

Carlos Fidel y Enrique Valencia Lomelí, coords., *(Des)encuentros: entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Clacso, 2012, tomo I, 237 págs., tomo II, 230 págs.

La obra que reseñamos se conforma de dos tomos. El primero está precedido por una introducción que aborda dos cuestiones acerca del orden de los capítulos que lo integran: la diversidad de las reformas en América Latina, por un lado, y su evolución, por otro. La primera cuestión aborda las continuidades y discontinuidades de los temas que atraviesan la región, tales como la salud, los actores sociales, la pobreza y la desigualdad; la segunda, pretende llamar la atención y analizar el tránsito de las políticas sociales desde el llamado Consenso de Washington y su creencia ciega en las fuerzas del mercado, utilizado éste como un ariete para dismantelar los precarios Estados de bienestar corporativo o de universalismo selectivo construidos en la región a lo largo del siglo xx, hasta los atisbos de un nuevo universalismo con limitaciones y problemas, pasando por las políticas intermedias de focalización estricta o de focalización flexible negociada por los actores sociales e institucionales en aquellos programas y políticas que sobrevivieron precariamente a la fiebre de las reformas que —como afirman los coordinadores de la obra aquí presentada— convirtió a América Latina en una de las regiones más “reformadas” del mundo.

Además de la introducción, el primer tomo contiene tres partes que abordan: las reformas sociales y las instituciones públicas; las reformas sociales y la salud; y las reformas sociales, la desigualdad y la pobreza. Mientras que el segundo se divide en dos partes: las reformas sociales, salud y pobreza urbana; y las reformas sociales, desigualdad y pobreza indígena.

En la primera parte del primer tomo se aborda acertadamente el contexto de las reformas. En “El papel de los nuevos ministerios sociales en la región”, Carmen Midaglia, Marcelo Castillo y Guillermo Fuentes analizan en Argentina, Chile y Uruguay las nuevas funciones de los ministerios de desarrollo social para atacar las vulnerabilidades que afectan a los países de la región. Destaca en este capítulo la función que los autores le otorgan a dichos ministerios en cuanto a los esfuerzos por superar la descoordinación de las políticas sociales y la integralidad de las acciones.

Dedicada a las reformas sociales, la segunda parte de este primer tomo se desenvuelve a través de cuatro capítulos que estudian los casos de México, Chile, Centroamérica y Argentina. En el capítulo a cargo de Carlos E. Barba se destaca la reivindicación de la salud como un objeto de estudio de las ciencias sociales y no sólo de las ciencias de la salud. Barba realiza un análisis comparativo entre el Seguro Popular de México y el Acceso Universal de Garantías Explícitas de Salud (AUGE) de Chile, y asimismo pone de relieve las fortalezas y debilidades de ambos programas en la perspectiva de un paradigma universalista incompleto, con debilidades y fragmentado. Pero en dicho paradigma paulatinamente se van incorporando para su atención los padecimientos más graves (cáncer y enfer-

medades crónico degenerativas, entre otros) considerados como catastróficos y empobrecedores para las familias; es decir, aquellos que generan un umbral de gastos que presionan fuertemente el ingreso de los hogares. En este análisis comparativo destaca que el programa chileno se encuentre más sesgado hacia el sector privado que el Seguro Popular mexicano, lo que en este último caso se explica por las resistencias colectivas e institucionales.

En esta misma línea, los capítulos de Juliana Martínez Franzoni y Laura Golbert analizan desde diversas perspectivas la evolución institucional de los programas de salud en Centroamérica y Argentina para mostrar los efectos de la mercantilización de los servicios de salud y la desmercantilización que han tenido que emprender las instituciones en ambos casos. También destacan los diversos grados de universalismo y coordinación en los diversos países.

Enrique Valencia aborda las raíces históricas y los actores de la segmentación y estratificación de los servicios de salud en México, iniciados hace más de setenta años, y pone de relieve una visión comparativa con los países de América Latina y la evolución tardía hacia la universalización. La segmentación puede verse en función del grado de integración, en tanto la estratificación puede abordarse por medio del tipo de coberturas médicas que se tienen en México: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) etc., en la que sin duda han influido una serie de actores sociales y de intereses institucionales en el marco de un Estado corporativo.

La tercera parte del segundo tomo está dedicada a las reformas sociales, la desigualdad y la pobreza. En ella se encuentra el capítulo “Desigualdad urbana, pobreza y racismo: las recientes tomas de tierras en Argentina”, a cargo de Sonia Álvarez Leguizamón, María Ángeles Aguilar y Mariano D. Perelman, en el cual se muestra que la desigualdad no es sólo un problema de distribución del ingreso sino de desvanecimiento del otro, de su anulación mediante la negación de su existencia, lo cual evoca posiciones racistas. En este caso, un evento crítico constituido por la toma de un parque para demandar techo, pone de manifiesto el racismo y cuestiona el derecho a la vivienda que afecta fundamentalmente a los inmigrantes bolivianos, ecuatorianos y peruanos.

Relacionado con la segunda parte del segundo tomo, en el capítulo “Reformas económicas y desigualdad horizontal en México: el impacto sobre la población indígena” de Alicia Puyana, se explora el problema de la Desigualdad Horizontal, definida como las asimetrías en dimensiones económicas, sociales o políticas entre grupos culturales. Puyana analiza los impactos del modelo económico imperante desde los años ochenta sobre la Desigualdad Horizontal de la población indígena. La autora demuestra que no es posible disminuir la pobreza ni la Desigualdad Horizontal de dichas poblaciones mientras el modelo discrimine las regiones productoras de granos básicos y las actividades que utilizan de manera intensiva la mano de obra.

Igualmente, en el capítulo “La situación de los indígenas en zonas urbanas: los casos de Cancún [Quintana Roo] y Minatitlán Veracruz” de Salomón Nahmad,

Manuel Uribe, Martha Judith Sánchez y Natividad Gutiérrez, se presenta un informe del perfil urbano de los indígenas zapotecos en Minatitlán y de los mayas en Cancún. Allí se define de manera precisa el contenido del perfil (migración, empleo, uso del castellano, acceso a la salud e infraestructura), la población indígena, los criterios de selección de los casos y la metodología utilizada. Se trata de un estudio empírico que presenta resultados interesantes sobre la identidad de los grupos indígenas y su arraigo al lugar de origen. Los autores demuestran que estos rasgos tienden a perderse a partir de la segunda generación, por lo que concluyen con valiosas recomendaciones de políticas públicas.

Finalmente, en la primera parte del segundo tomo se abordan las cuestiones de las reformas sociales, la salud y la pobreza urbana, pero con una diferencia con respecto al enfoque institucional de la primera parte del primer tomo: la inclusión de las políticas de empleo, la formación de capital social y los análisis territoriales.

En el capítulo “Traballo e pobreza nas regiões metropolitanas brasileiras”, Anete Ivo y Ângela Borges analizan las dinámicas de los mercados de trabajo metropolitano sobre las condiciones de pobreza y la reducción de la desigualdad entre 2002 y 2009. Los datos aportados por las autoras muestran que pese al crecimiento económico de las principales zonas metropolitanas de Brasil y del trabajo “protegido”, el llamado trabajo “vulnerable” también ha seguido creciendo. Lo interesante a resaltar es que el trabajo protegido no es suficiente para asegurar el acceso a los servicios sociales.

El capítulo “Intervención pública, capital social y pobreza urbana en México” de Gerardo Ordóñez y Wilfrido Ruiz expone una evolución del Programa Habitat y del capital social mediante cinco dimensiones (cooperación, confianza, redes, cohesión e información y comunicación) en 176 comunidades pobres de 33 ciudades mexicanas. Con el procesamiento de los resultados de una encuesta, los autores concluyen que es muy escasa la repercusión del programa en el fortalecimiento del capital social y que existe un comportamiento desigual de esas dimensiones: por ejemplo, las comunidades participan poco y están débilmente organizadas, pero son proclives a actos de solidaridad y expresan bajos niveles de conflictividad, lo cual probablemente no sea atribuible al Programa Habitat, sino a formas ancestrales de relación social que se originan en la vida familiar en México.

En el ámbito de los enfoques territoriales, considero que es muy importante el aporte de Arsenio González y Alicia Ziccardi en “Pobreza, escasez de agua y salud en la Ciudad de México” pues, mediante el Método Integrado de Medición de la Pobreza desarrollado por Julio Boltvinik y Araceli Damián, muestran la desigualdad en el acceso al agua y sus correlaciones con la pobreza. Lo interesante es que el acceso al agua potable y la salvaguarda de la calidad se consideran como dimensiones insoslayables de la salud, por lo que deben emprenderse acciones de política pública para garantizar la calidad y la equidad en la distribución del líquido.

Finalmente, en el capítulo “Salud y territorio: ensambles en el municipio de Quilmes, Argentina”, Carlos Fidel, Raúl di Tomaso y Cristina Farías muestran la fragmentación territorial y los vínculos entre infraestructura urbana y situación sanitaria. Los autores distinguen entre zonas con trazados urbanos y zonas sin trazados y con tal distinción metodológica determinan el acceso a la infraestructura urbana (agua, drenaje, áreas verdes, acceso a centros de abasto alimenticio etc.) y a los servicios de salud. Los resultados indican que las áreas con trazado urbano muestran una correlación positiva entre infraestructura urbana y servicios de salud. Con este enfoque, Carlos Fidel y coautores hacen un llamado a abandonar la visión sectorial de la salud mediante la incorporación de una perspectiva integral en la que cada uno de los servicios de infraestructura se relacionen y sean parte de la salud de la población.

Esta obra permite tener un amplio panorama de las reformas sociales llevadas a cabo en América Latina en los primeros lustros del siglo *xxi* y la evolución de las instituciones de seguridad social. Pero algo más destacable aún es el análisis de las reformas sociales en Centroamérica ya que permite conocer y comparar los enfoques que se han seguido en las naciones centroamericanas, sobre todo en Costa Rica y en Nicaragua, en cuanto a la salud y el empleo. Hay que subrayar este aporte porque nos permite conocer la evolución reciente de las naciones centroamericanas. Otro aporte notable es el enfoque territorial en algunos de los capítulos, pues abre la puerta al análisis de la salud, la desigualdad y la pobreza como problemas cuyas soluciones merecen acciones coordinadas más allá de los esfuerzos sectoriales y segmentados. Para finalizar, es necesario señalar que esta obra representa un gran esfuerzo no sólo para la comprensión de las reformas sociales en América Latina en una etapa de relativo crecimiento y desarrollo de las democracias en la primera década del presente siglo. También plantea las diversas respuestas que se han dado a la cuestión social, así como la necesidad de contemplar las políticas sociales desde un aspecto universal, democrático y de combate a la desigualdad que constituye el lastre histórico de América Latina y la base de políticas asistencialistas y de poca repercusión en las brechas de la desigualdad económica y social.

*Gerardo Torres Salcido*