
ESTADO, POBREZA Y MODOS DE PRODUCCIÓN

Raúl Olmedo Carranza

Los países subdesarrollados tienen dos problemas: uno, crear empleo formal y, otro, elevar los ingresos de las familias que viven de empleos informales en los sectores pobres y muy pobres de la sociedad.

Los programas contra la pobreza, a pesar de sus bondades, no han podido resolver el problema estructural de la pobreza, derivado no sólo de la escasez de empleos suficientemente remunerados sino de la destrucción de modos de vida capaces de permitir un nivel de bienestar decoroso. Los sistemas económicos de los países subdesarrollados presentan limitaciones cada vez mayores para extender los beneficios del desarrollo a toda la población. Por el contrario, la “década perdida” y las políticas de “ajuste” han abierto todavía más la brecha entre los que tienen y los que no tienen.

En este contexto de limitaciones estructurales, el desempleo formal es un problema menor, que se rige por leyes diferentes a las que determinan el crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema. El desempleo formal es un problema coyuntural que oscila con el ciclo económico. En cambio, el problema de la pobreza y de la extrema pobreza presenta tendencias permanentes y crecientes. Por lo tanto, el diagnóstico y el tratamiento deben ser diferentes.

El problema de la pobreza constituye para los países subdesarrollados un verdadero lastre que impide el desarrollo integral y armonioso de estos países. Pero para poder resolverlo tenemos que reconocer plenamente que:

1. La pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural;

2. No es un “defecto” corregible del sistema económico ni una rebaba que se pueda limar; más bien es un “efecto”, un resultado o producto del sistema económico;
3. Tiene leyes propias diferentes a las del desempleo formal, que es necesario conocer a fondo;
4. Constituye un sistema paralelo al sistema económico formal pero con relaciones mutuas de retroalimentación;
5. Es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción industrial predominante.

Mientras no reconozcamos la especificidad del “sistema” que genera y reproduce a la pobreza y a la extrema pobreza, las políticas públicas que apliquemos para resolver este problema se reducirán a tratamientos destinados a mitigar de manera pasajera algunos efectos pero no a atacar las causas.

La descentralización y municipalización de los programas sociales es una condición necesaria para diseñar, en función de la realidad concreta de cada localidad, los programas específicos que permitan poner en movimiento a los recursos humanos y naturales en vistas a crear los elementos que permitan desencadenar procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza. Pero para lograrlo se requiere la formación progresiva de una cultura de la descentralización y de la municipalización, no sólo por parte del Estado sino también de la sociedad.

1. La pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural

La persistencia de la pobreza en los países subdesarrollados muestra que la pobreza no es un fenómeno pasajero que pueda resolverse solamente con medidas de política pública. En este sentido, los programas gubernamentales contra la pobreza, si bien han podido mitigar algunos aspectos de este fenómeno social, no han logrado reducirlo sustancialmente. Aún más, desde la década de los ochenta la pobreza tiende a aumentar y se extiende aproximadamente a la mitad de la población.

El libro publicado en 1989 por el CLAD y el PNUD, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, coordinado por Bernardo Kliksberg, contiene abundantes datos que confirman el carácter estructural de la pobreza en América

Latina, a pesar del rápido despliegue del desarrollo industrial en los últimos cincuenta años.

El fenómeno de la pobreza ha evolucionado en sus características y distribución espacial. A medida que avanza el proceso de urbanización, los pobres tienden a localizarse más en las ciudades que en el campo. La pobreza asume expresiones diferentes en el campo que en la ciudad. Finalmente, la pobreza es un fenómeno social e histórico, no un fenómeno natural, y ello implica que el grado de pobreza se refiere a contextos regionales, nacionales y locales específicos. La pobreza no es definición absoluta. El proceso de “modernización” de un país significa también el proceso de “modernización” del fenómeno de la pobreza. Pero lo importante es comprender que la pobreza constituye un fenómeno estructural ligado a la naturaleza misma del sistema económico predominante.

En el caso de México, el carácter estructural del fenómeno de la pobreza se ilustra en el siguiente cuadro:

	1960	1970	1977	1981	1987
	<i>(millones de personas)</i>				
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población:					
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Suma (1+2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Cuadro tomado del libro *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, publicado en 1990 por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México.

2. La pobreza no es un “defecto” o un “rezago” corregible del sistema económico ni una rebaba que se pueda limar; más bien es un “efecto”, un resultado o producto del sistema económico

Tenemos la tendencia a considerar a la pobreza como un “defecto” o un “rezago” en el desarrollo que puede ser superado incorporando progresivamente a los pobres precisamente al desarrollo económico. Nos es difícil concebir que la pobreza moderna es más bien producto del desarrollo económico bajo los modelos predominantes. La pobreza no es causa del subdesarrollo sino al contrario: el subdesarrollo, que es una forma del desarrollo, es causa de la pobreza. El sistema económico industrial predominante está constituido de tal manera que genera pobreza, por un lado, y opulencia, por otro.

3. La pobreza tiene leyes propias diferentes a las del desempleo formal, que es necesario conocer a fondo

El carácter estructural del fenómeno significa que la pobreza no puede identificarse con la simple ausencia o escasez de empleos formales y que, en consecuencia, la pobreza podría eliminarse progresivamente mediante la creación de empleo. El problema es que el sistema económico de los países subdesarrollados presenta una incapacidad igualmente estructural para generar los empleos suficientes que ofrezcan trabajo remunerado a todos los pobres.

El empleo formal, es decir, los empleos remunerados que el sistema económico es capaz de generar, se mueve dentro de ciertos límites. El desempleo formal representa la oscilación de estos límites. Empleo y desempleo formales se rigen, en su especificidad, por leyes económicas diferentes a las leyes económicas de la pobreza.

4. La pobreza constituye un sistema paralelo al sistema económico formal pero con relaciones mutuas de retroalimentación

Es importante considerar la hipótesis de que el sistema económico global está formado por dos subsistemas que funcionan con base en leyes

diferentes: el subsistema económico formal y el subsistema económico de la pobreza. Cabe aclarar que el subsistema económico de la pobreza no debe confundirse con la economía “informal”, donde caben desde los grandes evasores de impuestos y los productores y traficantes de drogas hasta los vendedores ambulantes más pobres. Más bien, la economía “informal” formaría parte, como la otra cara, del sistema económico formal. El hecho de que un porcentaje importante de los pobres obtenga ingresos de actividades “informales” expresa las relaciones mutuas entre ambos subsistemas, el formal y el de la pobreza. Existen poderosos intereses ocultos que se benefician del sistema entero de la economía informal, del cual obtienen ingresos muchos pobres. Los pobres se ven obligados a acudir a estas actividades informales pero no por ello son pobres. La economía “informal” simplemente se aprovecha de los pobres. Y para los pobres, la economía “informal” es una falsa salida, una solución marginal, que los mantiene –con sus ingresos bajos– en su estatuto de pobres.

5. La pobreza es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción industrial predominante

El desarrollo del sistema económico industrial se ha realizado con base en la destrucción y sustitución de los *modos de producción* tradicionales (pre-industriales) que daban sustento a la sociedad local. La *pobreza* es la expresión de la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir *funcionalmente* los modos de producción tradicionales que ha destruido, entendiendo por “modo de producción” un modo de producir, de distribuir y de consumir de una sociedad local que mantiene a esa sociedad en una situación material y cultural de bienestar (independientemente de la cantidad o naturaleza de los bienes y servicios que ese modo de producción produce, distribuye y consume). Los pobres son pobres porque *carecen* de un modo de producción que les permita no ser pobres.

En consecuencia, la pobreza no es un fenómeno de “rezago” del desarrollo, o de “defecto” corregible mediante el desarrollo, o de “marginación” del desarrollo. La pobreza expresa la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir (o transformar) adecuadamente los

modos de producción-distribución-consumo tradicionales en modos de producción industrial.

Conclusión

La conclusión de estas reflexiones es que el fenómeno de la pobreza es un problema de *modos de producción* y no un problema de “rezago”, “defecto” o “marginación”, corregible y superable por la vía del desarrollo del modo de producción industrial, es decir, del sistema económico predominante.

En términos de políticas gubernamentales, ello significa que es necesario *modificar radicalmente* los programas para combatir la pobreza; hasta ahora, los programas contra la pobreza han consistido en tratar de mitigar los efectos de la pobreza pero sin alterar el carácter estructural del fenómeno de la pobreza. Tales políticas son inconvenientes porque se convierten en gastos gubernamentales a “fondo perdido” que no resuelven el problema estructural y sí agravan otro de los efectos de la pobreza que es la tendencia a mantener e incrementar el déficit presupuestal, el cual empeora a mediano plazo el empobrecimiento de los pobres, como ha estado ocurriendo en los últimos años, según lo muestra un informe reciente del Banco Mundial (mayo de 1993) que establece que,

en cinco años el número de pobres en América Latina aumentó en 21 millones. Los nuevos pobres forman parte de los 1,133 millones de personas que sobreviven en el mundo con menos de un dólar por día. El presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, informó que en 1985 había 87 millones de pobres en Latinoamérica. En 1990 la cifra subió a 108 millones. Esta cantidad, precisó, representa casi el 10 por ciento de toda la población pobre del mundo (...) El porcentaje de la población latinoamericana que vive por debajo de la pobreza (pobreza extrema) pasó de 22.4 por ciento en 1985 a 25.2 por ciento en 1990. Además, los pobres son más pobres que antes. Según el informe, la “línea de la pobreza” es establecida en alrededor de los 31.23 dólares al mes.

Las nuevas políticas gubernamentales en materia de combate a la pobreza deben enfocar el fenómeno como un problema de *modos de producción* y, por lo tanto, como un problema de políticas gubernamentales

destinadas a crear las condiciones para generar *modos de producción-distribución-consumo* autosustentables (lo que no quiere decir necesariamente autosuficientes o autárquicos).

Insistir en políticas casuísticas y dispersas destinadas a resolver problemas aislados (la escuela, el drenaje, el agua, el camino, la vivienda, la empresa) puede ser un medio para mitigar alguna de las carencias de los pobres pero no para reducir el fenómeno social de la pobreza. Estas políticas públicas alimentan el déficit presupuestal, con todos los efectos colaterales que ello implica.

La persistencia del fenómeno de la pobreza expresa su carácter estructural de subsistema paralelo al sistema económico formal. Esta persistencia estructural muestra que se trata de un subsistema (destrucción de modos de producción-distribución-consumo autosustentables que no han logrado ser sustituidos en su función sustentable) que ha adquirido una dinámica propia y relativamente independiente del subsistema económico formal.

El reto del Estado consiste en formular políticas gubernamentales capaces de generar modos de producción-distribución-consumo autosustentables para transformar a los pobres en agentes o protagonistas de esos modos de producción. Pero ello implica establecer nuevas modalidades de la administración pública que permitan la convergencia de las políticas y programas de las diferentes secretarías de Estado para generar esos modos de producción al nivel de las comunidades sociales concretas, rurales y urbanas. En estas circunstancias, el municipio y la comunidad concreta constituyen las formas de organización más idóneas para la generación de estos modos de producción-distribución-consumo autosustentables.

¿Cómo diseñar tales modos de producción capaces de transformar el subsistema de la pobreza en un subsistema autosustentable (no-pobre) igualmente paralelo al sistema económico formal? Esa es la tarea del gobierno y de la administración pública de los países subdesarrollados en los años por venir.