciendo más amplio, es decir, mientras más urbanizado se encuentre el territorio existe en éste y otros temas una tendencia decreciente en el número de carencias promedio.

Si, como decíamos, las condiciones de precariedad se manifiestan territorialmente, vale la pena apuntar algunos comentarios que nos permitan cotejar las diferencias entre la pobreza rural y la urbana. Si bien los signos de la pobreza están presentes tanto en el campo, como en la ciudad, los grados en que afecta a la población operan de diferente modo. En efecto, mientras que en localidades rurales, es decir, aquellas que están por debajo de los 2,500 habitantes, casi el 65% de las personas se encuentran en situación de pobreza y una de cada tres en pobreza extrema; en las zonas urbanas, por el contrario, alrededor de 40% de la población está catalogada

como pobre y únicamente 6.3% sobrevive en situaciones de pobreza extrema. Aquí resaltan dos cosas, la proporción entre pobres y no pobres, y la proporción de personas que se encuentran en pobreza, de los que se hallan en pobreza extrema. En el primer caso, observamos que en localidades rurales solamente el 35% de la población puede considerarse como no pobre, mientras que ese porcentaje en entornos urbanos se eleva a casi el doble (60%). En el segundo caso, lo que resalta es la proporción de los pobres extremos entre la ciudad y el campo; mientras que en la primera es de aproximadamente el 6%, en el segundo es 4 veces superior. No obstante, en términos absolutos el número de pobres en la ciudad resulta el doble que en el campo, 35 millones en el primer caso y 17 millones en el segundo^{iv}.

La pobreza, entonces, tiene una dimensión territorial que se expresa en regiones y municipios, así como en zonas urbanas y rurales, donde las condiciones para insertarse en el mercado de trabajo y el acceso a bienes y servicios básicos, puede hacer la diferencia entre pertenecer o no a los círculos de la pobreza. Con otras palabras, vivir en los entornos urbanos o estar relativamente cerca de una ciudad importante no puede resolver por sí mismo la pobreza, pero sí puede hacer la distinción entre las expectativas de mejoría (acceso a servicios, inserción al mercado laboral y construir un patrimonio) y la desesperanza que implica sobrevivir en espacios rurales e indígenas cuyo grado de dispersión es tal que dificulta el acceso a bienes y servicios básicos.

La pregunta que se deriva de este diagnóstico que implica reconocer las inconsistencias o fallas de una política social enfocada al combate a la pobreza, cuando se ha sido incapaz de abatir en forma significativa los rezagos sociales resultado del impacto negativo de las políticas de ajuste económico. Visto positivamente, la instrumentación de políticas dirigidas a erradicar la pobreza en el país se ha logrado solamente de manera marginal a los esfuerzos y los recursos que se han invertido para tal fin. En ese sentido, se impone preguntarse ¿cuáles son las razones que explican tal estado de cosas? Es decir, ¿por qué razones no ha sido más significativa la reducción del índice de pobres en el país?

2. El enfoque

La mayoría de las perspectivas de análisis en torno a fenómenos como la pobreza se concentran en los diseños formales de la aplicación de las políticas públicas, así como en los resultados que estos tienen a fin de atenuar o resolverla. Así, estas miradas tienen como destino la interpretación de agregados estadísticos muy útiles para determinar los rezagos sociales y el número de habitantes que padecen diverso tipo de privaciones.

Otros estudios, por su parte, se dirigen a indagar cómo es que este tipo de fenómenos impacta a amplios sectores sociales, cómo le hace para revertir condiciones sociales adversas, así como los recursos que tienen a su alcance para superar situaciones de vulnerabilidad por la insuficiencia de ingresos.

Como la relación entre pobreza, agentes institucionales para combatirla, actores sociales y ciudadanos que la padecen, no es mecánica, su análisis requiere un enfoque que, por un lado, no omita los factores estructurales o materiales que sostienen tal estado de cosas, como tampoco se desentienda de la reflexión sobre los motivos que inspiran a los sujetos; así como los conflictos y la reciprocidad que entraña toda forma de acción social.

Una propuesta de análisis de este tipo es la que nos ofrece la perspectiva orientada al actor. Si bien este enfoque ha sido utilizado sobre todo para examinar experiencias de desarrollo en el ámbito rural, no es menos cierto que sus alcances y los conceptos principales contribuyen a la comprensión de los procesos de “intervención planeada”, los espacios de interacción de los actores mediados por el conflicto y la cooperación, así como el carácter indeterminado o contingente de las consecuencias de la acción que se colige de la disputa por los recursos y la apropiación diferenciada del capital simbólico y material que han heredado los sujetos a través del tiempo.

Lo que pretendemos enfatizar con esto es que resulta tan importante el diseño y aplicación de políticas sociales, como la forma en que dichas acciones son desarrolladas en contextos específicos. Con otras palabras, vale tanto el contenido de las políticas, como tan indispensable resulta reflexionar sobre las maneras en que se

desencadena la acción social y como consecuencia de ello, el éxito o fracaso de las mismas. “El impacto de políticas sociales (...) a menudo depende tanto del involucramiento y participación de los individuos y comunidades como de la asistencia material que dicha política provee” (Roberts, 2001, pp. 2).

Esta forma de acometer el análisis de la acción social y la relación entre agentes institucionales y ciudadanos ha sido denominada como el enfoque de la interfaz. Dicha perspectiva se nutre de muy diversas tradiciones teóricas del análisis social. Pretende mantener abiertas las perspectivas tanto de una reflexión estructural, como subjetiva de la acción. Por lo tanto, reconoce la existencia de imperativos que influyen el comportamiento de los individuos, así como la capacidad de agencia de los sujetos a fin de modificar el curso de los acontecimientos en que están involucrados o acaso atenuar los impactos más negativos de acciones que no controlan plenamente. “El enfoque de interfaz nos permite mirar con más detalle las situaciones concretas en las que oficiales públicos y miembros de la comunidad negocian la implementación de la política. Los pobres pueden ser manejados desde arriba y tener menos poder que los oficiales públicos. Pero, como muchos estudios han mostrado, los pobres tienen la capacidad de interpretar las reglas en su ventaja y manipular oportunidades” (Roberts, 2001, pp 2).

La interfaz implica, entonces, situar la reflexión en un espacio en que actores interesados conviven, se confrontan y establecen redes de relaciones bajo ciertas reglas que contribuyen a sostener dicho campo. Esto es lo que podría ser considerado como la condición normativa de la interfaz, en tanto que los sujetos aceptan tácitamente la existencia de dicho espacio y negocian las reglas que les permiten mantener las relaciones en el tiempo.

Además de ello, la interfaz presupone que, dadas las condiciones en que los individuos reconocidos portan intereses, ello da lugar la confrontación de puntos de vista y la posibilidad de encontrar nuevos equilibrios a partir de la negociación de intereses en conflicto. Por supuesto, la representación de intereses a menudo supone la existencia de cierto tipo de liderazgo.

Asimismo, la perspectiva de la interfaz implica la confrontación de paradigmas o modelos culturales, lo cual implica reconocer las raíces o el sustrato que mediante el cual se sostiene posiciones ideológicas.

Reconocer que los modos en que los actores conviven en situaciones de interfaz, también supone que las formas de interacción producen cierto tipo de conocimiento. “El conocimiento es una construcción cognoscitiva y social que resulta y con frecuencia se forma de las experiencias, encuentros y discontinuidades que surgen en los puntos de intersección entre los mundos de vida de los diferentes actores... El conocimiento está presente en todas las situaciones sociales y a menudo se enlaza con las relaciones de poder y la distribución de recursos. Pero en las situaciones de intervención adquiere especial importancia porque trae consigo la interacción o confrontación de formas de conocimiento, creencias, valores del “experto” contra el “lego”, y forcejeos por su legitimación, segregación y comunicación” (Long, 2007, pp. 145).

Ligado a lo anterior, esta perspectiva admite que la confrontación de puntos de vista y el despliegue de “relaciones estratégicas” presupone conflictos por el poder. La creación de un espacio de confrontación y negociación entre actores dispuestos a llegar a acuerdos “implica un grado de consentimiento”, colaboración entre las partes, “un grado de poder, manifestado en la posibilidad de ejercer algún control, prerrogativa, autoridad y capacidad de acción, sea en el primer plano, o entre bastidores, en momentos fluctuantes o en periodos más sostenidos” (Long, 2007, pp. 146).

Finalmente, la interfaz también se caracteriza por tener abierta la presencia de “discursos múltiples”. Así, se introducen discursos tanto de las élites políticas o que monopolizan la disposición de ciertos recursos para sustentar lo que resulta políticamente correcto. Por su parte, los discursos de “agentes subordinados” (Scott, 2000) traducen las opiniones dominantes “para legitimar sus demandas ante el Estado y otros cuerpos autoritarios...” (Long, 2007, pp. 146).

3. Los resultados

Como lo reconocen los propios informes gubernamentales, después de más de dos décadas de la aplicación de políticas públicas dirigidas a combatir los efectos sociales del ajuste económico, los datos revelan que sus alcances han sido magros y esto obedece a múltiples causas.

En primer lugar, como ya se mencionaba, existe un entorno económico que no favorece la creación de empleos como lo exigen las condiciones del país, mientras que los que a menudo se ofrecen resultan inadecuados frente al encarecimiento de bienes y servicios de primera necesidad. Sin embargo, no todo es atribuible a un entorno económico interno y externo que resulta adverso para un buen número de mexicanos, sino que la operación misma de los programas ofrecen condiciones que una mayor eficiencia de la acción pública. La gran mayoría de los programas sociales enfocados a atenuar los impactos más negativos de la pobreza, como lo que hoy se instrumenta a partir de la cruzada nacional contra el hambre, implica la focalización de los recursos, de tal forma que ello divide las comunidades y a menudo deriva en situaciones de exclusión social.

Porque, en efecto, la exclusión social derivada de semejante estrategia para aplicar los recursos de los programas sociales (focalización) y condicionados a ciertos imperativos que los beneficiarios deben cumplir, en la práctica no sólo implica la negación de cierto tipo de universales básicos en términos de derechos propios de un Estado social y esto “afecta la relación entre el gobierno y la población al crear mecanismos de exclusión social”. Situación que termina configurando una dimensión de la ciudadanía que implica la distinción entre ciudadanos de primera y de segunda. “Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del estado no es otorgada para asegurar su igualdad como ciudadanos, sino para mantener el tejido social. La ayuda que ellos reciben los categoriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social. Focalización individual en la política social puede, en la práctica, debilitar los lazos comunitarios los que pueden ser recursos importantes para los pobres” (Roberts, 2001, pp. 14).

Por otra parte, la disputa por los recursos que se aplican a través de las políticas de combate a la pobreza con frecuencia implica la intervención de los distintos niveles de gobierno, agentes políticos de diversos tipos, así como los “beneficiarios” de dichos programas. En este escenario, con regularidad ocurre que los “operadores” de los programas terminan refuncionalizando relaciones clientelares con los sujetos a quienes están dirigidos los recursos. La traducción del ciudadano en “beneficiario” de los programas de combate a la pobreza oculta la relación perversa que, en la práctica, supone una negación de derechos, una suerte de estigmatización. Los pobres no son inocentes y desde ese complejo mundo tratan de obtener los “apoyos” que saben no resolverán sus necesidades, pero acaso permitan vivir siquiera unos días con menos aflicciones que la precariedad de su vida más ordinaria les augura cada vez que despiertan.

Referências

Boltvinik, Julio (2007), Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza, *Desacatos*, núm. 23, enero-abril 2007, pp. 53-86.

CONEVAL (2015), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*.

Levy, Santiago (2009), *Pobreza y transición democrática en México*. Fondo de Cultura Económica. México.

Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Ed. CIESAS / COLSAN, México.

Roberts, Bryan (2001), *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*. Documento Elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones, Wageningen, Holanda.

Saraví, Gonzalo (2006), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en*

América Latina. CIESAS / Prometeo libros, México.

Scott, James, (2000), *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, Ed. Era, México.

ⁱ CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014, pp. 51.

ⁱⁱ Ibid, pp. 52.

ⁱⁱⁱ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es>

^{iv} CONEVAL, Informe de pobreza en México. El país, los estados y los municipios. 2010.