

POBREZA Y DESIGUALDAD

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía, UNAM

Durante las últimas dos décadas hemos asistido a un replanteamiento de la agenda social que responde a su vez a una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En un primer momento, el combate a la pobreza se impuso como la prioridad, desvinculado del tema de la distribución del ingreso y del crecimiento económico. La crítica a los anteriores enfoques de superación de la pobreza por la vía de la incorporación al mercado laboral y de la mejora en la distribución del ingreso puso énfasis en la necesidad de desarrollar programas de transferencias directas a los pobres. Posteriormente, estos programas fueron modificados para incluir componentes de educación y salud que permitieran generar capacidades que permitan a los individuos insertarse en condiciones más ventajosas en las actividades productivas. El círculo se ha cerrado y hoy nuevamente nos enfrentamos a la necesidad de revisar y discutir la relación entre pobreza, distribución del ingreso y crecimiento, en un contexto muy distinto al que prevalecía al inicio de la crisis internacional de la deuda al que asoló a la región durante la década de los ochenta.

Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de políticas de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora en los niveles de salud y educación se traduce, en ausencia de oportunidades de empleo mejor remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera. Más aún: no parece precipitado afirmar hoy que en condiciones de crecimiento bajo o mediocre el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encare una suerte de deterioro precoz que repercuta sobre el conjunto de comunidades y familias beneficiadas originalmente. La pérdida de expectativas contamina regiones y grupos sociales lo que viene a aunarse a los impactos que de entrada suelen tener lugar en áreas donde resulta difícil establecer diferencias claras y que puedan asumirse por las colectividades, entre las familias objeto de la focalización.

El mantenimiento y reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades para salir de ella, es un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre la pobreza y la desigualdad en el contexto más amplio de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural y que se haga cargo de que la globalización, pese a las tensiones y a las restricciones que genera, ofrece también una oportunidad única en la historia de la humanidad de acortar las distancias que nos separan en todos los sentidos. Como sabemos, estas oportunidades de la globalización no pueden aprovecharse sin estrategias nacionales dispuestas a promover el crecimiento a la vez que imaginadas y diseñadas para reforzar la cohesión social o

recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social, resulta difícil si no imposible, acceder al banquete de la globalidad. Es con visión de largo plazo para el crecimiento y con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, que se puede crear un clima de entendimientos sociales y reformas institucionales y de estructura que “produzcan” tiempo y le den al conflicto social y político que es inherente a procesos de cambio profundo una perspectiva de concertación de mediano y largo plazo.

Hoy sabemos, porque la experiencia histórica es concluyente, que la pobreza no se elimina por arte de magia con el simple crecimiento económico. Pero sabemos también que en sociedades más o menos abiertas al mundo y con mercados consolidados o en expansión, sin crecimiento sostenido y alto es muy difícil construir las ecuaciones básicas entre distribución y acumulación que demanda un desarrollo sostenido y modernizador. En medio de esta falange está, como es claro, la estrategia y las políticas para el desarrollo social, que es donde se resuelve día con día el conflicto distributivo y la asignación de los recursos públicos. Par reiterar: as políticas focalizadas, para tener éxito en la superación de la pobreza, requieren de un contexto de crecimiento económico favorable para la integración de los sectores más pobres a los modernos circuitos de producción y de consumo mediante empleos bien remunerados, que les faciliten además el acceso al crédito y la generación de un patrimonio.

Se reconoce ahora que la pobreza se reproduce por la falta de activos generadores de ingresos suficientes para los pobres, pero se ha avanzado poco en el desarrollo de instrumentos adecuados para generar dichos activos y asegurar su duración.. Las inversiones públicas en salud y educación de los más pobres son condiciones necesarias, más no suficientes, pues no bastan para reducir las barreras de acceso al crédito ni garantizan por sí mismas que los mercados de trabajo del sector formal de la economía estarán en condiciones de absorber esta mano de obra más saludable y mejor calificada.

El carácter problemático de las focalizaciones puede también apreciarse si se aborda el tema de los efectos que las políticas focalizadas tienen sobre la cohesión social, a pesar de que la reflexión sobre la importancia económica de las redes sociales ha estado presente desde hace tiempo en las agendas de investigación. Keneth Arrow, por ejemplo, se pregunta si el mercado y la institucionalización de las relaciones sociales destruyen la potencial contribución a la eficiencia que las asociaciones representan. Arrow aborda el problema desde la perspectiva de que estas redes sociales se forman sin el propósito de un beneficio económico, pero proveen (mas no garantizan) una compensación de las fallas del mercado que van en detrimento del disfrute y calidad de vida de la población, mientras estas relaciones se basen en la confianza y en la participación genuina.

El capital social propicia en muchas ocasiones un efecto disuasivo del comportamiento depredador por parte de las empresas, de los individuos o del propio Estado. Sin embargo, no siempre sirve a fines benéficos. Puede contravenir los propósitos ecológicos, puede frenar proyectos que generan costos sociales altos en el corto plazo, pero que pueden compensarse por los beneficios sociales en el

mediano o en el largo plazo; puede utilizarse para beneficios privados y políticos abusando de las fallas de acceso a la información de la comunidad, o puede distribuir desigualmente el poder al interior de las organizaciones, generando relaciones paternalistas y prácticas clientelares. Sin embargo, estas desviaciones pueden corregirse en la instrumentación de programas sociales que contemplen mecanismos de participación social garantizando información adecuada y transparencia para los beneficiarios.

La idea del capital social ha sido ampliamente aceptada porque, entre otras cosas, no se pone en contradicción con la idea hoy dominante de un “Estado instrumental”, democratizando la toma de decisiones. Además, refuerza la idea de que la focalización de las políticas sociales, por si sola, no genera integración social, lo que dificulta la coordinación institucional. De esta forma, diversos organismos, como la CEPAL, ha propuesto la complementariedad de las políticas públicas con el capital social

Cuando las organizaciones sociales son absorbidas por programas y políticas donde la estructura de poder es vertical, la relación de confianza se desvanece, diluida por una dinámica más cercana al mercado, motivada por factores económicos. Por lo tanto, la eficiencia económica que estas redes sociales cumplen, penetra en mejor forma si se basa en motivaciones no económicas, tales como la solidaridad y la identidad comunitaria. Es necesario garantizar una participación equitativa para no mermar la confianza que genera este sentido de pertenencia, sin el cual se destruye el eje de relaciones preexistentes que están implicadas. El principio de interdependencia adquiere en esta perspectiva un valor estratégico para la conservación y reproducción de los programas sociales.

Como se ha señalado, existe el riesgo que el capital social sea manipulado con fines políticos o en beneficio de intereses particulares, por lo que la transparencia y los mecanismos de acceso a la información deben jugar un papel importante en los programas sociales sustentados en la cohesión social. Los canales de información pueden agregar eficiencia a estos programas, haciendo del conocimiento de posibles beneficiarios que carecen de otros medios para saber sobre las características, requisitos y beneficios de los programas de asistencia social; compensando de esta forma las deficiencias de la focalización.

La focalización de ciertos programas, en particular aquellos orientados a la superación de la pobreza, está ampliamente justificada, pero no puede trasladarse al conjunto de bienes y servicios cuya provisión forma parte de los derechos sociales que hoy en muchos países del mundo comienzan a ser exigibles por la vía legal. Dicho de otra forma, la necesidad de focalizar ciertas políticas sociales no solo no supe la necesidad de un Estado de bienestar, sino que en rigor no tiene porqué entrar en contradicción con la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos un conjunto de satisfactores sociales. Más aún, las transformaciones que han tenido lugar en los mercados laborales en las últimas décadas, obligan a revisar muchos de los derechos sociales tradicionalmente asociados al empleo formal, para garantizar

su vinculación a la categoría de ciudadano, lo que implica una mayor responsabilidad del Estado asociada a su vez con una mayor capacidad de recaudación.

Los cambios en las relaciones laborales se traducen en menor seguridad en el empleo, y al mismo tiempo, hacen más transferible el capital humano. Se deduce entonces que esta seguridad cedida y la creciente precariedad laboral pueden ser enfrentadas, por ejemplo, con sistemas de seguridad social de amplio alcance si se quiere conservar la institucionalidad de la dinámica social.

Las normas comunes y la reciprocidad de que depende el capital social, implican algún nivel de simetría entre aquellos que se comprometen en una relación compartida de largo plazo. No obstante, hay que admitir que los individuos no siempre están completamente conscientes del capital social que construyen. De la misma manera, la confianza y las redes sociales que se fortalecen a su amparo, en la mayoría de los casos no lo hacen conscientemente. Por otro lado, cuando se destruye el capital social el proceso suele ser igualmente inconsciente.

Ordenando los planteamientos anteriores, Elinor Ostrom sugiere que existen dos vías por las que estas vertientes pueden generarse. Una es la institucional, donde las reglas de comportamiento, participación y retribución se establecen conscientemente; una desventaja de este modo de reglamentación es que necesariamente requiere una figura de autoridad que le de cuerpo a la organización y coordine la actividad, o simplemente para asegurar el cumplimiento de las reglas, lo que resta simetría en la participación y las decisiones.

La segunda vía es de largo plazo, y se da en la interacción natural de una colectividad que enfrenta problemas conjuntamente. Con el paso del tiempo y la paulatina acumulación de experiencias mutuas, la organización y las normas se generan implícitamente, no necesariamente con figuras asimétricas de autoridad y participación. Estos son llamados por Ostrom, sistemas de gobierno autoorganizados. El punto frágil de esta vía es que la tentación y posibilidad de engaño o abuso por cualquiera de los participantes es mayor.

Ambas vías pueden combinarse, o influirse mutuamente, si se cuida de los aspectos básicos de equidad y confianza, así como los elementos de acceso a la información y legitimidad. Para ello, debe considerarse la creación de programas de evaluación y monitoreo, que a la vez sean sensibles o flexibles al cambio drástico de las necesidades y preferencias de los participantes.

En este sentido, también se puede insistir en que hoy se está frente a una seria necesidad de replantear los programas sociales. En muchos casos, se ha encontrado que la asistencia social externa que ignora el desafío del capital social le es difícil mejorar su eficiencia. En efecto, la inversión selectiva en capital humano e infraestructura, también basada en un análisis unidimensional de costos y beneficios, puede lograr que los participantes, pertenecientes a una misma comunidad o grupo de productores, desatiendan el reconocimiento de dependencia mutua y las pautas de reciprocidad que mantenían mientras el problema que se ataca era compartido y enfrentado en conjunto.

Las políticas de superación de la pobreza y de reducción de la desigualdad deberán considerar en el futuro un papel renovado del Estado, que pasa por replantear los mecanismos de participación social e implica formas más eficientes de regulación de los mercados. No sobra insistir en que los beneficios sobre la eficiencia económica que se atribuyen al libre funcionamiento de los mercados, solamente son atribuibles a una estructura de mercado que en la actualidad puede ser considerada imaginaria, más que como una especie en peligro de extinción : la competencia perfecta.

Desconocer que en la mayoría de los casos prevalecen estructuras de mercado caracterizadas por la competencia imperfecta, que requieren de diversos tipos de regulación estatal, es negar un factor relevante que explica la insuficiencia de las llamadas reformas estructurales para garantizar por sí solas un mayor crecimiento económico, de la misma manera que negar la importancia de la cohesión social como un factor dinamizador de la inversión pública en programas sociales provoca un desperdicio de recursos y mayor dilación en alcanzar dos objetivos que debieran ser prioritarios: la superación de la pobreza y la moderación de la desigualdad.

La instrumentación de políticas públicas a favor de la redistribución, el combate a la pobreza y la igualdad de condiciones y oportunidades, no necesariamente implica esfuerzos presupuestales mayúsculos. Tómese nota, por ejemplo, que según la encuesta *Lo que dicen los pobres* (levantada en el 2003), el 59.77 por ciento de los entrevistados se inclinó por programas productivos más que por los asistenciales, por más y mejores empleos y mejores precios en sus cosechas. La combinatoria capital social-políticas focalizadas, podría encontrar aquí el eslabón perdido de la vinculación directa con la producción y la posterior redistribución en términos distintos a los convencionales.

Lo que debía ser claro, es que la existencia de cuellos de botella originadas por las estructuras de mercado dominantes en la economía reduce sistemáticamente la efectividad de los programas y coloca a los pobres, a los que se deja de pedírseles que se comporten como si fueran actores del drama de la competencia perfecta, en clara indefensión frente a las estructuras oligopólicas y de, forma más cercana su cotidianidad, frente a usureros, comercializadores voraces, o una discriminación tan profunda como frecuente.

Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas de combate a la pobreza es el asumir que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, tenían lugar bajo el supuesto de una real homogeneidad de la economía. Esto trajo como consecuencia que de antemano quedara marcado como perdedor al sector rural. Paradójicamente, al supuestamente buscar la competencia perfecta en el campo, se incurrió en una incompetencia perfecta que impidió generar las condiciones estructurales mínimas indispensables para generar riqueza por parte de los agentes económicos pulverizados, casi o totalmente marginados del sistema mercantil, con capacidades y dotaciones mínimas. Esta situación viene de lejos, como fruto amargo de un olvido histórico, lo que no impidió que muchos de estos productores marginales fuesen en su momento pilares directos e

indirectos del financiamiento del desarrollo industrial gracias a la extracción de recursos del campo. Estos actores históricos de la ruralidad mexicana, no han encontrado lugar en la nueva plataforma secundario-maquiladora y como corriente alterna van del campo a la ciudad interminablemente.

Los problemas cotidianos que enfrentan los pobres encuentran sin duda fundamento en las fallas de los mercados, en su incapacidad para tener información, en la concentración de los mercados casi monopsónicos que enfrentan en la cadena productiva relacionada con sus productos, en los mercados incompletos, etc. Pero en la actualidad, lo que parece una losa inconmovible es una falla que se ha instalado en el Estado pero que va más allá de sus linderos políticos e institucionales: se trata de la exacerbada ideologización y dogmatismo de los hacedores de políticas públicas, que bajo la bandera de la lucha contra el populismo han desmantelado la capacidad del Estado para intervenir en mercados donde la competencia significa la concentración eminente, debido se considera iguales a aquellos que no tienen la capacidad de negociar su cosecha y solo se presentan a recibir los pocos pesos que los intermediarios les entregan y a ambos se les considera como agentes idénticos.

Este neoclasicismo económico es de origen incapaz de resolver los problemas que enfrenta. Fundamentalmente por un error de diagnóstico, la miopía de un sistema que funciona bajo los dos grandes teoremas de la economía del bienestar puede ser elegante pero no adecuado si desde un principio se reconoce la inexistencia de competencia perfecta y unas dotaciones iniciales no adecuadas para lograr un funcionamiento óptimo de la economía. Es entonces la ceguera histórica y la negación de la realidad los peores factores que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

Un ejemplo de la incapacidad de reacción del Estado ante un fenómeno de mercado es el problema de abasto actual de bienes básicos entendiendo que el mercado se ajusto por precios expulsando a los consumidores más débiles o expropiando su minúscula riqueza al ser la tortilla un bien de la canasta básica, inelástico y de consumo no fácilmente sustituible para los hogares de más bajos ingresos

Los retos de corto y mediano plazo se convierten entonces en mejorar las condiciones de los mercados y hacer que los grandes monopolios y oligopolios se conviertan en mercados de competencia ya sea a por medio de la regulación o yendo a fondo a combatir, en muchos casos, las concentraciones injustificadas derivadas de privatizaciones realizadas sin regulación ni previsión de sus alcances en la estructura de su mercado relevante.

Desde la perspectiva del Estado también hay tareas por realizar: retomar una visión clara sobre el desarrollo económico de México, el país nunca ha crecido ni se ha desarrollado tanto como en las épocas donde el objetivo y los esfuerzos de la política pública se encaminaron hacia el establecimiento de una política de desarrollo clara, que sin duda tuvo sus excesos y errores pero que no por ello debe ser abandonada y denostada, México no se invento en el julio del año 2000 ni se debate entre el pasado y el futuro, actualmente el debate es sobre los fundamentalismos que inundan a los que tienen el poder, entendidos como servidores públicos y entre aquellos que lo desean,. Ambos llenos de velos,

de dogmas y con un compromiso para ellos ineludible hacia sus patrocinadores personales. El punto no es si tenemos un gobierno de derecha o de izquierda, de futuro o pasado porque tanto pasado les falta a aquellos que no conocen la historia, como futuro a aquellos que desean repetirla sin mejorarla.