

## **El paradigma de la inequidad cero**

Por Carlos March, director de InnContext-Innovando Contextos. Fundación Avina.

Combatir la pobreza es administrarla. Las políticas asistenciales convierten a las personas en objetos de asistencia en lugar de constituirlos en sujetos de cambio. Tanto los gobiernos como la inversión privada destinan cada vez más recursos a combatir la pobreza y cada vez hay más pobres en el mundo. En la actualidad, la cantidad de pobres a nivel global equivale al incremento poblacional de los últimos 50 años. El modelo de desarrollo actual no logra incluir a nadie.

Las formas de invertir los recursos destinados a combatir la pobreza tienen tres problemas graves:

- se destinan a la ayuda del individuo y no a cambiar las condiciones de calidad de vida colectiva, lo que genera mitigación de pobreza individual y consolidación de inequidad estructural;
- los recursos tangibles e intangibles se aplican de manera dispersa y los recursos humanos se involucran de manera atomizada lo que produce mayores costos, pérdidas de tiempo, desgaste de las personas y resultados de bajo impacto y escala;
- las políticas sociales están absolutamente desarticuladas lo que provoca mitigaciones parciales y temporales en lugar de soluciones integrales y definitivas.

InnContext-Innovando Contextos, iniciativa de la Fundación Avina dedicada a diseñar e implementar estrategias para convertir contextos hostiles en favorables, desarrolló el “Paradigma de la inequidad cero”, que consiste en crear las condiciones para pasar de la administración de pobreza a la eliminación de la inequidad.

### **Paradigma de la inequidad cero**

La inequidad es la peor pobreza porque es su causa. Medir pobreza y destinar presupuesto sin implementar políticas públicas contra la inequidad, equivale a hacer un torniquete debajo de la herida. Según la OCDE, en el año 2013 se invirtieron 134 mil millones de dólares en ayuda oficial para combatir la pobreza. Sin embargo, los pobres en el mundo no disminuyen.

La pobreza es una condición individual que implica que una persona carezca de lo necesario para vivir acorde a los estándares de dignidad humana. Por su parte, la inequidad social es la condición de carencia estructural que genera pobreza y es causada por seis motivos:

- bienes públicos de baja calidad;
- débil institucionalidad pública;
- carencia de entramado social;
- incapacidad de organización colectiva;
- negación de acceso a oportunidades;
- informalidad de los activos económicos.

Cuando en contextos de inequidad –América Latina es la región más inequitativa del mundo- los programas de gobierno se limitan a implementar planes de asistencia y no se estructuran políticas públicas para abordar los seis ejes descriptos, el resultado entonces se reduce a administrar pobreza para perpetuarla en lugar de terminar con la inequidad que la genera.

#### Bienes públicos de baja calidad

El primer factor de inequidad se da cuando un sector de la población convive con la inexistencia de bienes públicos de calidad, porque una sociedad que carece de aquellos bienes y servicios que deben estar a disposición de todos en igual cantidad o calidad, niega la inclusión social en escala. Un hospital es un bien público no porque lo maneje el Estado, sino porque la persona con más recursos y la persona más necesitada de una comunidad reciben la misma cantidad y calidad de servicio, más allá de quien lo administre. Si el sistema de salud brinda atención deficiente a los segmentos vulnerables y deriva la atención de calidad al sistema privado de prepagas, entonces solo los sectores más acomodados podrán pagarla y la salud deja de ser un bien público, porque ya no garantiza la inclusión de toda la población en los mismos estándares de calidad de vida. Por lo tanto, la primera política de un gobierno debe ser articularse con la sociedad civil y el sector empresarial para producir, administrar, distribuir y custodiar bienes públicos de calidad. Pues los tres actores aportan cada uno elementos distintivos a la generación de bienes públicos: el Estado suma escala, el sector empresarial calidad y las organizaciones sociales especificidad.

#### Débil institucionalidad pública

La debilidad de la institucionalidad pública es otro aspecto determinante de inequidad, pues quienes más sufren la falta de institucionalidad son los sectores que viven en la pobreza, aquellos que no tienen manera de impedir que los impactos de la discrecionalidad en la administración de los recursos públicos, de la concentración de poder y abuso institucional, del asistencialismo (mezcla de asistencia con cinismo), de la corrupción estructural y del delito organizado deterioren sus condiciones de vida. No hay pobreza cero sin corrupción y discrecionalidad cero. Para enfrentar la debilidad institucional deben implementarse las herramientas de la democracia participativa y formar ciudadanos capaces de reclamar la plena vigencia del estado de derecho, así como el empresariado debe asumir un activo rol de ciudadanía empresaria.

#### Carencia de entramado social

Otra característica de inequidad social es la falta de entramado social. Los sectores pobres tienen vínculos acotados a un entorno reducido, con relaciones en posición socioeconómica aislada y con limitados o nulos contactos con aquellos que facilitan el acceso a posibilidades de escalamiento social. La falta de vínculos de calidad atenta contra la consolidación de la movilidad social ascendente, expone a las personas a la falta de espacios de contención, las pone a la intemperie frente al abuso de poder tanto de las instituciones públicas como de los poderes fácticos y no crea barreras con el delito organizado como el narcotráfico y la trata de personas con fines de

explotación laboral o sexual. El Estado debe generar las condiciones para que los espacios públicos sean los ámbitos de construcción de vínculos transversales en lo social y económico, como alguna vez lo fue el sistema de educación pública en América Latina, que por ejemplo forjó la clase media argentina.

#### Incapacidad de organización colectiva

La limitada o nula capacidad que tienen los sectores vulnerables para organizarse colectivamente es otra de las causas que genera la inequidad que los somete a la pobreza. Poblaciones fragmentadas, víctimas del clientelismo político, incapaces de crear las condiciones de organización social para defender sus derechos, controlar la discrecionalidad de los gobernantes e incidir en la calidad de vida colectiva, están condenadas a ser objeto del asistencialismo que fomentan dirigentes políticos que fracturan el entramado social. El Estado debe promover la formación cívica que brinde a la comunidad las capacidades para organizarse colectivamente desde un rol social de sujetos de cambio, capaces de definir la propia calidad de vida, incidir en la calidad de vida colectiva y acotar el poder discrecional de los dirigentes. Además, el Estado tiene que facilitar la formalización de las organizaciones sociales, modificando los actuales regímenes legal, fiscal y laboral que mantiene al 90% de las entidades en la informalidad, impidiendo el acceso a personería jurídica y poder cumplir con los requisitos formales necesarios para recibir donaciones.

#### Negación de acceso a oportunidades

El acceso equitativo a oportunidades es un factor determinante para definir el estándar de inclusión social. Las políticas públicas deben facilitar los medios para que los habitantes de una comunidad accedan de manera equitativa a las capacidades que aseguren estándares elevados de dignidad humana, garantizando los derechos humanos y los servicios públicos en estándares de calidad. Restablecer la calidad del sistema de educación público estatal es imprescindible pues la educación es la fuente primaria de acceso equitativo a oportunidades. La ley 1420 de educación universal y gratuita garantizó que cantidades de habitantes adquirieran un piso de formación necesaria para poder desempeñarse en los diversos ámbitos que componen una sociedad. Es imperioso ahora crear la ley 1420 de la calidad educativa, la que garantice que además de cantidad, los estándares de excelencia educativa estarán al servicio de todos los habitantes de una comunidad.

#### Informalidad de los activos económicos

Este concepto está desarrollado por el economista peruano Hernando de Soto que sostiene que “un Gobierno y una economía de mercado modernos son inviables sin un sistema integrado de propiedad formal. Los activos extralegales no pueden acceder al crédito para expandir su capacidad de desarrollo. La extralegalidad, al carecer de seguridad jurídica, no es alcanzada por el sistema de inversiones. Pero, al mismo tiempo, la economía extralegal se mueve en función de

contratos sociales mediante los cuales las poblaciones más pobres comienzan a forzar una mayor redistribución del poder. Ya son varios los ámbitos que comienzan a reconocer que las instituciones legales solo sobrevivirán si responden a las necesidades sociales. Se plantean pasos a seguir para que lo extralegal fluya hacia la legalidad: encontrar los verdaderos contratos sociales sobre la propiedad, integrarlos a la ley oficial y diseñar una estrategia política que haga posible la reforma. Encontrar la manera de formalizar y legalizar los circuitos de la economía informal e ilegal permitirá, además de convertir activos en capital, desarrollar economías de escala significativas. De Soto explica el sentido de la propiedad: “La propiedad no es una cualidad primaria de los activos sino la expresión legal de un consenso económicamente significativo acerca de ellos. (...) La propiedad no consiste en los activos mismos sino en los consensos entre personas respecto de cómo estos deben ser poseídos, utilizados e intercambiados”<sup>1</sup>.en las barriadas circulan millones de dólares. El desafío es cómo llevar legalidad a los circuitos marginales. Cómo convertir activos en capital vivo. El potencial de los activos para generar nueva producción requiere ser expresado de manera tangible, en un sistema de registros de propiedad formal.

Estos seis factores de la inequidad requieren que los gobiernos dejen de encarar la pobreza como problema de los pobres, para pasar a definir políticas públicas desde la perspectiva de la inequidad, que requiere abordarla como problema de los estados.

---