***La Política Social en grupos vulnerables y las acciones del gobierno.***

***Un acercamiento político y social***

Martínez Martínez, O. A. y Campillo Toledano, C. (2015). México:

 Universidad Autónoma de Nuevo León/Universidad Iberoamericana

E

sta obra de reciente aparición coordinada por Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo, es de sumo interés y pertinencia porque se preocupa (y ocupa), de un problema fundamental en el desenvolvimiento de las sociedades contemporáneas: la política social y su impacto sobre los grupos vulnerables, esto es, el conjunto de acciones desarrolladas desde el gobierno para atender las demandas y necesidades de la población más necesitada en materia de bienestar. Aspectos tales como alimentación, salud, educación, empleo, ingreso, vivienda, etcétera, son

abordados y analizados meticulosamente en esta obra colectiva, con el fin de evaluar si las políticas públicas que buscan atender estos aspectos han abonado o no al mejor vivir de los grupos vulnerables en México.

Este libro es, por donde se le vea, una obra pertinente y oportuna dado que hoy más que nunca experimentamos una enorme paradoja: es por una parte la época quizá de mayor esplendor económico y de mayor producción de bienes en la historia; pero al mismo tiempo, es el momento histórico de mayor desigualdad y descuido de las grandes mayorías. Hoy en día, la pobreza y la desigualdad campean a sus anchas por doquier, en unas zonas más que en otras. México y la región donde está localizado, América Latina, constituyen, sin duda, una de esas zonas altamente desprotegidas por las políticas de los Estados, son también, sociedades en las que los grupos vulnerables –una de las preocupaciones fundamentales de la obra–, aparecen con mayor claridad y en donde la llamada cuestión social brilla –o casi– por su ausencia.

Es un libro que reconoce la enorme diversidad y complejidad, sus grandes particularidades de los grupos vulnerables y, por lo tanto, que plantea la necesidad de que la política social adquiera un enfoque multidimensional en cuanto al diseño de políticas que sean capaces de atender a estos grupos desde su particularidad y especificidad. Lo que se desprende de la lectura de los textos, es la necesidad de reconsiderar las estrategias estatales para adecuarlas a la realidad, a una realidad compleja y diversa, con aristas; multidimensional.

Una pregunta que aparece explícita o implícitamente en los distintos capítulos del libro, es por qué razón pese a que en las últimas décadas se han diseñado y puesto en marcha diversos programas sociales específicos, algunos de ellos muy espectaculares (Solidaridad-Progresa-Oportunidades, en el caso mexicano) y que han representado una gran inversión de recursos, la política social en México no ha resultado exitosa y no ha sido capaz de resolver las enormes y distintas problemáticas que enfrentan los grupos en condiciones de vulnerabilidad en el país. Una respuesta que puede desprenderse de la lectura de los textos aquí reunidos, es que los modelos de política social implementados no responden, en efecto, a las necesidades y expectativas de los grupos en condiciones de vulnerabilidad; son más bien asistenciales, simplemente paliativos, no estructurales.

El conjunto de capítulos que constituyen esta obra, reflexionan, desde la multidisciplinariedad, sobre la acción pública para atender el bienestar de los ciudadanos en plena complejidad de las sociedades de nuestros días, en lo que los coordinadores de la obra llaman *postglobalización*. Se preocupan, igualmente, de cómo los cambios estructurales que han modificado sustancialmente el papel del Estado en relación con su rol en la construcción y provisión del bienestar, y que se han llevado a cabo desde finales de los años noventa afectan o han afectado a los actores sociales de muy diferentes formas y con dinámicas muy variadas.

La presente, es una obra colectiva que busca reflexionar, del mismo modo, sobre la política social en Latinoamérica (y en España) sus implicaciones a partir de ciertos rasgos de diseño e implementación. Así, este libro nos dice que la política social en México, ha estado sustentada e implementada, en esencia, por y mediante programas de transferencias condicionadas. Por otro lado, este conjunto de textos aborda la gran diversidad de propuestas para pensar la política social; es un texto que se aproxima a esta temática reconociendo –como ya dije– su complejidad y heterogeneidad en la forma de analizarla y explicarla.

Para reflexionar y dar respuestas a las problemáticas anteriores el texto se divide en dos partes. La primera de ellas se hace cargo de los grupos vulnerables, mientras que la segunda reflexiona sobre las acciones y estrategias implementadas por los gobiernos. Así, en un primer momento aparece el texto titulado “Representaciones sociales femeninas de la vivienda. Desafíos para la política habitacional en Nuevo León”, de Antonieta Urquieta Álvarez y Claudia Campillo Toledano. En esta colaboración se plantea que el gobierno de Nuevo León enfrenta en la actualidad grandes problemáticas y retos en materia de vivienda. Las autoras argumentan que es necesario reconocer que la vivienda no es únicamente un espacio físico en donde transcurren momentos cotidianos de las personas, es algo que va más allá y que debe estar en armonía con el resto del desarrollo urbano para que los habitantes de la ciudad puedan acceder efectivamente a sus derechos sociales y económicos. Por lo tanto, Urquieta y Campillo proponen que la implementación de políticas públicas encaminadas a crear nuevos desarrollos habitacionales se haga desde este reconocimiento, desde esta premisa.

La vivienda para estas autoras es un espacio de enorme significado para las personas, es un espacio en donde los individuos trasladan sus gustos, sus deseos, su personalidad, es, por lo tanto, un espejo de quien ahí habita; pero también, nos dicen las autoras, es donde se aprende una forma de concebir y dar significado al mundo. Desde esta perspectiva, la vivienda no solamente tiene una dimensión física sino también simbólica.

En el texto “Los jóvenes en condición de pobreza y la política social en México”, de Laura Karina Castro Saucedo y Raúl Eduardo López Estrada, se plantea la importancia de diseñar e implementar políticas específicas de atención a la juventud. Los autores plantean que en los tiempos actuales los jóvenes en México se han convertido en un sector vulnerable que requiere una atención gubernamental específica y urgente, capaz de integrarlos socialmente. El texto sostiene que se necesitan políticas públicas de empleo, educación, esparcimiento, seguridad, etcétera, pensadas específicamente para la población joven de México que habita en barrios populares o que experimenta una situación de marginación o segregación espacial. El capítulo considera que toda política pública debe ser pensada para garantizar el Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos humanos, civiles, económicos, políticos y sociales de todos los sectores de la población, de no hacerse así, argumentan los autores, puede haber consecuencias sociales que afecten a toda la comunidad.

En el texto se hace una reflexión muy significativa en cuanto a la necesidad y pertinencia de atender a los jóvenes que hoy son mayoría y que en el futuro cercano se habrán envejecido y también serán el sector de la población más numeroso. Es decir, los autores consideran –a mi juicio, con razón– que si hoy se llevan a cabo buenas políticas públicas destinadas a atender a los jóvenes esto puede coadyuvar de manera importante a implementar políticas públicas adecuadas para los adultos mayores en un futuro próximo.

Por otra parte, encontramos el texto “Los derechos de los adultos mayores en el Estado de México”, elaborado por Gabriela Fuentes Reyes y Laura G. Zaragoza Contreras. En este capítulo se aborda la situación que actualmente experimentan las personas mayores en el Estado de México respecto a sus derechos. El énfasis del texto está puesto en la enorme carencia que se registra en la entidad mexiquense relativo a una política de bienestar pensada y encaminada a la atención de este grupo poblacional, así como también la ausencia de un marco que contribuya a establecer los mínimos de protección requeridos para los derechos de los adultos mayores. Lo que las autoras proponen y señalan como una gran necesidad en el Estado de México, es crear un marco administrativo y legal que proteja y reivindique el ejercicio de los derechos de los adultos mayores.

En otro capítulo muy interesante, titulado “Lo Político y lo Social en el Programa de Acción Específica 2007-2012: Atención integral a la salud de las personas con discapacidad: una reflexión preliminar”, bajo la autoría de Silviya Pavlova Nikolova, encontramos un sugerente análisis respecto al concepto de discapacidad desde el ámbito legal (como cuestión de derechos humanos) y su impacto en el diseño de políticas sociales. En el texto, la autora hace una revisión de distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que han contribuido a construir un marco institucional que ha visibilizado los derechos de las personas con discapacidad.

Posteriormente, Pavlova Nikolova hace un análisis sobre el marco legal e institucional que existe en México en materia de discapacidad y plantea, específicamente, los alcances y fallas del “Programa de Acción Específica 2007-2012. Atención integral a la salud de las personas con discapacidad” a partir del marco legal. Una de sus principales conclusiones es que este programa es sumamente limitado y no atiende adecuadamente la problemática ni las necesidades de la población con discapacidad, debido a que el marco legal es deficiente y a que las políticas implementadas son rígidas, unidireccionales (de arriba hacia abajo), de tal suerte que esto impide que los distintos componentes del modelo de política social implementado en México interactúen entre sí.

Por su parte, en un interesante texto de Fredy Aldo Macedo Huamán, titulado “Política Social y Estado de Bienestar en la periferia global. ‘Programa 3x1 para migrantes’ de México (2005-2008)”, se reflexiona en torno al concepto de bienestar y su relación con la política social. El autor habla sobre el Estado de derecho y el Estado de bienestar en las democracias contemporáneas y nos dice que en el caso mexicano es prácticamente imposible hablar del Estado de bienestar en tanto que el “Estado mexicano no posee condiciones políticas ni un desempeño institucional que lo definan, desde su propio contexto y enfoque, como Estado de Bienestar”. El autor llega a estas conclusiones con base en el análisis que realiza del *Programa 3x1 para Migrantes*, entre los años 2005-2008, un programa encargado de atender una de las más serias problemáticas del México contemporáneo: la migración.

El capítulo de Alejandro Díaz Quiroz, intitulado “Investigación evaluativa del programa del seguro de desempleo en la Ciudad de México” reflexiona sobre la creación de este programa y sus implicaciones, así como sus características como parte de la política social en la Ciudad de México y se realiza un análisis crítico de evaluación de los objetivos del programa. Al mismo tiempo, en este texto Díaz Quiroz realiza un recorrido sobre lo que significa el seguro de desempleo, recuperando algunas experiencias en cuanto a su aplicación en otras partes del mundo.

En el capítulo de Jesús Rivera Navarro, Deiza Troncoso Miranda y Emilia Riesco Vázquez, que lleva por título “Políticas sociales destinadas a la población en situación de dependencia en España. Análisis crítico de un modelo”, se plantea un panorama sobre las políticas de protección social en el ámbito de la dependencia. El texto analiza cómo ha enfrentado España el fenómeno cada vez más extendido de la protección social de la dependencia. Para ello, en un primer momento, el capítulo define el concepto de dependencia, arroja y estudia críticamente algunos datos de esta situación en España y analiza distintos modelos de protección encaminados a responder a esta problemática.

Al mismo tiempo, este capítulo estudia el sistema de protección social español, particularmente la cobertura que se propone en la “Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia” promulgada en España en 2006. Una vez hecho esto, los autores hacen recomendaciones con el propósito de construir un nuevo modelo socio-sanitario que permita enfrentar esta situación y atender adecuadamente a este sector de la población.

El siguiente capítulo: “Transversalidad de género en las políticas públicas dirigidas a la pobreza”, de Sandra Emma Carmona Valdés y Gloria Patricia Ríos Reyna reflexiona acerca de las acciones gubernamentales en materia de pobreza que afecta a las mujeres que se han emprendido en México a raíz de la Plataforma de Acción derivada de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín en 1995. Las autoras de este trabajo estudian las acciones que el gobierno mexicano ha llevado a cabo en los últimos quince años para garantizar a las mujeres el acceso a mejores “oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud”.

Lo que se busca establecer en el capítulo es conocer las acciones emprendidas en cuanto a equidad de género y si éstas han sido efectivas para reducir la inequidad de género y la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y corregir de esa manera la histórica posición de desventaja social y vulnerabilidad que han enfrentado las mujeres en México. Este trabajo se centra en los diversos programas, políticas y acciones gubernamentales con perspectiva de género en el ámbito de la pobreza instrumentadas en el país.

A su vez, Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez en “Critica sobre la Creación del Ingreso Básico, su injerencia en el Sistema Jurídico Mexicano y los límites de su financiamiento”, discuten sobre la inclusión del ingreso mínimo en el sistema económico y jurídico mexicano a favor de las clases económicamente más desaventajadas. El debate que plantean estos autores es si la existencia de un ingreso básico tendría repercusiones y viabilidad en el marco institucional mexicano.

Como los mismos autores lo establecen: “Es indudable que el Ingreso Básico resulta una propuesta que busca establecer una solución a la desigualdad económica y sobre todo, se presenta como una medida tendiente a establecer mecanismos de justicia en el ámbito de lo público”. No obstante, los autores también señalan que a pesar de que el Ingreso Básico ha sido considerado como una medida de buenas intenciones no es posible aplicarlo al sistema económico y fiscal mexicano sin considerar “la viabilidad financiera en las finanzas públicas de México”, esto es, el problema reside, según los autores, en ¿cómo financiar el Ingreso Básico?

Por último, encontramos el texto de Adolfo Rogelio Cogco, Oscar Alfonso Martínez Martínez y Miriam Rodríguez Vargas, titulado “Descentralización, Política Social y su Desvinculación en los Gobiernos Locales de México”. En este último capítulo se desarrolla una discusión en torno a la descentralización de la política social como un proceso que permita crear mayores equilibrios entre los distintos órdenes de gobierno respecto al poder y su ejercicio, tomando en cuenta incluso a la sociedad civil. De acuerdo con los autores de este trabajo, la política social encargada de atender la pobreza en México ha sido, fundamentalmente, diseñada, planificada, instrumentada y financiada por el gobierno federal, sin tomar en consideración a otros órdenes de gobierno, lo cual nos habla de un proceso de descentralización inexistente o sumamente limitado.

En este trabajo los autores se ocupan del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y nos dicen que a pesar de que el programa fue diseñado por el Gobierno Federal, representó un precedente en México en lo que se refiere a un proceso de descentralización parcial dado que permitió que los gobiernos estatales y municipales participaran en la instrumentación de las acciones contenidas en el Programa, además de que también contempló la participación de la ciudadanía en el ámbito de la política social. Sin embargo, los autores señalan que lo que realmente ocurrió con este programa fue que los municipios adoptaron finalmente una actitud de pasividad, esperando a que la Federación emprendiera las medidas necesarias y enviara los recursos que permitieran llevar a cabo las acciones en beneficio de la población en condiciones de vulnerabilidad.

En este sentido, los autores explican de qué manera el programa federal Progresa-Oportunidades (que fue la continuación de Pronasol), prácticamente no contempla la participación de los estados y municipios, adoptando el gobierno federal el control en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política social, lo que significa falta de descentralización de la política social a nivel nacional y un protagonismo del Gobierno federal, que le permite beneficiarse de los resultados obtenidos con este tipo de programas y usarlos como moneda de cambio en tiempos electorales.

Finalmente, señalar que los trabajos contenidos en esta obra colectiva son un esfuerzo muy notable por entender y explicar uno de los temas más añejos y también más complejos de la realidad mexicana (aunque en un capítulo también se trabaja el caso español): la pobreza, la desigualdad y sus efectos sobre los grupos sociales que padecen mayor vulnerabilidad, que viven en los márgenes del sistema. Lo que puede uno colegir de la lectura de estos trabajos es la urgente necesidad de que estos grupos sean atendidos con políticas públicas efectivas si lo que quiere México es, en efecto, transitar a un sistema verdaderamente democrático.

René Torres-Ruiz