

POBREZA Y POLITICAS PUBLICAS

David Ibarra

1 de septiembre de 2005

En el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas con el respaldo de casi 150 países, decidió impulsar la revitalización del desarrollo del mundo periférico y atacar la pobreza endémica que lo aqueja, integrando el Consenso del Milenio. Implícitamente hay aquí una crítica a las desigualdades que ahondan la separación del mundo. Africa y América Latina se rezagan sistemáticamente ante la incapacidad de políticas públicas poco democráticas para promover desarrollo e igualdad.

Un tanto arbitrariamente pueden separarse dos ciclos de la política económica que informan al orden económico internacional. En el período 1950-1973 de predominio abierto de las tesis keynesianas y el de 1973-2001 de la supremacía neoliberal. En el primero, el ritmo de crecimiento mundial del ingreso por habitante fue del 2.9% anual y el latinoamericano del 2.5%, mientras en el segundo período las cifras decaen más de la mitad al 1.4% y 0.9%, respectivamente. No hay vuelta atrás por cuanto se avanza a pasos agigantados en construir una economía de magnitud planetaria, aunque la vida política siga fragmentada en naciones con poder limitado para paliar los trastornos del cambio en la población. La pérdida de vigor del desarrollo afecta más a naciones emergentes que a los países industrializados, ahondando la brecha secular del atraso. Las excepciones se concentran en Asia, donde particularmente China y la India mejoran su récord de crecimiento entre ambos períodos.

La CEPAL reconoce el dudoso honor latinoamericano de ser la región donde han prevalecido y prevalecen las mayores desigualdades planetarias. En

2002, la población de pobres absorbía el 44% de la población y la de indigentes el 19%. En México, la situación es mejor con el 39.4% de pobres y el 12.6% de indigentes.

Con todo, las circunstancias sociales son algo menos críticas de compararse la década perdida de 1980, con los años subsecuentes. En efecto, el número de pobres latinoamericanos entre 1990 y 2002, se redujo en 4.3% y en México 8.3%. La recuperación económica latinoamericana, sin duda influyó para que el ingreso por habitante que había caído 400 dólares entre 1980 y 1990, se elevara casi 900 dólares de 1990 a 2004. Con todo, se avanza lentamente. A título ilustrativo tómese el primero de los objetivos del Consenso del Milenio de las Naciones Unidas: reducir entre 1990 y 2015 en 50% el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar. Conforme a las tendencias vigentes, casi ninguno de los países latinoamericanos podrá satisfacer esa meta. México requerirá por lo menos un quinquenio adicional.

La mejora social ha venido obedeciendo a diversas causas, la mayoría de las cuales, las más importantes, guardan poca o ninguna relación con las políticas públicas. La disminución del crecimiento demográfico (del 2.1% anual al 1.6%) en los dos períodos, señalados en el párrafo anterior, explica casi el 40% de la restauración del ingreso de cada latinoamericano entre 1990 y 2004. Del mismo modo, la recuperación parcial de la economía mundial (en los noventa) y el bono demográfico, junto con otros hechos circunstanciales o permanentes (capacidad de adaptación de los pobres, mejora de los precios de las materias primas, remesas de emigrados, menores tasas de interés) han impulsado al alza los ingresos medios de la población. Al parecer, el ensanchamiento de los ingresos de la población pobre se relaciona fundamentalmente a su capacidad de acomodarse a circunstancias desfavorables. Las acciones públicas son de corto

alcance, por eso, el índice de Gini que mide la concentración del ingreso (el coeficiente va de 0 a 1, conforme se acrecienta la desigualdad), sigue arrojando cifras extremas (2002) más de 0.500 en el promedio latinoamericano, 0.514 en México, 0.614 en Brasil y 0.570 en Chile. Como referencia comparativa, cabría señalar a otros países: Noruega (0.260), Corea (0.320), Estados Unidos (0.410), Japón (0.249).

En el Seminario de la Cuestión Social de la UNAM, al digno cargo de Rolando Cordera, los investigadores Fernando Cortés, Enrique Hernández Laos, Felipe López Calva, Rodolfo de la Torre examinaron el problema de la pobreza en profundidad. El primer resultado es que entre 2000 y 2004 se reduce la pobreza nacional promedio, no disminuye la urbana, pero mejora la rural. El análisis de las causas del fenómeno rural arroja como factor decisivo la diversificación de las fuentes de ingreso o al aumento del número de familiares que trabajan (niños, mujeres) fuera del ámbito campesino. Otro recurso adaptativo de los pobres estuvo relacionado con la emigración a las ciudades y al extranjero. La fuerza de trabajo del campo se reduce en 1.3 millones de personas entre 1991 y 2004 y el éxodo a los Estados Unidos abarca a unas 400 mil personas por año. Esos hechos presumiblemente han presionado al alza de los salarios en algunas regiones, creando incluso escaseces localizadas de mano de obra.

Desde luego, hay otros factores de influencia en la caída de la pobreza media rural, que pueden ser estadísticamente significativos pero de escaso impacto cuantitativo en los ingresos de los pobres: remesas de braceros, venta de activos (enajenación, de tierras ejidales), reconfiguración regional de los salarios mínimos, ascensos modestos de los salarios y, sobre todo, el impacto de programas como Progresá o Procampo. Aun así, está presente otro fenómeno

desalentador: el aumento de la polarización distributiva al interior de los estratos de la población pobre y entre diferentes regiones del país.

En México se confirma, contra la retórica oficial, que las políticas públicas parecen haber jugado un papel modestísimo, en la lucha contra la marginación; papel acotado en lo esencial al control de la inflación, al aumento modesto del gasto social --después de su caída brusca en la década perdida de los años ochenta-- y a unos cuantos programas focalizados.

El crecimiento del producto (2.7%) entre 1990 y 2004, apenas es la mitad del alcanzado en el período que va de 1950 a 1980 y ciertamente inferior al de otras regiones en desarrollo, peculiarmente de Asia. Más aun, la evolución macroeconómica latinoamericana ha estado marcada por la volatilidad macroeconómica. En efecto, durante la década de los noventa, las crisis de México (1995), de Argentina (1999-2002), de Brasil (1999-2001), el receso mundial (2001) y los contagios de otras regiones han desestabilizado la producción, el empleo y los alicientes a la inversión. Hasta cierto punto, lo que se ha ganado con la estabilización de los precios se ha perdido con creces en la baja y las fluctuaciones del ritmo de desarrollo y empleo de los países.

Sin duda, con la apertura de fronteras, la capacidad exportadora de América Latina y singularmente de México se ha acrecentado notablemente. Sin embargo, las importaciones suben con igual intensidad, causando destrucción de los sectores productivos más débiles y la extranjerización de buena parte de los eslabonamientos interindustriales, cedidos a abastecedores del exterior.

Tres consecuencias graves derivan de ese estado de cosas: primero, la ruptura entre ascenso de las exportaciones y el crecimiento (la producción exportable se realiza en enclaves que no impulsan al resto de la economía).

Segundo, la producción se fragmenta entre estratos empresariales (grandes consorcios, pequeños y medianos negocios, microempresas) con escasa vinculación entre sí, que se traduce, además, en obstáculo a la difusión del avance tecnológico. Tercero, los fenómenos anteriores desestabilizan los mercados de trabajo al reducir los multiplicadores de empleo más allá del impacto de tecnologías ahorradoras de trabajo. Según la CEPAL, la desocupación latinoamericana ha subido del 7% al 10% entre 1990 y 2004. Y en la década de la recuperación (los noventa), el sector de la economía informal explica el 70% de aumento del empleo.

En el período 2000-2004 persistieron manifiestas debilidades en el mercado mexicano de trabajo. El empleo nacional apenas creció 1.7% por año; la ocupación en los sectores de producción física (agricultura, manufacturas, minería, construcción y electricidad) decayó en términos absolutos (más de 250 mil personas); la compensación vino del lado del personal de servicios y de trabajadores informales que se acrecentaron a razón del 3.6% por año. La mano de obra ya no se desplaza virtuosamente de las actividades de baja productividad y bajos salarios, a donde prevalecen las condiciones opuestas, sino precisamente hacia los sectores que favorecen menos el bienestar de los trabajadores y la modernización de la economía.

El modelo neoliberal tal y como se ha venido construyendo en América Latina, implica la desvinculación pasiva entre empleo y desarrollo; la desconexión estructural entre exportaciones y crecimiento. De esas circunstancias deriva otra ruptura, la de las políticas públicas frente a las demandas sociales. El Estado por razones económicas --lento desarrollo, contagios, crisis fiscal, angostamiento del sector público-- o ideológicas --primacía del combate a la inflación, equilibrio fiscal procíclico, satanización del

intervencionismo--, queda maniatado, imposibilitado, de promover empleo y desarrollo o aliviar las desigualdades sociales.

En conclusión, las políticas macroeconómicas han permanecido casi impasibles frente a la profundidad y persistencia de la pobreza; las políticas microsociales registran ciertos avances, limitados en sus efectos reales. La verdadera fuente de las mejoras se asocia a los esfuerzos adaptativos, a los sacrificios de pobres y marginados para guarecerse de circunstancias adversas. Desafortunadamente, aun esos caminos limitadísimos tienden a agotarse o cerrarse en las arenas mortíferas de Arizona, en la imposibilidad de alargar los días y las horas de trabajo o de multiplicar indefinidamente las ocupaciones laterales. La pobreza, como el paludismo y la tuberculosis, de ser paulatinamente erradicable, revive hasta ser agravio constante a la vida social. Por consiguiente, la disyuntiva es clara: o se cambian las estrategias socioeconómicas o seguiremos siendo países de pobres, de viejos a juzgar por el determinismo demográfico y de jóvenes mara salvatruchas desesperanzados.