Globethics Repository



Más allá de la focalización [Beyond targeting]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Cordera, Rolando
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 10:47:28
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218108

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 215,
mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Más allá de la focalización

Política social y desarrollo en México

Las políticas sociales focalizadas reemplazaron el viejo esquema desarrollista de incorporación y ascenso social mediante la creación de trabajo y la construcción de servicios universales. A 20 años del comienzo de su implementación, una generación de mexicanos ha nacido y crecido bajo este nuevo modelo, que hoy exige una revisión urgente. El artículo sostiene que las políticas focalizadas, aunque útiles para atacar los aspectos más básicos de la pobreza, no han logrado una incorporación social masiva, debido al mediocre crecimiento económico y las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Es necesario, por lo tanto, inscribir el debate sobre los programas sociales en el marco más amplio de una reflexión que resitúe la cuestión del desarrollo en el centro de la agenda política.

Rolando Cordera

Desarrollismo y justicia social

En las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, los gobiernos exploraron rutas de reivindicación social basadas en diferentes estrategias de redistribución de la riqueza y el poder, en particular mediante la reforma agraria y el apoyo a la organización de los trabajadores asalariados, cuyos derechos laborales fueron puestos bajo la tutela más o menos directa del Estado. Como

Rolando Cordera: profesor emérito de la Facultad de Economía y coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
Palabras claves: desarrollo, pobreza, desigualdad, políticas sociales focalizadas, México.
Nota: este artículo contó con la colaboración de Camilo Flores y Alberto Castro.

se sabe, esta vía de reforma estructural redistributiva hacia abajo llegó a su clímax durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el reparto de tierras alcanzó su punto máximo y la organización sindical garantizó el incremento de los salarios y el derecho de huelga. De esa manera, se delineó una alianza política con los grupos dirigentes que funcionó como base de la coalición política que articularía el desarrollo económico y social posterior.

Durante la Segunda Guerra, y desde luego una vez iniciada la posguerra, se buscó acompasar el ritmo de crecimiento económico mediante intervenciones de compensación y promoción social que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y la acumulación capitalista. Aquellos derechos que más tarde se conocerían como «derechos sociales del pueblo mexicano» podrían ir concretándose solo con el paso del tiempo y siempre sustentados en –a la vez que dependientes de– el crecimiento de la economía.

Pero no se trataba de un economicismo lineal. Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social, hoy el principal sistema de seguridad social del país, y décadas después con la inauguración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, junto con otros organismos públicos orientados a apoyar a los grupos sociales más débiles, se pretendía construir interfaces que comunicaran productivamente –virtuosamente, dirían los discursos oficiales– la etapa de desarrollo económico basada en la industrialización con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución Mexicana.

Por lustros, el crecimiento alto y sostenido de la economía, sumado a la prolongación de las políticas de cambio estructural inauguradas por Cárdenas, logró darle visos de realidad en el horizonte a esta fórmula, cuyo objetivo consistía en ampliar y fortalecer el desarrollismo industrializador mediante la ampliación de la base social del régimen, gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida. Con el empleo urbano industrial en alza, las instituciones de seguridad social tendrían garantizada su reproducción ampliada. La justicia social, entendida como un proceso de redistribución de ingresos, riqueza y capacidades, podía ser exhibida como un desafío realizable.

Aunque el crecimiento demográfico trajo consigo nuevas y adicionales presiones sobre los fondos públicos, al menos hasta el final de los 60 la combinación de alto crecimiento con creación de empleo y extensión de la seguridad social, junto con la sólida infraestructura desarrollada en el campo, lograron sostener la política social iniciada en los 40. A fines de los 60 comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para



© Nueva Sociedad / Sebastián Santana Camargo 2008

generar los empleos requeridos, al tiempo que los nuevos puestos de trabajo empezaron a manifestar crecientes desigualdades. En el marco de un nuevo ciclo económico internacional, reapareció la inflación, los equilibrios del desarrollo estabilizador empezaron a peligrar y la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y del empleo, dio lugar a los primeros reclamos distributivos importantes, que anunciarían la necesidad de revisiones más o menos profundas en la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, en el desarrollo político.

La economía, que hasta entonces había alimentado certezas y expectativas, ya no parecía capaz de insertarse sin dolor en los nuevos mundos que surgían de las crisis financieras, petroleras y de estanflación que asolaron los 70. La estrategia de mantener el ritmo de crecimiento gracias a un endeudamiento externo cada vez mayor se hacía insostenible. La utopía salarial perdía su lugar frente a los primeros brotes de una nueva marginalidad urbana, mientras que en el campo se vivían tiempos de estancamiento productivo, agravado por la imposibilidad de seguir desarrollando la infraestructura rural y las crecientes dificultades para insertarse en la sociedad urbana industrial, lo que luego se volvería un lugar común de la vida mexicana: la dureza e inclemencia para concretar el «derecho a la ciudad» que prometía la modernización.

Con las crisis de los 80, la exitosa fórmula se vuelve leyenda negra. Las tremendas caídas en el crecimiento y el nivel de actividad propiciaron una explosión de la informalidad laboral como mecanismo de compensación de la adversidad ocupacional y las reducciones del salario real. El panorama social, sobre todo en las ciudades, muta velozmente: la pobreza se masifica y se urbaniza. Desde entonces, sin dejar atrás el desequilibrio clásico entre campo y ciudad, la cuestión social mexicana cambia de piel, tendencia que se refuerza con las transformaciones demográficas que hacen que México deje de ser un país de niños para convertirse en una nación de jóvenes adultos. Este cambio, que genera una tasa de dependencia[1] de 0,56, implica que el mercado laboral debe absorber un millón de jóvenes al año, con todo lo que ello implica en términos de necesidad de empleo, capacitación, acceso a la educación superior, seguridad en la salud y las pensiones.

En este contexto de crisis del desarrollo, la búsqueda de una nueva pauta para crecer y distribuir asume el código neoliberal y el Consenso de Washington.

1. Población menor de 15 años y mayor de 64 en relación con el resto de la población que se asume está en edad de ser productiva.

La política social se desprende de su discurso de justicia y garantías universales y, sometida por la emergencia fiscal, se ve avasallada por los nuevos criterios de asignación de recursos públicos. Secularmente subordinada a la política económica, la política social queda relegada a los márgenes de la acción pública.

La focalización

En las últimas dos décadas, la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En un primer momento, marcado por las grandes crisis de los 80 y 90, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Puede decirse que este tiempo aún no ha terminado, a pesar de la evidencia y la urgencia por un cambio de rumbo.

En este periodo, la crítica se centró en los enfoques anteriores de superación de la pobreza, basados en la incorporación al mercado laboral y la búsqueda de una mejora en la distribución del ingreso, e incluso la movilización controlada de los grupos sociales pobres, como fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) lanzado en 1988. El énfasis se trasladó a los programas de transferencias directas a los pobres, con el argumento de que se ganaría eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas fueron evolucionando con el tiempo y lograron incluir componentes de educación y salud que, supuestamente, deberían contribuir a generar capacidades que faciliten y potencien la inserción productiva de las personas.

Entre un programa social y otro, una generación de mexicanos ha nacido y crecido. Pero las estadísticas demuestran que la transmisión intergeneracional de la pobreza sigue marcando la pauta de las relaciones sociales

Entre un programa social y otro (Pronasol en 1988, Progresa en 1996, Oportunidades en 2000), una generación de mexicanos ha nacido y crecido. Pero las estadísticas demuestran que la transmisión intergeneracional de la pobreza, el objetivo principal por vencer, sigue marcando la pauta de las relaciones sociales, reproduciendo los patrones de exclusión y limitando las expectativas de prosperidad de un amplio sector de la población, con el agravante de que el fenómeno se ha vuelto cada vez más urbano.

El círculo de los programas sociales, a 20 años del comienzo de su implementación, se ha cerrado, por lo que se debe emprender una revisión profunda de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento. El contexto es muy distinto al de la crisis de la deuda de los 80. Pero la pobreza persiste. Como recuerda el escritor Tito Monterroso, «lo único verdaderamente súper real en México es la desigualdad social, la miseria en que vive la inmensa mayoría de los mexicanos»[2].

Más allá de la focalización

Es preciso, antes que nada, asumir la complejidad que implican tanto las políticas sociales como su objetivo, la pobreza de masas. La simplicidad buscada mediante la focalización generó resultados no deseados ni lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones realizadas, las voces y los reclamos de los pobres y las lecciones que pueden extraerse al ubicar al tema en marcos más amplios de reflexión. Uno de ellos, difícil pero inevadible pues tiene que ver con las vinculaciones y contradicciones entre desigualdad, pobreza y democracia, es el del capital social.

Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de estrategias de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora alcanzada en los niveles de salud y educación se traduce, en ausencia de oportunidades de empleo bien remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera. Más aún: no parece precipitado afirmar que, en condiciones de crecimiento bajo o mediocre como las que han prevalecido en el último cuarto de siglo, el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encara una suerte de deterioro precoz, que repercute sobre el conjunto de comunidades y familias originalmente beneficiadas. La pérdida de expectativas contamina regiones y grupos sociales enteros.

La evidencia acerca de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre el tema en el contexto 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 restricciones que genera, ofrece también una oportunidad única para

2. Augusto Monterroso: *Monterroso por sí mismo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Alfaguara, México, D.F., 2003, p. 60.

acortar las distancias que nos separan en todos los sentidos. Como sabemos, estas oportunidades no podrán aprovecharse sin una estrategia nacional que promueva el crecimiento y, a la vez, tienda a reforzar la cohesión social, o a recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social, resulta difícil, si no imposible, acceder al banquete de la globalización. Solo una visión de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, 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 los procesos de cambio profundo, una perspectiva de concertación de mediano y largo plazo.

La Cepal propone blindar el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances generados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo

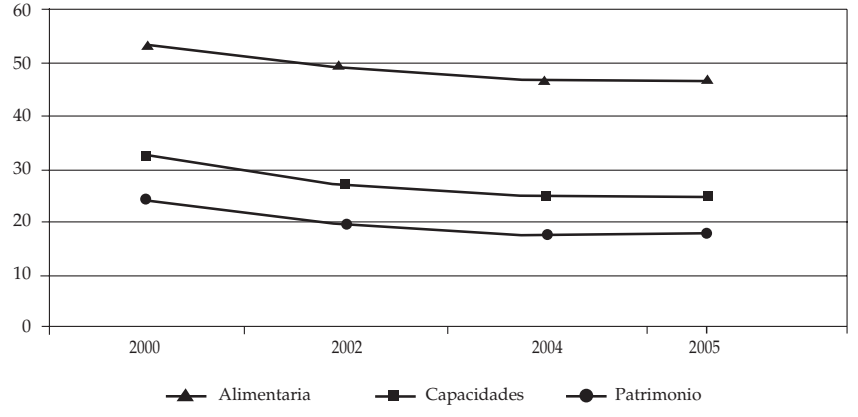
En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) propone blindar el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances generados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo o desequilibrio inminente. Se requiere, por lo tanto, desvincular la política social de las fases descendentes del ciclo económico y afirmar una relación cada vez más estrecha con el crecimiento económico general. Hoy sabemos que la pobreza no se elimina con el simple crecimiento económico. Pero también sabemos que, en sociedades más o menos abiertas al mundo y con mercados consolidados o en expansión, sin un crecimiento alto y sostenido es muy difícil construir la ecuación básica entre distribución y acumulación que demanda un desarrollo sostenido y modernizador. Y en medio de estas exigencias se ubican las políticas para el desarrollo social, donde se resuelven día a día el conflicto distributivo y la asignación de los recursos públicos. En otras palabras: para tener éxito en la superación de la pobreza, las políticas focalizadas requieren un crecimiento económico favorable que permita integrar a los sectores más pobres a los modernos circuitos de producción y de consumo, ya sea mediante empleos bien remunerados o a través de un acceso real al crédito y la generación de un patrimonio reproducible.

En el caso de México, el éxito relativo alcanzado por los programas focalizados no alcanzó por sí solo para superar la pobreza, al menos por tres razones.

La primera es que, si se mantiene estable la tendencia de los últimos años[3], llevará 22 años superar la pobreza extrema (alimentaria) y 78 erradicar cualquier tipo de pobreza, como ilustra el gráfico. Y esto, suponiendo que no haya crisis económicas u otras contingencias que nos alejen de la meta.

Gráfico

México: porcentaje de personas pobres sobre el total de población nacional, 2000-2005



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras del Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

El segundo motivo por el cual los programas focalizados no alcanzarán para resolver el problema de la pobreza es la existencia, reconocida por todos los especialistas, de un núcleo de pobreza extrema irreductible que requiere medidas adicionales. Finalmente, el éxito relativo de los programas focalizados, sin una estrategia de desarrollo que genere oportunidades productivas para una población más saludable y mejor calificada como resultado de esos mismos programas, provoca presiones sobre el mercado laboral que se resuelven por vía de la migración interna y externa, fundamentalmente hacia Estados Unidos. Esto genera efectos ambiguos

3. Una reducción de 154.000 pobres alimentarios y de 128.000 pobres patrimoniales por año (promedio durante el sexenio de Vicente Fox).

sobre la cohesión social y la reproducción de la pobreza en las zonas más marginadas y menos dotadas de infraestructura.

El capital social y sus problemas

El carácter problemático de las políticas focalizadas también puede apreciarse al analizar sus efectos sobre la cohesión social. En sus reflexiones sobre el capital social y sus usos, Kenneth Arrow se pregunta si el mercado y la institucionalización de las relaciones sociales no destruyen la potencial contribución a la eficiencia que las asociaciones representan[4]. Arrow aborda el problema partiendo de la idea de que estas redes sociales se forman sin un propósito de beneficio económico, pero proveen (aunque no garantizan) una compensación a las fallas del mercado, mientras estas relaciones se basen en la confianza y en la participación genuina.

En otras palabras, esto significa incorporar a la política de desarrollo conceptos de cooperación que tienden a reducir las tensiones y la incertidumbre, como parte del tejido social. El capital social refuerza la sinergia y la capacidad cooperativa, estimula la estabilidad social y fomenta el aprovechamiento comunitario de los recursos. Las normas de reciprocidad que propicia la participación trascienden los conflictos. Los arreglos institucionales horizontales consolidan esta capacidad cooperativa de generación de redes de confianza y equidad social. Y lo mismo ocurre en sentido inverso: la pobreza y la concentración del ingreso y las oportunidades propician la desconfianza y generan inestabilidad.

El capital social, además, puede producir un efecto disuasivo del comportamiento depredador por parte de las empresas, de los individuos y del propio Estado. Sin embargo, no siempre genera resultados positivos. Puede contravenir propósitos ecológicos, puede también frenar proyectos que, aunque implican altos costos sociales en el corto plazo, se compensan con beneficios sociales en el mediano o en el largo plazo; y puede utilizarse para obtener beneficios privados y políticos abusando de las fallas de acceso a la información por parte de la comunidad. Todo esto tiende a destruir el mismo capital social y debilitar la confianza mutua. También puede ocurrir que el poder se distribuya desigualmente dentro de las organizaciones, lo cual genera relaciones paternalistas y prácticas clientelares. Sin embargo, estas desviaciones pueden corregirse mediante la instrumentación de programas sociales que contemplen

4. Kenneth Arrow: «Observations on Social Capital» en Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

mecanismos de participación social que garanticen información adecuada y resulten transparentes para sus beneficiarios.

La idea del capital social ha sido ampliamente aceptada porque, entre otras cosas, no entra en contradicción con el concepto hoy dominante de Estado instrumental, a la vez que parece impulsar una progresiva democratización de la toma de decisiones. Al incorporarla a la discusión operativa, esta noción refuerza la idea de que la focalización de las políticas sociales, por sí sola, no genera integración social. Pero aquí empieza apenas el difícil camino de su uso.

Cuando las organizaciones sociales son absorbidas por programas y políticas en los cuales 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 de estas redes sociales aumenta si se basan en motivaciones no económicas, como la solidaridad y la identidad comunitaria. Pero esto no puede establecerse por decreto. Por eso 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 las relaciones sociales preexistentes. 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 de 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 tienen un papel importante en los programas sociales. Los canales de información pueden dotar de eficiencia a estos programas, difundiendo su existencia a los posibles beneficiarios que carecen de otros medios para conocer sus características, requisitos y beneficios. De esta forma se compensan 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 fundamentales ■

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 fundamentales.

Dicho de otra forma, la necesidad de focalizar ciertas políticas sociales no solo no suple al Estado de bienestar, sino que no tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos un conjunto de beneficios sociales. Las transformaciones que han tenido lugar en los mercados laborales obligan a revisar muchos de los derechos sociales tradicionalmente asociados al empleo formal y garantizar su vinculación a la categoría de ciudadano, lo que implica una mayor responsabilidad del Estado y una mayor capacidad de recaudación.

Las normas comunes y la reciprocidad inherentes a la idea de 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 son conscientes del capital social que construyen. De la misma manera, la confianza y las redes sociales se fortalecen muchas veces de manera inconsciente. Y lo mismo sucede a la inversa: el proceso de destrucción de capital social suele ser inconsciente.

Ordenando los planteos anteriores, Elinor Ostrom[5] sugiere que existen dos vías por las cuales puede concretarse la construcción de capital social en las políticas sociales. Una es la institucional, donde las reglas de comportamiento, participación y retribución se establecen conscientemente. La desventaja de este modo de reglamentación es que necesariamente requiere de una figura de autoridad que le dé cuerpo a la organización y coordine su actividad, o simplemente que asegure el cumplimiento de las reglas. Esto debilita la simetría en la participación y las decisiones.

La segunda vía, de largo plazo, es resultado de la interacción natural de una colectividad que enfrenta problemas comunes. Con el paso del tiempo y la paulatina acumulación de experiencias, la organización y las normas se generan implícitamente, no necesariamente a través de figuras de autoridad. Esto es lo que Ostrom define como «sistemas de gobierno autoorganizados». La debilidad de esta alternativa es que la tentación y la posibilidad de engaño o abuso por parte de alguno de los participantes es mayor.

Ambas vías pueden combinarse, o influirse mutuamente, siempre y cuando se garanticen los aspectos básicos de equidad y confianza y el acceso a la información. Para ello, debe considerarse la creación de programas de evaluación y

5. Elinor Ostrom: «Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?» en Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

La asistencia social impuesta desde afuera, que ignora o soslaya las exigencias y restricciones del capital social, encuentra serias dificultades para mejorar la eficiencia de las políticas sociales

monitoreo, que a la vez sean sensibles o flexibles al cambio drástico de las necesidades y preferencias de los participantes.

Volviendo al tema central de este artículo, hay que insistir en la necesidad de replantear los programas sociales. Se ha comprobado, en muchos casos, que la asistencia social impuesta desde afuera, que ignora o soslaya las exigencias y restricciones del capital social, encuentra serias dificultades para mejorar la eficiencia de las políticas sociales. Inversiones en capital humano e infraestructura realizadas de esta forma, basadas en un análisis unidimensional de los costos y beneficios, pueden hacer que los beneficiarios, pertenecientes a una misma comunidad, pierdan de vista el reconocimiento de su mutua dependencia, lo cual solo contribuirá a debilitar las pautas de reciprocidad que se mantenían mientras el problema era visto como un tema conjunto que debía ser enfrentado por todos.

Estado y mercado

Las políticas de superación de la pobreza y la desigualdad deberán contemplar un papel renovado del Estado. Esto supone replantear los mecanismos de participación social y explorar formas más eficientes de regulación de los mercados. En ese sentido, es necesario insistir en que los beneficios sobre la eficiencia que supuestamente se obtienen por el libre funcionamiento de los mercados se apoyan en una idea –la competencia perfecta– que, más que una especie en peligro de extinción, es una estructura imaginaria. 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, sería negar uno de los factores que explican la insuficiencia de las reformas estructurales para garantizar por sí solas un mayor crecimiento económico.

Lo que debería quedar claro es que los cuellos de botella originados por las estructuras de mercado dominantes reducen la efectividad de los programas sociales y colocan a los pobres, a quienes no deja de pedírseles que se comporten como si fueran actores estelares en la comedia de la competencia perfecta, en una situación de indefensión frente a las estructuras oligopólicas y,

en términos más cotidianos, frente a usureros, comerciantes voraces y una discriminación tan profunda como frecuente.

Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas sociales es la suposición de que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, se producen en el contexto de una economía homogénea. La consecuencia de esto fue un impacto muy negativo sobre el sector rural. Paradójicamente, al buscar la competencia perfecta en el campo se cayó en una «incompetencia perfecta» que impidió generar las condiciones estructurales mínimas indispensables para generar riqueza por parte de agentes económicos pulverizados en unidades económicas de pequeña escala, 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 cual no impidió que muchos de estos productores marginales fuesen, en otros momentos, pilares del desarrollo industrial gracias a la extracción de recursos del campo. En la actualidad, estos actores del campo mexicano no encuentran un lugar en la nueva plataforma productiva y distributiva producida por las reformas estructurales.

Los problemas cotidianos que enfrentan los pobres encuentran su raíz en la concentración de los mercados casi monopsónicos que distorsionan la cadena productiva de lo que estos pequeños agentes económicos producen. Pero lo que parece una losa inconmovible es una falla que se ha instalado en el Estado pero que va más allá, a punto tal de contaminar a buena parte de las elites: la exacerbada ideologización y el dogmatismo de los hacedores de políticas y sus exégetas quienes, bajo la bandera de la lucha contra el populismo, han desmantelado la capacidad del Estado para intervenir en mercados concentrados, donde se considera iguales a aquellos que no tienen la capacidad de negociar al tú por tú con el intermediario o el empleador.

Esta curiosa reedición del pensamiento neoclásico es incapaz de resolver los problemas. Es más, dada su posición de poder, contribuye a reproducirlos. Estamos ante un craso error de diagnóstico: la idea de un sistema que funciona bajo los dos grandes teoremas de la economía del bienestar –competencia perfecta y dotaciones iniciales adecuadas– es equivocada. La miopía histórica y la negación de la realidad pueden ser vectores activos y corrosivos que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

En este contexto, el Estado tiene urgentes tareas por emprender: la primera es reconstruir una visión clara sobre el desarrollo económico de México y dejar

atrás la leyenda negra del desarrollo anterior. Insistamos: el país nunca ha crecido ni se ha desarrollado tanto como en las épocas en que el objetivo y los esfuerzos de la política pública se encaminaron al establecimiento de una estrategia centrada en la expansión de la infraestructura física y humana y en el impulso a diversos circuitos de innovación y aprovechamiento de las oportunidades que en ese momento ofrecía la economía internacional. Hubo, por supuesto, excesos y errores. Pero con la perspectiva de 20 años de transitar por el desierto de una globalización sin equidad ni desarrollo, parece necesario recuperar algunas de sus lecciones. México no se inventó en julio de 2000, con la alternancia política, ni se debate entre el pasado y el futuro, sino frente a los fundamentalismos que abruman a los dueños del poder.

Pobreza y desarrollo: la ecuación de la desigualdad

La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en una estrategia de desarrollo. Pero esta, a su vez, debe ser objeto de cuidadosas revisiones que la alejen de la «reformitis» de los últimos tiempos. Salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe en sucesivas generaciones de reformas implica detectar otras fuerzas y relaciones que probablemente expliquen mejor nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia de mercado.

La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en una estrategia de desarrollo. Pero esta, a su vez, debe ser objeto de cuidadosas revisiones que la alejen de la «reformitis» de los últimos tiempos

En especial, por su relación con el tema que nos ocupa, es preciso reconocer la importancia de los procesos que condicionan o determinan una eficiencia dinámica de nuestros sistemas político-económicos. Junto con la innovación entendida en un sentido amplio, parece indispensable incorporar a la reflexión los temas relativos a la capacidad de crear tejidos productivos efectivamente integrados, como condición no solo de mayor fortaleza ante los vuelcos de la globalización, sino de reducción del dualismo o la heterogeneidad estructural que está en el subsuelo de la desigualdad y la pobreza. De lo que se trata es no solo de superar endógenamente mediante políticas sociales las trampas de la pobreza, sino de inscribir estas en una estrategia destinada a dejar atrás las trampas del bajo crecimiento.

Lo que está en juego, tras casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad del Estado y la sociedad para procesar

una integración efectiva, sin duda siempre imperfecta, entre la política social y la política económica. Esto implica entender que la lucha contra la pobreza es un componente fundamental de la estrategia de desarrollo. Es en esta perspectiva que las nociones de capital social y cooperación entre actores que mencionamos arriba adquieren un sentido más claro vinculado con la política democrática y el Estado.

Frente a esta exigencia de renovación, es necesario admitir que, en el mundo en general y en México en particular, se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política debe hacerse cargo de los matices y de los reflejos singulares y colectivos en formación, con el fin de abordar la difícil tarea de crear mecanismos de adopción y adaptación al proceso global, pero manteniendo el arraigo y la identidad propia. La mundialización de la política y la economía y el choque cultural que generan los avances tecnológicos se combinan con un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que no solo hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polarizando visiones e intereses, sino que desgasta los mecanismos creativos para pensar la política con visión de largo plazo.

De aquí la relevancia de devolverle a la idea de desarrollo económico y social –y también al planeamiento– su dignidad clásica. Al sustituir la noción de objetivos, propia del planeamiento, por la de oportunidades, que refiere más bien al mercado y su inmediatez, la función de la política, y en especial la de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, lo que progresivamente va generando deslegitimación y agotamiento. Este debilitamiento de la conducción política equivale a perder la perspectiva que es inherente a todo ejercicio de proyección. Y se impone así un presente continuo que pone en cuestión la idea misma de proporciones y prioridades. Pero aquí y así estamos: perdidos en una transición sin fecha de término y en una globalización inevitable pero carente de rumbo[6].

Los retos que se plantean son enormes. Superar el malestar *en* la democracia y evitar que se convierta en un malestar *con* la democracia, como advierte el PNUD, no es el menor de ellos[7]. Recuperar la política, porque sin ella no hay

6. Norbert Lechner: *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, LOM, Santiago de Chile, 2002.
7. PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004, disponible en <www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>.

proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro desafío fundamental. Devolverle a la justicia social su dignidad clásica de empresa común latinoamericana es obligatorio. Pero podemos unificar todos estos retos en el desafío mayor, histórico, de reasumir la aventura del desarrollo. Como se hizo ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través del desarrollo y el planeamiento era no solo una «fantasía organizada», en palabras de Celso Furtado, sino una utopía realista que nos convertía a los habitantes del Extremo Occidente en contemporáneos de todos los hombres, como quiso el poeta Octavio Paz.

Esta conclusión no implica un desprecio a los esfuerzos de compensación y asistencia desplegados en estos años, en los cuales se ha redescubierto que nuestra sociedad se encuentra plagada de pobreza, sino advertir, por un lado, sobre la cuestión del tiempo, que transcurre como variable implacable: 20 años solo son nada en el tango. Y, por otro lado, supone contribuir a la elaboración de una convocatoria para dotar de racionalidad política y sentido histórico a la propuesta de que el bien de todos depende de que se pongan por delante la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En México, pese a los cambios políticos de los últimos años, la cuestión social sigue sin ponerse en el centro de la agenda pública. Renunciar a conocer es el primer paso en una senda que solo puede desembocar en mayores extravíos políticos y sociales. La agenda económica y social está, como siempre, sobrecargada. La necesidad de someterla a una tensión intelectual y política para llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la inseguridad social y el desencanto político no solo es clara; debería ser entendida como una condición urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y comunitario y la consolidación democrática con la que los mexicanos insisten en estar comprometidos.