

INT-1882
v.1

CEPAL

ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

309.0444

0000

mm

Borrador para discusión



LA POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA
ENSAYOS SOBRE DIAGNOSTICO, EXPLICACION Y POLITICAS

Volumen I

Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

77-7-2086-100

00900

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1

1

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION, por Sergio Molina	1
I. ASPECTOS TEORICOS	
Marshall Wolfe - La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo	14
Jean Labbens - ¿Qué es un pobre?	72
Rolando Franco - Los problemas de la definición y medición de la pobreza	94
Armando Di Filippo - Pobreza, teoría económica y estilos de desarrollo	140
II. DESCRIPCION Y DIAGNOSTICO DE SITUACIONES DE POBREZA CRITICA	
Pilar Vergara - Pobreza rural en Chile: localización geográfica y condicionantes fundamentales	166
René Cortázar - Condicionantes culturales y sociales de las políticas de erradicación de la pobreza	216
Ernesto Moreno -	
Crisóstomo Pizarro - ción de la pobreza	216
Irma Arriagada - Las mujeres pobres latinoamericanas: un esbozo de tipología	270
Luis F. Lira - Características socioeconómicas y estructura de las familias en la ciudad de Santiago: Chile, 1970	302
Agustín Llona - La pobreza extrema en la Provincia de Santiago, Chile	340
Guillermo Rosenbluth - La vivienda en América Latina: una visión de la pobreza extrema	364

/III. POLITICAS DE

	<u>Página</u>
III. POLITICAS DE ERRADICACION O ALIVIO DE LA POBREZA	
Aldo E. Solari - Educación y pobreza	465
PREALC - La dimensión ocupacional de la pobreza	508
Carlos A. Borsotti - La familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas	534
Edgar Ortégón - Evidencia empírica sobre la estructura ocupacional según tamaño de empresa	576 <i>Ortégón</i>
Norberto García - Estructura tecnológica, subempleo y Leonard Dudley - pobreza en América Latina: perfiles a largo plazo	606

INTRODUCCION

Sergio Molina

Los trabajos que forman esta compilación abordan temas diversos del estudio del fenómeno de la pobreza crítica. Unos toman ciertos aspectos teóricos; otros describen situaciones, aportan elementos para el diagnóstico y avanzan en la proposición de metodologías para el conocimiento empírico del problema; y, finalmente, se insinúan algunas políticas enfocadas desde distintos ángulos.

En esta introducción sólo se tiene el propósito de dar un marco global y esquemático que contribuya a ubicar los temas específicos que se tratan en cada capítulo.

El problema de la pobreza no es nuevo. Sin embargo, hoy como nunca se ha colocado en el centro de las preocupaciones nacionales e internacionales. Sin duda, que el mayor conocimiento del fenómeno y la difusión descarnada de su dimensión y de sus características no pueden dejar de conmover a un mundo que hace cada vez más confortable la vida para algunos.

Cuando se comprueba que, pese al vertiginoso progreso técnico experimentado en las últimas décadas, hay más de 700 millones de personas en los países en desarrollo (Asia, Africa y América Latina) que viven en condiciones de pobreza crítica o indigencia ^{1/}, necesariamente se concluye que existen graves vicios en el funcionamiento de las sociedades nacionales e internacional.

La posición relativa de América Latina es mejor que la de las otras regiones en desarrollo, ya que el 27 por ciento de su población vive en condiciones de pobreza crítica, mientras que en Africa es el 39 por ciento y en Asia el 42 por ciento. Además el crecimiento en los decenios recientes ha elevado el ingreso anual

^{1/} Esto equivale, aproximadamente, al 40 por ciento de la población total de esas áreas geográficas.

/por persona

por persona en la región a 750 dólares (dólares de 1970), siendo muy superior al de las cifras correspondientes para Africa y Asia. Esto a la vez que significa mayores posibilidades representa un compromiso más serio con la superación de la situación degradante que implica mantener tan elevado porcentaje de su población en condiciones de indigencia.

Hablar hoy en América Latina de terminar con la pobreza extrema en un horizonte razonable de tiempo ha dejado de ser una utopía y está claramente en el campo de lo posible. Esto no implica desconocer las dificultades que ello encierra, pero permite colocar una nota de "cauteloso optimismo"^{1/}.

Para dar una expresión numérica a este "cauteloso optimismo" se transcriben a continuación algunos párrafos de la exposición mencionada:

"De mantenerse la tasa histórica de crecimiento - alrededor del 6 por ciento anual - la mitad más pobre de la población regional podría llegar a satisfacer sus necesidades elementales de alimentación y vestuario en el plazo de un decenio, si vía aumento de ingresos o/y prestaciones sociales su participación en la renta total subiera de aproximadamente el 14 por ciento a un 20 por ciento.

"¿Cuál sería el requisito primordial para alcanzar este objetivo, modesto pero trascendental?"

"Que la cuota correspondiente al 10 por ciento de ingresos más altos se redujera de un 44 por ciento del total a un 41 por ciento. Ello, téngase en cuenta, no impediría que las rentas absolutas de ese grupo se elevaran alrededor de un 20 por ciento en ese plazo."

Por cierto, la expresión puramente estadística de esta posibilidad oculta el juego de intereses y las dificultades reales que implica la aplicación de medidas específicas encaminadas a provocar cambios en la estructura de la inversión y en los hábitos de producción y consumo. No obstante, ella permite dar un orden

^{1/} Ver exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Enrique V. Iglesias, ante la Comisión Económica para América Latina, Décimoseptimo período de sesiones, Ciudad de Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977.

de magnitud y poner en evidencia que el problema de la pobreza no encontraría (si se mantiene una tasa de crecimiento semejante a la de los años pasados) en la disponibilidad de recursos el principal obstáculo para su solución.

1. Algunas características del estilo de desarrollo reciente ^{1/}

Las formas que ha tomado el desarrollo en América Latina encuentra su explicación profunda en la estructura productiva de nuestros países, donde se puede comprobar la existencia de acentuados desniveles de productividad entre los diferentes sectores que la componen.

Mientras el sector moderno aporta el 53.3 por ciento del producto y emplea sólo el 12.4 por ciento de la fuerza de trabajo, el sector primitivo aporta el 5.1 por ciento y emplea el 34.3 por ciento. Basta señalar este contraste para verificar la existencia de dos mundos muy diferentes, en que las discrepancias de productividad se reflejan también en la calidad de la vida de sus habitantes.

El cuadro que se incluye en la página siguiente evita una larga explicación sobre la manera como se reflejan estas condiciones estructurales en el consumo.

Si a la información del cuadro mencionado se agrega el hecho de que el mayor crecimiento en el sector manufacturero, entre 1960 y 1971, se concentró en los bienes duraderos relacionados con las industrias metálicas básicas, y que la industria de bienes de consumo no duraderos creció menos que el promedio del sector, puede concluirse que la dinámica del sistema está fundada en la concentración del ingreso y del gasto en los estratos más favorecidos de la población (10 a 20 por ciento).

^{1/} La información de esta parte se encuentra en "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", por Aníbal Pinto, en Revista de la CEPAL, Primer Semestre, 1976.

AMERICA LATINA ^{a/}: PARTICIPACION DE DISTINTOS ESTRATOS
DE POBLACION EN EL CONSUMO TOTAL POR RUBROS
DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 1970

Estratos de población	20% más pobre	50% más pobre	20% ante- rior al 10% más rico	10% más rico
Rubros de consumo				
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda ^{b/}	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal ^{c/}	2	15	31	41
Servicio doméstico	-	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión ^{d/}	-	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	-	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
Total	<u>3</u>	<u>15</u>	<u>28</u>	<u>43</u>

Fuente: Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

a/ Promedio estimado sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

b/ El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

c/ El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

d/ El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

/Partiendo de

Partiendo de la base que las declaraciones explícitas de los dirigentes nacionales e internacionales expresan un propósito real de cumplirlas hay que concluir que constituye un objetivo de general aceptación cambiar el comportamiento económico, social y político que tiende a perpetuar un estilo de desarrollo que excluye del progreso a más de la tercera parte de la población latinoamericana.

2. El crecimiento, condición necesaria pero no suficiente

A la luz de la experiencia ha quedado en evidencia que la tasa de crecimiento relativamente alta que ha experimentado la región en este último decenio no corrigió, por sí sola, las desigualdades y tampoco permitió aliviar las situaciones de pobreza crítica localizadas en el sector rural, en las áreas periféricas de los centros urbanos y en las poblaciones indígenas. Esto no quiere decir que, en algunos casos, no se haya notado una mejoría de la posición absoluta de algunos grupos pobres, pero indica que si se reproducen los mismos padrones del pasado y, dado el aumento demográfico de los estratos más pobres, perdurarían situaciones graves y oprobiosas en los próximos decenios.

Es indudable que las posibilidades distributivas y redistributivas se facilitan con el crecimiento. Se sabe también que éste depende en gran medida de la tasa de ahorro e inversión. En este sentido es importante anotar que en los años recientes, el coeficiente de inversión en América Latina ha superado levemente el 20 por ciento, lo que constituye un porcentaje considerable, aunque aún lejano del alcanzado por los países que han logrado las más altas y sostenidas tasas de crecimiento en el mundo.

Pero, como se ha visto, no basta crecer. Es preciso, además, determinar en qué y para quiénes se crece. En consecuencia, y sin descartar los mayores esfuerzos para aumentar el excedente invertible que debe provenir de la reducción de los consumos conspicuos, cabe

/afirmar que

afirmar que una reasignación de recursos puede contribuir de manera significativa a alterar la estructura productiva futura y a ofrecer nuevas fuentes de trabajo. Esto debería ocurrir junto con la aplicación de políticas redistributivas orientadas a aumentar la productividad de los sectores deprimidos y a aumentar su "ingreso real", a través de las transferencias realizadas por una aplicación más selectiva de las políticas públicas, especialmente de educación, salud, alimentación, nutrición y vivienda.

3. Líneas de políticas

Dentro de la generalidad con que necesariamente se pueden tratar estos temas en pocas páginas, parece razonable partir del supuesto simplificado de que es posible mantener una tasa de crecimiento semejante a la de los años recientes y que también es posible reorientar simultáneamente la asignación de los recursos para aumentar la producción de los bienes y servicios que consumen los grupos más pobres de la población.

Finalmente, se parte también del supuesto que el nuevo estilo de desarrollo que esto último involucraría, crearía una oferta de empleos productivos que permitiría absorber en forma productiva a los nuevos contingentes de trabajadores y reubicar a parte de aquéllos que actualmente desarrollan actividades de escasa productividad o en las cuales aumentar ésta es muy difícil. De esta manera es posible aproximarse a la identificación de políticas más específicas destinadas a aliviar la pobreza crítica, la que, en último término, constituye el objetivo de esta esquemática introducción.

a) Algunas aclaraciones conceptuales

Antes de entrar a considerar estas políticas específicas para reducir y, en lo posible eliminar la pobreza crítica, conviene recordar que cualesquiera sean las políticas que se adopten, tendrán un trasfondo doctrinario implícito o explícito que las condiciona.

/No es

No es ésta la oportunidad de entrar al examen de cada doctrina, en la que se basa la convivencia social, sino más bien de hacer algunas reflexiones sobre un sistema mixto de economía descentralizada en que exista la intención de emplear instrumentos de política que puedan alterar la actual distribución del ingreso, especialmente orientada a aliviar las condiciones de pobreza crítica o extrema, sin transformar radicalmente el sistema socio-político vigente. Ello, obviamente, no implica juicio alguno sobre otras situaciones que queden al margen de este análisis.

La identificación de los grupos más pobres se puede realizar separando a un porcentaje de la población que se ubica en los últimos tramos de la pirámide distributiva (10 - 15 ó 20 por ciento). La consecuencia de este planteamiento es que siempre habrá pobres en la sociedad en cuestión. En cambio, el concepto de pobreza crítica se refiere a una situación absoluta de pobreza. Esta se mide por los bienes y servicios que una persona o una familia dispone para satisfacer sus necesidades básicas, entendiendo como tales aquéllas indispensables para el desarrollo normal del individuo o de la familia. Este concepto agrega una nueva complicación en la identificación de dichos grupos, por cuanto esas necesidades son diferentes de un país a otro y aun entre regiones de un mismo país.

Por otra parte, la identificación de situaciones de pobreza crítica da una idea estática del fenómeno medido en un momento del tiempo y destaca las características o perfiles de pobreza, lo que permite cuantificar las carencias, pero no ofrece una visión dinámica del problema, ni de las causas que lo originan. Por lo tanto, es preciso avanzar en la búsqueda de causas explicativas, que permitan atacar el problema en sus raíces y diseñar políticas que cambien las relaciones económicas que originan las desigualdades extremas.

/b) Objetivos de

b) Objetivos de las políticas

Una clasificación muy general de políticas distingue entre las que apuntan a la magnitud del producto y a alterar las variables determinantes de la forma en que éste se distribuye; y las que se orientan a redistribuir la propiedad y/o el ingreso asignado por el sistema entre los distintos grupos socioeconómicos.

Las primeras se relacionan con el crecimiento, en cuanto éste determina la cantidad distribuible y el estilo de desarrollo; esto es, la estructura del sistema productivo que, en último término, condiciona por el lado de la oferta el tipo de bienes y servicios producidos y la combinación de factores adoptada. En este sentido la oferta de empleos, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, será función de la tasa de crecimiento y del estilo de desarrollo vigente en un país determinado.

Una característica de los grupos más pobres es su baja productividad. Por lo tanto, las medidas orientadas a aumentarla y a hacer que esos mismos grupos la retengan en forma de ingreso, cumple con el doble propósito de incrementar el producto y de elevar el ingreso de los grupos más pobres.

Algunos autores privilegian los factores que caracterizan la oferta de trabajo como los principales determinantes de la productividad y asimilan ésta al ingreso. Esto es, destacan los factores que caracterizan la oferta de trabajo y dan, entre éstos, la mayor ponderación a lo que se ha denominado el "capital humano", que incluye características personales, tales como: educación, experiencia, edad, sexo, condiciones de habilidad natural, etc. Esta hipótesis se sustenta en la creencia de que no hay barreras para ingresar a cualquiera posición de trabajo fuera de aquéllas relacionadas con la habilidad personal y el stock de "capital humano" acumulado.

Otras teorías enfatizan las características propias del trabajo, de la empresa, o de la estructura del mercado laboral en el cual el trabajador se desempeña. En este caso, el supuesto

/es que

es que no existe perfecta competencia para el ingreso a cualquier mercado de trabajo. Se postula la existencia de dos o más mercados de trabajo diferentes, afirmándose que los trabajadores compiten sólo dentro de cada mercado, existiendo barreras que limitan fuertemente y aun que impiden la movilidad de uno a otro. Así, podría considerarse que trabajadores con capital humano equivalente recibirían remuneraciones diferentes, según el mercado de trabajo en que se encuentren ubicados. En síntesis, en esta teoría las consideraciones en relación con la demanda predominan sobre aquéllas que son propias de la oferta de trabajo.

En la realidad suelen darse ambas situaciones, y cada una de ellas requiere políticas específicas.

Si las desigualdades de ingreso se originan principalmente en las características de las personas, el diseño de políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso o a aliviar la pobreza crítica debería considerar la posibilidad de proveer a los grupos seleccionados mejor y más educación, nutrición, salud, vivienda y capacitación para el trabajo.

Por otra parte, si las desigualdades se asocian más con factores de demanda, la política debería orientarse a aumentar la movilidad del trabajo, remover las barreras que impiden la entrada en los mercados de trabajo que pagan más altas remuneraciones, mejorar la información sobre los mercados de trabajo, etc.

Estas teorías no sólo son aplicables a los trabajadores con relación de dependencia, sino también a los trabajadores por cuenta propia. En estos casos, además del capital humano, tendrá especial importancia en la determinación de su ingreso el capital físico, el acceso a mercados tanto para la comercialización de la producción como de los insumos, el acceso a la asistencia técnica y a los mercados financieros, etc.

Por su parte, las políticas redistributivas tienden a transferir recursos de un grupo social a otro. Ellas pueden estar

/orientadas a

orientadas a provocar cambios en la propiedad y/o en la asignación de los ingresos entre individuos y familias. Además, dentro de las transferencias es preciso considerar la posibilidad de acceso de las personas y familias a los bienes y servicios a precios diferentes de los fijados por el mercado o a costo cero, como podría ser el caso de ciertos bienes públicos.

Como se puede apreciar, estas políticas son independientes de la productividad del individuo y se expresan en las medidas tributarias, en el monto y destino del gasto social (educación, salud, previsión, alimentación, nutrición, vivienda), en los subsidios directos e indirectos, etc. Estas medidas son especialmente importantes para aliviar situaciones de pobreza crítica, ya que la calidad de vida de las familias pobres se ve influida por la alta proporción de dependientes de los perceptores de ingreso. Esto indica que es posible encontrar familias en condiciones de pobreza crítica aun cuando el ingreso del jefe del hogar quede por encima de aquél considerado como satisfactorio para el individuo.

Esto no significa negar que, en algunos casos y especialmente en el campo, el niño representa a temprana edad un ingreso para la familia superior al gasto que se hace en su mantención. Esta es una característica en las familias más pobres que, entre otras razones, estimula a tener más hijos.

En todo caso lo que se desea señalar es que el "ingreso real" familiar podría incrementarse a través de medidas que mejoren las condiciones de acceso a bienes privados y públicos de los grupos más pobres y que beneficien a otros componentes del grupo familiar distintos de los que están trabajando. En este último caso se incluyen principalmente las políticas que benefician a la mujer, que muchas veces hace las veces de jefe de hogar, a los niños en edad escolar, a los estudiantes, a los jóvenes que están fuera de la escuela y de la fuerza de trabajo y a los ancianos.

/Sin embargo,

Sin embargo, para poder aplicar estas políticas es obvio que se requiere un gran esfuerzo de información e identificación de los grupos que se desea favorecer con ellas. Así, por ejemplo, el conocimiento de la estructura por edades y sexo de las familias pobres facilitaría la selección de los instrumentos adecuados para hacer llegar hasta ellos los beneficios de las políticas sociales.

En síntesis, por una parte el diseño de las políticas debería estar orientado a cambiar la estructura productiva para generar una mayor proporción de los bienes y servicios consumidos por los grupos más pobres y, sin afectar en lo posible, la magnitud del producto. Este cambio en la estructura productiva lleva implícito un aumento de la oferta de empleos. Por otra parte, las políticas deberían incrementar la productividad de los sectores deprimidos y disminuir o eliminar el margen de explotación, especialmente aquél que se origina por una apropiación indebida de parte de la productividad de los grupos sociales que, por falta de organización u otras razones, es apropiada por terceros, llámense éstos empleadores o intermediarios.

Las políticas que apuntan al tipo de crecimiento y a su distribución deben complementarse con las medidas redistributivas y asistenciales a las cuales se ha hecho mención.

Por último, es preciso señalar que el mejoramiento de la calidad de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza crítica, no sólo tienen un efecto económico al elevar sus niveles de ingreso y consumo, sino que permitirá que dichas familias puedan cumplir con las funciones que les corresponden en una sociedad más integrada en donde los valores morales y espirituales se adquieren principalmente en la convivencia del hogar.

c) Organización

Hasta aquí se han mencionado esquemáticamente posibles líneas de política para beneficiar a los grupos más pobres, pero esto resulta incompleto si, simultáneamente, no se estimula la organización de esos grupos, al nivel del trabajo y de su residencia, de tal manera que no sean sujetos pasivos, sino que activos en este proceso.

En muchos casos han fallado las políticas mejor intencionadas, ya sea porque no encuentran una respuesta adecuada de aquéllos a quienes se pretende beneficiar o porque otros grupos impiden que llegue a ellos el efecto favorable de las políticas, sin encontrar resistencia por parte de los eventuales beneficiados, debido a su falta de organización y participación en el sistema sociopolítico.

De allí que sea preciso crear las condiciones para que los grupos marginados de la sociedad se incorporen a ella a través de la participación en el sistema político, social y económico. Para esto no es suficiente la legislación que lo permita, sino que se requieren organizaciones de base que canalicen las inquietudes, que constituyan asociaciones u órganos intermedios, en que los intereses del grupo puedan expresarse con mayor vigor y eficacia, que la realizada por los individuos separadamente; que puedan absorber los beneficios de las políticas que los favorecen; que puedan ejercer sus demandas ante la autoridad pública o ante los otros agentes económicos con que se relacionan, etc.

En resumen, se desea que el cambio que se pretende lograr en la distribución económica, encuentre también una expresión en los recursos de poder que conquistan los grupos más pobres.

No es aventurado afirmar que la probabilidad de que los efectos beneficiosos de las políticas lleguen a los pobres depende en gran medida del grado de participación y organización que éstos hayan logrado o adquieran durante el proceso de aplicación de esas políticas.

/I. ASPECTOS TEORICOS

I. ASPECTOS TEORICOS

LA POBREZA COMO FENOMENO SOCIAL Y COMO PROBLEMA
CENTRAL DE LA POLITICA DE DESARROLLO ★/

Marshall Wolfe

A. Las ideologías de desarrollo

Las ideologías de cambio social o "desarrollo" que se orientan a la acción deben identificar alguna clase o grupo destinatario para el orden de cambios deseado. En ideologías que hacen hincapié en el consenso, los grupos destinatarios pueden ser los que tienen la capacidad de conducir e innovar en un proceso en marcha; en ideologías que hacen hincapié en el conflicto, esos grupos pueden ser los que se hallan en contradicción inconciliable al orden existente, es decir, aquellos para quienes un orden diferente es a la vez necesario y posible. El hecho de que ciertos llamamientos recientes a un "desarrollo integrado" o a "otro desarrollo" identifiquen como grupo focal de las políticas a quienes se hallan en situación de pobreza "crítica" (absoluta, extrema, degradante), hace que el estímulo a los grupos que podrían asumir funciones innovadoras y estabilizadoras y cosechar mayores beneficios por desempeñar tales funciones (los empresarios, los tecnólogos, las clases medias, los agricultores progresistas, etc.) sea sustituido por el afán de compensar la incapacidad de los componentes menos dinámicos de las sociedades nacionales, de aquellos postergados o perjudicados por los actuales procesos de crecimiento y cambio. Preferir el término "pobreza" a otras maneras de identificar el grupo postergado tiene como trasfondo algunas ideas preconcebidas acerca de la naturaleza del problema y de las soluciones

★/ Los comentarios de Jean Casimir, Jorge Craciarena, Joost B. W. Kuitenbrouwer, Joseph Hodara, José Medina Echavarría, Aldo Solari y Virginia A. Wolfe, así como los conceptos vertidos en un trabajo preliminar de Rolando Franco titulado "Primera aproximación a los problemas de definición y mensura de la pobreza", han sido de gran utilidad para la preparación de esta versión revisada del presente trabajo.

/aceptables, pero

aceptables, pero además concuerda con el desdibujamiento de los distinguos ideológicos o teóricos característicos de las utopías ideadas por comités. Las prescripciones para eliminar la extrema pobreza envuelven una visión consensual acerca del desarrollo futuro, mientras que los diagnósticos que las acompañan contienen interpretaciones conflictivas del pasado y del presente. El rechazo de las fuerzas de mercado como árbitros de la distribución de los frutos del desarrollo, unido a la identificación de un grupo beneficiario caracterizado principalmente por deficiencias comunes, echa enormes responsabilidades sobre la nación-Estado y la comunidad mundial de naciones, en su calidad de planificadores y administradores del desarrollo. Sin embargo, en su mayor parte esos llamamientos eluden un análisis serio de la capacidad del Estado o del orden internacional de llevar a cabo tales tareas. La constante utilización de la voz pasiva (tal o tal acción "debe ser" realizada) rehuye identificar el deus ex machina que ha de bajar de su sitial al poderoso y elevar al pobre.

Un examen de las diversas formas de identificar las clases o grupos sociales cuyos intereses están peor servidos por el orden existente quizá ayude a esclarecer lo anterior.

1. Proletariado, lumpenproletariado, subproletariado. El término "proletariado" se identifica con la más importante teoría del conflicto como motor del desarrollo. De acuerdo con la definición marxista, al proletariado le corresponde un papel central en las sociedades capitalistas. Este papel de vendedor de fuerza de trabajo lo prepara para transformar eventualmente la sociedad, con ayuda de los intelectuales revolucionarios, a través de la percepción de la absoluta incompatibilidad entre las relaciones de producción y un mayor desarrollo de las fuerzas de producción, y por medio de la capacidad de acción orgánica y disciplinada impuesta al proletariado por su participación en la industria capitalista. La pobreza lo empuja a actuar, pero no es la pobreza sino una forma concreta de explotación lo que determina

/su papel

su papel central en la transformación de la sociedad. Marx denominó "lumpenproletariado" a los pobres de las ciudades que carecían de posición estable en el trabajo asalariado del sector industrial, y ni siquiera ocupaban la precaria posición de miembros de un "ejército industrial de reserva" desempleado. Desde el punto de vista material, lo más probable es que la situación del lumpenproletariado fuese peor que la del proletariado, y el número de personas que lo formaba podía ser bastante elevado, pero no constituía más que una fuerza social ambigua cuyo futuro se determinaría por el resultado de la lucha entre el proletariado y la burguesía. En algunas coyunturas, el lumpenproletariado podía ser carne de cañón para la revolución, pero más a menudo constituiría un estorbo que podría ser manipulado por el enemigo.

La introducción del término "subproletariado" es más reciente y reconoce la existencia de condiciones especiales en los países a lo más semindustrializados, cuyas economías dependen de los centros mundiales. En un marco de esta naturaleza, el número de personas que subsisten precariamente puede aumentar demasiado como para poder identificarlo de manera plausible con un ejército de reserva industrial, y no se halla circunscrito a formas principalmente parasitarias de ganarse la vida asociadas al lumpenproletariado; muchas de esas personas se dedican a actividades socialmente útiles o "productivas", pero que desde el punto de vista tecnológico son primitivas y generan ingresos muy bajos. De esta manera, el subproletariado puede identificarse como aliado indispensable e incluso sustituto del proletariado industrial en la transformación revolucionaria de aquellos países en los que este último es pequeño y relativamente privilegiado. La concepción de la importancia que reviste la clase para el "desarrollo" sigue siendo el mismo: es decir, se halla en contradicción inconciliable con un sistema económico dominado por la burguesía, que inevitablemente cría los cuervos que le sacarán los ojos.

/El achacar

El achacar a la falta de bienes y a la venta de fuerza de trabajo la contradicción fundamental que conduce a la transformación revolucionaria justifica acoger con agrado la "proletarización" de los artesanos que trabajan por cuenta propia, de los pequeños comerciantes y de los campesinos con tierras, aunque ello los empobrezca en el corto plazo. De lo contrario, sus intereses inmediatos y sus ilusiones los predispondrán en favor de tácticas políticas destinadas al fracaso, o a dejarse manipular por las fuerzas dominantes del orden existente.

En determinadas circunstancias, el Estado puede asumir un papel semiautónomo de árbitro entre clases (bonapartismo), pero no puede pretenderse que él transforme las relaciones de clase o elimine la pobreza mientras no haya sido capturado y transformado por el proletariado o subproletariado. De acuerdo con esta concepción, las manifestaciones de rechazo ético a la pobreza y el deber del Estado o de la sociedad de eliminarla, sin haberse identificado la clase social destinada a actuar, no pasan de ser arbitrios y supercherías propagandísticas.

2. La población marginal o marginada. En su acepción más reciente, estos términos han identificado a componentes de la población que son casi idénticos al "subproletariado", pero sin llegar obligadamente a conclusiones marxistas acerca de la función que les corresponde. Como el "subproletariado", se han relacionado con intentos de explicar y proponer tácticas para remediar situaciones aparentemente nuevas que surgen en países todavía predominantemente rurales, de capitalismo dependiente, en proceso de urbanización relativamente acelerado, con cierto grado de industrialización y el quiebre o debilitamiento consiguiente de las estructuras sociales preexistentes tanto rurales como urbanas. Los términos ponen de relieve la deficiente relación que hay entre los grupos en cuestión y el resto de la sociedad, y es más fácil definirlos negativa que positivamente. Los "marginados" no están totalmente excluidos de la sociedad y la economía en evolución - de lo contrario no tendrían ninguna importancia para ellas, como

/sucede con

sucede con los casos hipotéticos de agricultores de subsistencia totalmente aislados o de triberíos que se dedican a la caza y a la recolección de frutos dentro del territorio nacional. No son simplemente pobres, ya que es posible que grupos sociales igualmente pobres tengan papeles centrales aunque sean muy explotados. No son simplemente explotados, ni simplemente un ejército industrial de reserva, ya que tal vez las fuerzas dominantes de la sociedad no necesiten sus servicios, ni siquiera como manera de frenar las exigencias salariales de los trabajadores empleados, o quizá prefieran no utilizarlos porque hay otras combinaciones de capital y de mano de obra que plantean menos problemas y obligaciones. Se hallan vinculados con el orden social en el aspecto económico, cultural y ecológico, pero en términos desventajosos para ellos y también para el resto del orden social. No constituyen una clase, en términos de relaciones comunes con la producción o conciencia de clase, y carecen de un papel central que los califique como candidatos a reemplazar el orden existente, pero su presencia indica que el orden funciona mal. Con el tiempo, su incremento cuantitativo y su concentración creciente en zonas urbanas podrían permitirles destruir ese orden o al menos hacer que su funcionamiento resulte cada vez más represivo y oneroso. Cabe preguntarse entonces si las medidas que adopta el Estado en relación con los grupos marginales (en especial los programas educativos, de creación de empleos y de participación en el plano local) pueden superar o aliviar su marginalidad, o si de alguna manera hay que transformar el orden social, económico y político para permitir que participen en condiciones aceptables. La "marginalidad" como marbete ha sido compatible con conclusiones reformistas o revolucionarias; esto quizá explique en parte su popularidad en las discusiones de corte político y también la más reciente disminución de esta popularidad.

3. Los oprimidos. La identificación de la población destinataria con "los oprimidos", en la acepción relacionada de manera especial con la obra La pedagogía de los oprimidos de Paulo Freire, pone el

/acento moral

acento moral en la injusticia de las relaciones entre opresores y oprimidos, sean cuales fueren la clase social y el papel en el proceso de producción de una y otra categoría. Pone de relieve un requisito de la transformación societal contenido implícitamente, o como elemento secundario, en las terminologías antes analizadas: la liberación espiritual de los grupos oprimidos de la población a través de una "concientización" sistemática acerca de su propia situación y su capacidad de transformar el mundo. Otorgar un papel fundamental a la "pedagogía" procedente de fuera del grupo oprimido (de intelectuales consagrados), pero atribuye la responsabilidad e iniciativa últimas a los propios oprimidos. Transformar la conciencia y lograr la solidaridad colectiva es más importante que elevar los niveles de consumo, apoderarse del poder político o lograr que la propiedad de los medios de producción pase al Estado. Estos últimos objetivos son una consecuencia lógica de los primeros, pero perseguirlos sería contraproducente o inútil a menos que estén precedidos o acompañados de una auténtica concientización. De acuerdo con este criterio, el Estado normalmente es un instrumento en manos de los opresores y no puede pretenderse que tome la iniciativa en materia de concientización. Los defensores de esta última parecen suponer implícitamente que el Estado puede tolerar las actividades de concientización, pese a que este supuesto parece contraponerse a su diagnóstico de las fuentes de opresión. Incluso tratándose de un Estado revolucionario controlado por fuerzas comprometidas a eliminar la opresión y la pobreza, las iniciativas de concientización orientadas a la participación autónoma de los oprimidos tendrían que provenir principalmente de fuentes ajenas al Estado, las que seguramente se mantendrían en permanente fricción con las presiones centralizadoras y movilizadoras que no pueden separarse de la acción del Estado.

4. El pueblo. Este término es el más amplio y vago de los considerados aquí para identificar un grupo postergado, y en su asociación con movimientos denominados "populistas" es el que tiene más amplia

/aceptación política.

aceptación política. Por lo general quienes lo utilizan suponen que el "pueblo" es una mayoría, pero no la totalidad de la población del país. Abarca trabajadores asalariados, campesinos, empleados y pequeños comerciantes, como asimismo los "grupos marginales" y "subproletarios". El "pueblo" hace frente a los "oligarcas", a las "élites", y a los "explotadores", tanto del país como del extranjero. Como mayoría, tiene el derecho y el poder - a través del sufragio y de la acción colectiva organizada - de utilizar al Estado para lograr una distribución del ingreso relativamente igualitaria y amplios servicios públicos. (La iniciativa bien puede provenir de dirigentes políticos que movilizan al "pueblo" contra los "explotadores" y ejercen los poderes del Estado en su nombre.) La amplitud y heterogeneidad de los grupos así identificados entrañan que las pretensiones legítimas del "pueblo" pueden satisfacerse sin que los distintos sectores tengan que disputarse enconadamente por la tajada del postre que les corresponde, porque éste alcanza para todos. Asimismo, se supone, más o menos implícitamente, que las exigencias pueden satisfacerse sin cambios revolucionarios en las relaciones de producción; hay que domesticar y ordeñar a los explotadores, pero no liquidarlos.

5. Los subempleados y desempleados. Esta identificación del grupo postergado concuerda más con las concepciones convencionales no marxistas del desarrollo económico. Centra la atención en dos aspectos de la situación del grupo focal que se relacionan directamente con el desarrollo y que pueden cuantificarse: a) éste no contribuye adecuadamente a la producción de bienes y servicios; b) no obtiene un ingreso apropiado para mantener a la familia o participar en el mercado de bienes de consumo. En la práctica, se ha comprobado que la descripción y cuantificación del grupo focal y las prescripciones del caso son mucho más esquivas de lo que se pensó en los años sesenta, cuando se propuso el "empleo" como tema

/central de

central de la política de los países pobres. En su obra Asian Drama ^{1/}, Gunnar Myrdal echó efectivamente por tierra las técnicas tradicionales de definición y medida, en su aplicación a tales países. Los intentos de cuantificar un "equivalente de desempleo" en función de la subutilización de la población económicamente activa han agrupado deficiencias reales muy diferentes en lo que toca a las fuentes de subsistencia. Una serie de estudios por países destinados a formular amplias recomendaciones de política que está llevando a cabo la OIT con arreglo a su Programa Mundial del Empleo desde 1969, han apartado las investigaciones de los problemas del desempleo y de la creación de más oportunidades de empleo, y las han llevado de vuelta a los problemas más generales de la pobreza y de la desigualdad y a la conclusión de que "en último término, la única manera de disminuir la pobreza es reducir la desigualdad" ^{2/}. Por otra parte, en la actualidad el peso de las pruebas indica que en la mayoría de los países pobres el desempleo abierto, que afecta principalmente a los jóvenes y a las mujeres que no son jefes de familia, no coincide con los grupos que están en peor situación dentro del orden existente. "En la medida en que hay que luchar contra la pobreza y las privaciones por tratarse de problemas sociales importantes, sería poco realista y quizá muy engañoso y perjudicial suponer que ello pueda hacerse atacando el problema del desempleo" ^{3/}.

^{1/} "The Unsuitability of Western Concepts of Employment and unemployment", en Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Pantheon, Nueva York, 1968, pp. 1115-1124.

^{2/} Keith Griffin (Jefe, Rama de Política de Empleo Rural y Urbano, OIT), "Employment Strategies in World Perspective", documento presentado al simposio sobre estrategias y programas de empleo, Commonwealth Youth Programme, Barbados, septiembre a octubre de 1975.

^{3/} Jack Harewood (Director Adjunto, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies), "The Magnitude and Nature of Unemployment in the Caribbean", trabajo presentado al simposio señalado en la nota anterior.

6. La pobreza crítica (absoluta, extrema, degradante). La preocupación por los "pobres" como categoría de población manifiestamente incapaz de satisfacer sus necesidades mínimas y necesitada de ayuda del gobierno por motivos humanitarios o para mantener el orden público se remonta al menos al siglo XVI en algunos países europeos ^{1/}. El sociólogo Georg Simmel sintetizó de la siguiente manera el papel que desempeñaron las medidas "contra la pobreza" adoptadas por las sociedades industrializadas a comienzos del siglo XX:

"Si se tiene en cuenta lo que significa la asistencia que se presta a los pobres queda de manifiesto que el hecho de quitarle a los ricos para dar a los pobres no tiene por objeto nivelar sus situaciones individuales, ni siquiera por su finalidad está destinada a suprimir la diferencia social entre ricos y pobres. Por el contrario, la asistencia se basa en la estructura de la sociedad, cualquiera que ella sea; se contrapone abiertamente a todas las aspiraciones socialistas y comunistas que querrían suprimir esta estructura social. La meta de la asistencia consiste precisamente en mitigar algunas manifestaciones extremas de las diferencias sociales, a fin de que la estructura social pueda seguir basándose en estas diferencias. Si la asistencia se basara en los intereses del pobre, en principio no habría limitación alguna para traspasar bienes a los pobres, traspaso que conduciría a la igualdad de todos. Pero como el centro de atención es el todo social - los círculos políticos, familiares u otros determinados sociológicamente - no hay razón para ayudar

1/ "En todas las ciudades, en torno a esta población trabajadora o laboriosa, había también un gran subgrupo que los trabajadores y comerciantes más respetables tendían a despreciar y rechazar. Eran los indigentes, los mendigos, los sin casa ni hogar, los vagos, la gens sans aveu, y los ocupados ocasionales, que entraban y salían de los trabajos, dépôts de mendicité, hopitaux, posadas de mala muerte y prisiones. ... En todas las ciudades estos elementos eran motivo de constante preocupación para la policía y las autoridades públicas. ... ¿Cuántos eran? Tal vez llegaban a la cuarta o la quinta parte de la población urbana. ... En París, cifras publicadas en los veinte años transcurridos entre 1770 y 1790 indican que aproximadamente un sexto de la población recibía permanentemente caridad pública; y ... en Londres, la proporción probablemente era igualmente alta." George Rudé, Europe in the Eighteenth Century: Aristocracy and the Bourgeois Challenge, Cardinal History of Civilization, Londres, 1974, pp. 90 y 91.

a la persona más de lo que exige el mantenimiento del statu quo social." 1/

Este enfoque de la pobreza no ha sido en modo alguno reemplazado en las conceptualizaciones y políticas reales que pueden identificarse en muchos países:

"... se puede definir la pobreza como el nivel de privaciones que a juicio de la sociedad (o a juicio de los que configuran o pretenden configurar la opinión pública) así se designa."

"Por sí y en sí esta definición es tan amplia que parece no tener sentido. Sin embargo, como herramienta heurística ofrece una base y un enfoque más adecuados para nuestro análisis. Una vez que la atención se fija no sólo en los pobres sino también en aquéllos cuya definición asigna personas y grupos a esta categoría social, hemos dado un paso decisivo desde la sociología del pobre hacia la sociología de la pobreza en el verdadero sentido de la expresión."

"Cuando el reformador habla del pobre y el revolucionario habla del pueblo, lo más probable es que pongan el acento en condiciones distintas del mismo sector de la población. Sin embargo, las diferencias de terminología revelan las diferencias de intención y de fuentes de legitimación en que se basa el llamamiento. Hablar de los pobres es hacer un llamado a la conciencia o al interés propio de los no pobres por motivos éticos. Hablar del pueblo es exigir que se reconozcan los derechos de los ciudadanos, a menudo en términos bastante menos corteses."

"De paso, puede observarse que lo anterior confirma nuestro primer argumento de que, para llevar a cabo un estudio adecuado de la pobreza, la definición de cuándo, dónde, por qué y para qué se formulan definiciones de la pobreza quizá sea mucho más relevante que la definición normativa de la pobreza en función de un nivel determinado de privación económica. Si es posible referirse a las mismas personas y grupos alternadamente no sólo como a los pobres sino también en función de otras condiciones, como los negros, los ancianos, los ciudadanos, los desempleados, etc., el juicio normativo que opta por referirse a estas personas o grupos como 'los pobres' tienen más importancia sociológica que los indicadores económicos a los que se vincula la expresión 'pobreza'." 2/

1/ Georg Simmel, "The Poor", publicado originalmente en 1908 y reproducido en Chaim L. Waxman, Ed., Poverty: Power and Politics, Grosset & Dunlap, Nueva York, 1968, pp. 8 y 9.

2/ Deborah I. Offenbacher, "The Proper Study of Poverty: Empirical versus Normative Perspectives", en Poverty: Power and Politics, op. cit., pp. 41, 52 y 53.

No obstante a partir de los años cuarenta las declaraciones internacionales sobre los derechos humanos y el desarrollo social piden que se elimine y no que se alivie la pobreza. Este objetivo comenzó a situarse en el primer plano del debate internacional sobre el desarrollo a fines de los años sesenta, junto con el objetivo de pleno empleo, como parte de una reacción contra la sabiduría convencional sobre las prioridades del desarrollo económico y las ventajas de las tasas altas de crecimiento. Como en las primeras discusiones relativas al "desarrollo social", el término "pobreza" y los datos concomitantes sobre las diferencias extremas en materia de consumo servían para dramatizar el hecho de que las modalidades de crecimiento económico predominantes no contribuían al bienestar de gran parte de la población de los países "en desarrollo". No obligaban al usuario formular una definición exacta ni a llegar a una conclusión de política, más allá del limitado argumento económico de que en las poblaciones que viven en extrema pobreza el aumento del consumo es condición previa para aumentar la producción. Pese al subtítulo que lleva la obra de Gunnar Myrdal Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, que marcó un hito en las nuevas concepciones sobre el desarrollo a fines de los años sesenta, el índice de materias no incluye una mención separada a la pobreza. Además, aunque la obra pone bastante énfasis en lo inadecuado del consumo, como razón de la incapacidad de "desarrollarse" de los estratos más pobres, hace aún más hincapié en los factores institucionales, los valores y la desigualdad social:

"Así, es muy posible que los estratos más altos de una aldea pobre de la India no tengan ingresos muy superiores a aquéllos de los aparceros o campesinos sin tierras. Sin embargo, hay una importante diferencia entre estos grupos: los primeros a menudo perciben ingresos sin trabajar, en cambio los últimos no. ... La desigualdad de condición social crea importantes incentivos para marginarse de la actividad productiva, particularmente si la remuneración pecuniaria es mínima. ... Por lo tanto, el hecho de que en una aldea todos sean casi igualmente pobres no entraña que todos sean iguales; por el contrario, todos son tan pobres porque son tan desiguales." 1/

1/ Asian Drama, op. cit., p. 569.

A mediados de los años setenta, la "eliminación de la pobreza" como objetivo central del desarrollo y la identificación de los "pobres" - calificados por algún adverbio que acentúe el contenido del término - como grupo destinatario se encuentran en todos los llamados a crear nuevos estilos de desarrollo u "otro desarrollo". Como se sugirió antes, estas formulaciones son populares porque se adaptan a las necesidades de quienes sostienen posiciones ideológicas distintas y buscan un terreno común y también porque se les atribuye la capacidad de hacer que la opinión pública mundial tome conciencia de las deficiencias del orden existente. De esta manera todo intento de investigar las repercusiones de señalar a los que se hallan en situación de pobreza crítica como grupo destinatario tropieza con la dificultad de que esta formulación significa distintas cosas para distintas personas.

En las páginas siguientes se procura singularizar una acepción que emerge como mínimo común denominador y que apunta a ciertas consecuencias probables de políticas centradas en la lucha contra la extrema pobreza dentro de las naciones-Estados y del orden mundial existentes. Algunos supuestos forman parte de este mínimo común ^{1/}:

a) el problema y la razón fundamentales para preocuparse por los que se encuentran en estado de pobreza crítica es su consumo inadecuado, particularmente de alimentos; b) mediante indicadores estadísticos puede trazarse una línea divisoria entre los que se encuentran

^{1/} El ejemplo más autorizado y característico de esta acepción se halla en The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education and Health publicado para el Banco Mundial por The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975. Los autores cuyos trabajos se incluyen en Redistribution with Growth, estudio conjunto realizado por el Centro de Investigaciones del Banco Mundial y el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, Oxford University Press, 1974, se ocupan más de las relaciones entre la pobreza y el poder político y las limitaciones reales a la acción pública.

en estado de pobreza crítica y los relativamente pobres, y la política debería concentrarse en los primeros; c) los que se encuentran en estado de pobreza crítica pueden y deben ser "ayudados" a superar sus carencias por programas públicos y a través de la asignación de fondos públicos (incluidos los que destinan los países ricos a los pobres de otros países); d) debería frenarse el consumo superfluo de los más ricos en la medida en que se contraponga a la satisfacción de las necesidades de consumo fundamentales de los que sufren la pobreza crítica; e) las personas que se encuentran en estado de pobreza crítica se adaptan culturalmente a su suerte en formas que perpetúan su pobreza; f) la abrumadora mayoría de los que se encuentran en estado de pobreza crítica se encuentran en medios rurales, por lo que debería darse prioridad a los programas rurales; g) el movimiento de los pobres de las zonas rurales a las ciudades no los beneficia realmente y pone en peligro el orden social; esto que constituye otra razón para aliviar la pobreza rural in situ.

De acuerdo con estos supuestos, la relación entre la pobreza crítica y la producción se considera fundamentalmente desde el punto de vista de la provisión de empleos, capacitación, tierra o herramientas que permitan a los pobres producir más para que puedan ganar más y consumir más. Los problemas más generales de si en realidad pueden producir más, o conservar una mayor proporción de lo que producen, o tomar iniciativas, o participar en decisiones que afectan su subsistencia mientras no se transformen sus relaciones con el resto de la sociedad o mientras no se transforme la sociedad misma, no se pasan por alto, pero se tratan en forma más bien renuente o evasiva, lo que sugiere transacciones entre distintas posiciones ideológicas. Las propuestas suponen que las fuerzas dominantes del orden existente pueden "ayudar" a los que se encuentran en estado de pobreza crítica si realmente quieren hacerlo, o si las alarma

/suficientemente 1/la

suficientemente ^{1/} la amenaza a la estabilidad política que surge de las frustraciones de los pobres, y si hay seguridad de que en el futuro próximo se obtendrá suficiente ayuda internacional, con ataduras, pero de la clase apropiada ^{2/}. Aunque las propuestas generalmente reconocen que las estructuras de poder y los intereses creados quizá sean incompatibles con el mejoramiento de la suerte del pobre, dejan la impresión de que estos obstáculos son fundamentalmente locales, rurales y tradicionales. Tal vez se acepte la posibilidad de que las estructuras de poder nacionales (o internacionales) también sean obstáculos, pero con la connotación de que se trata de casos remediabiles de falta de visión política ^{3/}. Los documentos pertinentes hablan con insistencia de prestar ayuda desde arriba, de estimular la participación desde arriba y de frenar los intereses locales egoístas imponiendo frenos benévolos desde arriba. Si no puede confiarse en que la voluntad política del centro nacional llevará a cabo estas funciones, lo único que queda son los

1/ "El verdadero problema es determinar si desde el punto de vista político es prudente utilizar indefinidamente tácticas dilatorias. Situaciones cada vez más injustas constituirán una creciente amenaza para la estabilidad política." Discurso pronunciado por Robert S. McNamara en la reunión anual de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial, Nairobi, Kenya, 24 de septiembre de 1973, citado en The Assault on World Poverty, p. 94.

2/ Las transferencias internacionales de recursos al Tercer Mundo "deberían dirigirse hacia países cuyos esfuerzos están o estarán orientados hacia el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades de la mayoría más pobre y que están llevando a cabo o llevarán a cabo las reformas estructurales necesarias ..."
"Otro desarrollo. El Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional", Development Dialogue, núm. 1/2, p. 18.

3/ "En algunos países en desarrollo, las políticas y estructuras institucionales actuales distan tanto de ser favorables al desarrollo rural, que los cambios de política sólo podrían producirse a raíz de un cambio político importante. ... Cualquiera que sea la razón, a menos que los gobiernos se comprometan firmemente a idear estrategias y políticas para mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas rurales, la suerte de millones de personas no mejorará gran cosa." The Assault on World Poverty, op. cit., p. 29.

/"proyectos pilotos"

"proyectos pilotos" y los programas tradicionales mediante los cuales las fuerzas dominantes en el plano local podrían permitir que se filtrara algo hasta los que se encuentran en estado de pobreza crítica ^{1/}. Los documentos, salvo contadas excepciones entre las que se cuenta el Informe Dag Hammarskjöld 1975, plantean la posibilidad de que con el tiempo los pobres postergados trastornen el orden existente en parte a manera de advertencia por la miopía de los gobiernos y en parte como catástrofe equivalente al colapso de la "civilización", esto último pese a que casi todos los documentos que sostienen la necesidad de centrar la política en la pobreza crítica, se expresan de manera muy positiva acerca de la República Popular China. La expectativa de una solución generada precisamente por la contradicción entre el grupo postergado y el orden existente poco satisfactorio que se asocia al uso de los términos "proletariado" y "subproletariado", está ausente o bien se desliza como un elemento incongruente en las fórmulas de transacción.

Se puede concluir que el interés internacional por los que se debaten en la "pobreza crítica" forma parte de una actual revolución del pensamiento acerca del desarrollo, y obedece a una persistente e intolerable contradicción entre los valores humanos universalmente aceptados y los procesos reales de cambio económico y social. Sin embargo, la naturaleza del diálogo internacional da lugar a inhibiciones, a evasivas y a la sustitución del análisis objetivo por mecanismos de promoción, para la cual centrar la atención en los que sufren la pobreza crítica es más útil que formas optativas de identificar los grupos cuyas necesidades son peor servidas por el

^{1/} "En muchos países, para que el programa no se destruya desde adentro es fundamental evitar la oposición de los sectores poderosos e influyentes de la comunidad rural ... cuando se parte de una gran desigualdad económica y social, normalmente es demasiado optimista pretender canalizar más de 50 por ciento de los beneficios del proyecto hacia el grupo destinatario; a menudo, el porcentaje será bastante inferior." The Assault on World Poverty, op. cit., p. 40.

/orden existente.

orden existente. En las discusiones de los "expertos" acerca de la manera de eliminar la pobreza crítica sin confrontar los problemas del poder, la explotación y la desigualdad, suele haber reminiscencias de los ratones que discuten cómo ponerle el cascabel al gato; pero a veces reuniones de más alto nivel también hacen pensar en gatos que discuten cómo fomentar el bienestar de los ratones.

B. Algunos problemas que se plantean en sociedades estratificadas al centrar la política en la pobreza crítica

Cualesquiera que sean los inconvenientes del término y las ambigüedades ideológicas de sus usuarios, el problema de la "pobreza crítica" resulta ineludible en sociedades cuyas fuerzas dominantes defienden con razonable sinceridad valores de bienestar humano, y que deben tratar de conciliar objetivos múltiples dentro de marcos políticos y económicos que sólo les permiten un campo de acción limitado. En las sociedades estratificadas cuyas economías obedecen a una mezcla de incentivos de mercado e intervención gubernamental, cuyos procesos de "modernización" modifica los rasgos y la visibilidad de los que se encuentran en estado de crítica pobreza, puede preverse una expansión gradual e intermitente de las medidas sociales tradicionales que supuestamente deberían atenuar el drama de los pobres, más o menos como lo sintetizado por Georg Simmel; una experimentación permanente con mecanismos de participación, ayuda propia y creación de empleos que promete ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos a bajo costo para el Estado; ciertos cambios consiguientes en los niveles de vida, la distribución espacial y las relaciones de los pobres con la sociedad y el Estado, y también la aparición de varios subproductos inesperados y no deseados de las medidas y mecanismos. Lo más probable es que el objetivo de "eliminar" la pobreza crítica siga siendo esquivo. Las realidades con que se tropieza para alcanzarlo comprenden lo siguiente:

/1. El poder.

1. El poder. Las personas que se encuentran en estado de pobreza crítica casi por definición tienen menos acceso al poder y por lo tanto menos posibilidades de dar a conocer sus necesidades que cualquier otro estrato de la sociedad. Carecen de importancia como fuente de poder laboral con capacidad para rehusar su concurso, o como mercados de bienes de consumo. Son demasiado heterogéneas en todo, salvo su pobreza, y en su mayor parte se encuentran demasiado aisladas y sumergidas en el fondo de las estructuras del poder rural como para poder unirse si no es local y efímeramente para mejorar su situación. Las principales formas de protesta que tienen a su alcance son las manifestaciones públicas, los motines, las tomas de tierras y el voto por candidatos populistas, recursos que en el plano local casi siempre son demasiado ineficaces o peligrosos de utilizar ^{1/}. Los que se encuentran en estado de pobreza crítica tienden a tener un concepto muy realista de su falta de poder y de las consecuencias que puede acarrearles una protesta violenta y ello los lleva a buscar relaciones de dependencia con el Estado o con los que detentan el poder en el plano local. Ni la historia ni la experiencia reciente en materia de desarrollo dan testimonio de que el

^{1/} "... las categorías tales como 'sin tierra', 'cesante', 'aparcerero', etc., definen los grupos de manera compatible con los alineamientos políticos existentes o plausibles? La estructura de clases sencillas tiene bastante mérito: señores feudales, campesinos ricos, arrendatarios y gentes sin tierras en el campo; burguesía nacional, clase media baja, proletariado y marginados sin empleo en las ciudades; y tal vez capital extranjero en ambos. Sin embargo, pese a que los que se encuentran al final de la lista así definida deberían corresponder muy de cerca a los 'grupos focales' en materia de pobreza, no constituyen una clase única que tenga idea clara de sus intereses comunes y de la forma en que debe actuar para alcanzarlos. Naturalmente, tal vez haya una fuerte base económica para una alianza de clases entre los pequeños agricultores, arrendatarios, campesinos sin tierra, cesantes y marginados urbanos. Pero las alianzas de esta naturaleza que funcionan son más bien escasas, lo que constituye una de las principales razones por las cuales los pobres siguen siendo pobres." C. L. G. Bell, "The Political Framework", en Redistribution with Growth, op. cit.

Estado, salvo en períodos de cambios revolucionarios fundamentales, pueda lograr sea la capacidad, sea la voluntad de dar a los que se encuentran en pobreza crítica una participación en el poder, ni estimular sistemáticamente su "concientización". Incluso cuando los que se encuentran en estado de extrema pobreza suscriben una alianza revolucionaria victoriosa, su acceso al poder autónomo para promover sus propios intereses es invariablemente de corta duración; hay que cumplir con otras prioridades ^{1/}. Una movilización de los pobres que se tradujo en conflictos entre organismos públicos y entre distintas esferas de gobierno, efectivamente formó parte de la "guerra a la pobreza" declarada por los Estados Unidos en los años sesenta, por razones demasiado complejas para explicarlas aquí. Pero su incompatibilidad con las estructuras de poder nacionales y locales garantizaba que con el tiempo ella amainaría o resultaría infructuosa; sólo se movilizaron directamente pequeñas minorías entre

1/ En la medida en que llevan envuelta una transformación verdadera de los sistemas de producción y no la adopción de una nueva etiqueta política por una élite, las revoluciones socialistas usualmente convierten los excedentes de mano de obra en escasez de ella, dando así lugar a la necesidad de movilizar toda la mano de obra disponible y a la de racionar los bienes básicos escasos de acuerdo con criterios ajenos a la capacidad de pago. Ambas tendencias mejoran la posición relativa de los pobres empleables, que presuntamente también obtienen importantes dividendos psicológicos de la participación percibida y de las esperanzas para el futuro. Sin embargo, en etapas posteriores de consolidación al parecer es corriente encontrar privilegios especiales en la distribución de bienes, y desempleo disfrazado en ocupaciones de baja productividad. Aún no ha quedado establecido si los sistemas socialistas existentes pueden eliminar la pobreza entendida como un estado de privación o marginación relativa, y si la respuesta es negativa, cuáles serán las consecuencias sociales y psicológicas en medios donde es inadmisibles que ello se atribuya a defectos del sistema. Una de las consecuencias puede ser una actitud de censura hacia los pobres "ociosos" o "parasitarios", e intentos de exigirles que trabajen, lo que no difiere mucho de las actitudes hacia los que reciben asistencia pública en las sociedades capitalistas.

/los pobres,

los pobres, y éstas fueron incapaces de conservar su impulso cuando mermó el respaldo oficial ^{1/}.

Así, pues, en la mayoría de los países el argumento de que la extrema pobreza constituye una amenaza tan grave para el orden existente que las fuerzas dominantes deben eliminarla en defensa propia, resulta poco convincente, aunque, como se verá más adelante, su potencialidad destructiva exige una cierta combinación de regulación y socorro. Las personas en estado de pobreza crítica, cualquiera que sea su número, sólo se convierten en amenaza grave cuando el sistema político entra en crisis por razones ajenas a su pobreza ^{2/}.

^{1/} Véase Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, Nueva York, 1971.

^{2/} Las conclusiones de un análisis reciente de opciones de política realizado en Kenya parece ser ampliamente aplicable: "El hecho de que una modalidad de desarrollo genere problemas sociales inabordable no basta para estimular a que se repare la situación; ello ocurrirá únicamente si los que tienen el poder político comprueban que el arreglo optativo servirá a sus intereses tan bien como el existente, o si los problemas degeneran en una crisis que altera fundamentalmente el equilibrio del poder. La última situación que entraña cambios revolucionarios, es poco frecuente en la historia, y la primera poco probable si, como se ha sugerido aquí, la solución de los problemas sociales exige la efectiva redistribución del ingreso y de la riqueza. ... Los beneficiarios de la actual modalidad de crecimiento de Kenya no acogerían con beneplácito una política que en el futuro les negara su desproporcionada participación en las ganancias, aunque fuese posible aplicar tal política. Los autores (de la misión de la OIT) lo reconocen y replican que la política de orientar el crecimiento hacia los pobres no carecería de apoyo de los propios pobres. Obviamente, con ello se pretende sugerir que aunque por una parte el Estado tal vez se esté haciendo de enemigos, por la otra, estará creando un grupo mucho más numeroso de amigos. Sin embargo, el problema importante para los gobiernos no consiste si se hacen o no de amigos, sino en si ello puede o no conducir a un apoyo político efectivo. ... Esto parece muy poco probable ... los canales de información ... están controlados y administrados precisamente por los intereses de los sectores privado y público que se oponen a las políticas redistributivas. Segundo, si los pobres se percataran de la lucha por el poder que se libra dentro de la élite para cambiar la modalidad de desarrollo habría que movilizarlos de alguna manera para que desarrollaran una acción política efectiva". John Weeks, "Imbalance between the Centre and the Periphery and the 'Employment Crisis' in Kenya", en Ivar Oxaal, Tony Barnett, David Booth, Ed., Beyond the Sociology of Development: Economy and Society in Latin America and Africa, Routledge & Kegan Paul, Ltd., Londres, 1975.

/Mientras se

Mientras se mantenga intacta la estructura de poder nacional, ni siquiera las grandes hambrunas empujan necesariamente a los que se hallan en situación de pobreza crítica a pasar más allá de desórdenes locales que se reprimen fácilmente, como demuestra lo ocurrido en algunas regiones de Africa y Asia. En el mundo actual hay países de apariencia relativamente estable en que una élite predatoria domina a una mayoría que se encuentra en los niveles más bajos de subsistencia, mientras que otras sociedades donde la pobreza crítica no tiene grandes alcances, se ven persistentemente desgarradas por conflictos relativos a la distribución del ingreso.

2. La pobreza relativa frente a la pobreza crítica. El supuesto de que se puede distinguir a los "críticamente pobres" de los "relativamente pobres" mediante indicadores cuantitativos y prioridades de acción pública determinadas con arreglo a tales indicadores parece difícilmente sostenible, aunque por el momento se dejen de lado los problemas prácticos, aún no resueltos, de la medición exacta de los niveles de vida de un enorme número de personas con modalidades de consumo y necesidades muy diferentes. (Puede darse por sentado que, para los fines del presente trabajo, los ingresos per cápita expresados en términos monetarios no son indicadores adecuados.)

Ante todo, salvo al parecer en lo que toca a los niveles mínimos de ingestión de nutrientes, la pobreza es algo ineludiblemente relativo:

"Dicho todo lo que hay que decir, la pobreza no tiene relación alguna con ... normas absolutas; es un concepto totalmente relativo que sólo puede definirse dentro de un marco concreto de tiempo y espacio. ... Por ejemplo, la pobreza de una familia no existe independientemente del bienestar de otros 'grupos de referencia', sean ellos familias vecinas, gentes de otras regiones o grupos lingüísticos, integrantes de otras clases, o aun de otros países. Así, la noción de pobreza está íntimamente relacionada con la idea de desigualdad, y nuestros puntos de vista sobre el bienestar se relacionan estrechamente con nuestra percepción de la igualdad." ^{1/}

^{1/} Keith Griffin, op. cit., pp. 14 y 15.

/Segundo, los

Segundo, los más pobres entre los pobres generalmente son los elementos que están en peor situación dentro de muy diferentes grupos sociales que participan en alguna clase de actividad lucrativa, que se distinguen por sus medios de subsistencia y por las medidas relevantes a sus necesidades; junto a ellos se halla un residuo de grupos sociales que adolecen de incapacidades especiales que circunscriben a las actividades más marginales y que colocan a todo el grupo en situación de pobreza crítica: familias sin varones que ganen el sustento, niños vagos, personas de edad avanzada carentes de recursos, vagos y alcohólicos no empleables. Salvo en países con niveles de ingresos relativamente altos los "pobres plenamente empleados" usualmente constituyen la mayoría. La "pobreza crítica" difícilmente puede servir como definición operativa para un conjunto de políticas orientadas a causas, tanto por la heterogeneidad de los subgrupos y las razones de su pobreza, como porque las políticas no consistentes en subsidios al consumo que son aplicables a las necesidades de los grupos ocupacionales de bajos ingresos, no pueden limitarse a aquella parte de cada grupo que se halla bajo el nivel de "pobreza crítica".

Tercero, los "relativamente pobres" dentro de un determinado medio social - es decir, todos los grupos cuyas necesidades sentidas son mayores que su capacidad de satisfacerlas - son invariablemente más capaces que los que se hallan en estado de pobreza crítica de actuar eficazmente, de organizarse para aumentar sus ingresos y de aprovechar los servicios que ofrezca el Estado. Es comprensible que no estén dispuestos a ceder su lugar.

Cuarto, aunque generalmente los pobres ayudan a los pobres a través de la asistencia recíproca espontánea mucho más de lo que el Estado los ayuda a ellos, los más débiles son directa y manifiestamente explotados por vecinos cuya propia pobreza les hace buscar el mísero excedente que se les puede extraer: policías y otros funcionarios inferiores, tenderos cantineros, prestamistas, rateros, intermediarios políticos locales, etc. Pese a que los sectores de opinión que aspiran

/a ayudar

a ayudar a los pobres o a organizarlos se han ocupado poco de esta clase de explotación, es probable que en muchos casos ésta sea tan difundida y tan amenazante que impida a los que sufren la pobreza crítica preocuparse de cambios más profundos. Asimismo es probable que el trasladar la atención de las ciudades más grandes y modernas al hinterland fundamentalmente rural aumenten la arbitrariedad y el peso de tal explotación. A medida que las fuerzas dominantes comienzan a preocuparse del descontento y de la necesidad de controlarlo, esta explotación espontánea puede combinarse con la incorporación deliberada de algunos de los pobres a mecanismos para informar, intimidar y eliminar a dirigentes potenciales.

En lo conceptual cabe distinguir varios estratos que se verían perjudicados por cualquier redistribución importante de los recursos en beneficio de los que se hallan en situación de pobreza crítica ^{1/}:

a) Los relativamente pobres en sentido restringido - las familias de los trabajadores, artesanos, vendedores ambulantes y campesinos cuyos ingresos son muy inferiores al promedio nacional pero superiores al mínimo de subsistencia, que contribuyen más a la producción, tienen fuentes de subsistencia relativamente más seguras, capacidad de organización relativamente mayor y niveles de educación, salud y nutrición levemente superiores.

b) Los estratos medios bajos "relativamente pobres" que incluyen a la mayoría de los funcionarios públicos con quienes entran en contacto los "críticamente pobres", y que adolecen de incapacidad crónica para hacer que sus ingresos alcancen a satisfacer las pautas de consumo "modernas" a las que creen tener derecho.

^{1/} En función de los intereses percibidos por los distintos estratos, la redistribución del aumento del ingreso nacional futuro sería casi tan mal acogida como una redistribución del ingreso actual. Todos los estratos tienen necesidades o deseos insatisfechos, que aumentan continuamente por la modernización dependiente del consumo. Además, en las sociedades en que hay diferencias de clase, conservar las diferencias de consumo es en sí una fuente importante de satisfacción para los grupos que tienen alguna ventaja respecto de los demás. Véase un ataque a la idea ilusoria de que puede hacerse una redistribución indolora del aumento del ingreso, en Weeks, op. cit.

/c) Los profesionales,

c) Los profesionales, técnicos, gerentes y pequeños empresarios "relativamente adinerados" que se encuentran en los tramos más altos de la misma escalera de consumo "moderno", que están convencidos de que merecen una compensación mayor por su preparación, que tienen conciencia de que sus ingresos son modestos comparados con aquéllos de las élites que se encuentran sobre ellos, están dispuestos a buscar mercado en otro lugar si los incentivos locales son insuficientes y se inclinan a achacar la suerte de los que se debaten en una pobreza crítica a su propia pereza y falta de previsión.

d) Los dueños de la tierra y del capital y los que administran las grandes empresas (a menudo de propiedad extranjera), que en la práctica pueden fijar su propia participación en el ingreso nacional y ocultar o exportar de ella cuanto deseen. Estos últimos grupos usualmente tienen una relación simbiótica aunque esporádicamente conflictiva, con las élites políticas, militares y tecnoburocráticas - que, sin embargo, en algunas sociedades nacionales han logrado reemplazarlos o subordinarlos como beneficiarios de la parte mayor del ingreso nacional.

Todos los estratos antes mencionados tienen más poder para defender sus intereses que los que soportan la pobreza crítica; su apoyo, o al menos su aceptación, es más necesario para la estabilidad política y el crecimiento económico en los estilos de desarrollo capitalistas e incluso en la mayoría de los supuestamente socialistas. En la medida en que por cualquier razón las fuerzas dominantes del Estado resuelvan redistribuir los recursos a los que se encuentran en estado de "pobreza crítica" tal vez logren hacer algo apretando a los componentes del estrato d) que han sido excluidos de la alianza política dominante (por ejemplo, los terratenientes tradicionales, las empresas de propiedad extranjera). Sin embargo, en la mayoría de los países, les resulta menos difícil desviar algunos recursos del estrato a) y quizá del b) y c); hacen esto, por ejemplo, echando mano a las entradas de seguridad social para dar prestaciones a los

/grupos que

grupos que son demasiado pobres o cuyo empleo es demasiado irregular para contribuir a la seguridad social ^{1/}, o utilizando las entradas provenientes de los impuestos de retención que gravan los ingresos ganados o de impuestos indirectos regresivos, para los programas de lucha contra la pobreza. Lo más probable es que esta última táctica no contrapesa del todo las ventajas de que disfrutaban los estratos a), b) y c) en la lucha por obtener una mayor participación en el ingreso y en los servicios públicos, pero tal vez desvíe parte de su atención del conflicto de intereses con el estrato d) al conflicto de intereses con los que soportan la pobreza crítica, que pueden calificar de lumpenproletariado parasitario e indigno. Es un hecho significativo que los regímenes conservadores, que se resisten a aumentar los salarios sosteniendo que ello es perjudicial para el desarrollo, suelen sostener que tales aumentos no ayudan a las personas en extrema pobreza, porque éstas trabajan por cuenta propia, carecen de empleo o se desempeñan en actividades que no son organizadas ni están sujetas a la legislación sobre salarios mínimos. En la medida en que la presión popular influya en la política del gobierno, es probable que los "relativamente pobres" se beneficien a expensas de los "extremadamente pobres". En la medida en que una élite tecnoburocrática determine la política, puede suceder que los "críticamente pobres" o algunos grupos entre ellos se beneficien a expensas de los

^{1/} Una obra por aparecer de Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality, se refiere en forma documentada a esta forma de redistribución en varios países latinoamericanos.

/"relativamente pobres",

"relativamente pobres", en ambos casos sin afectar mayormente a los estratos de mayores ingresos o al esquema global de desigualdad ^{1/} ^{2/}.

Así, pues, las dificultades que impiden concentrar la política en las necesidades de los que se encuentran en estado de "pobreza crítica" no se limitan a las pretensiones de los elementos "poderosos e influyentes" de la comunidad mencionados en The Assault on World Poverty. En las zonas urbanas donde los empleos escasean los grupos que tienen acceso a ellos lo defenderán de los intrusos y rechazarán las iniciativas, supuestamente destinadas a crear empleos para los

1/ "El análisis de la evolución de la estructura de la distribución del ingreso en el Brasil entre 1960 y 1970 revela lo que se llamó 'nivelación por abajo'; en este decenio, el ingreso medio aumentó 36.9 por ciento, aquél del 5 por ciento más rico aumentó 75.4 por ciento mientras que aquél del más pobre aumentó 18.3 por ciento y el del 20 por ciento intermedio sólo aumentó 7.7 por ciento. Sucede que este 20 por ciento intermedio es el que posee un ingreso medio cercano al salario mínimo. Ello significa que en un período de desarrollo acelerado del Brasil, el mejoramiento de los estratos cuyo ingreso era inferior al salario mínimo, pertenecientes en gran parte a lo que se ha llamado subproletariado, fue levemente superior al de los estratos peor remunerados del proletariado urbano. De este modo, se redujo la desigualdad por abajo al mismo tiempo que se amplió el abismo entre estos estratos y la minoría privilegiada." Paul Israel Singer, "Implicações Economicas e Sociais da Dinamica Populacional Brasileira", Estudos sobre a População Brasileira, Cuaderno 20, CEBRAP, Sao Paulo, 1975.

2/ Jorge Graciarena, en "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", Revista de la CEPAL, 2, 1976, muestra que en países con estilos de desarrollo similares se observa muy diferentes grados de concentración del ingreso, y que las diferencias dependen en gran medida del grado de apertura del sistema político nacional a las exigencias de ingresos de grupos que se hallan por debajo de la élite dominante dentro de la mitad más alta de la escala de distribución del ingreso; a los grupos que se hallan en los tramos inferiores les ha ido igualmente mal cuando la distribución ha sido muy concentrada, o cuando ha sido "mesocrática". Una obra reciente de Richard Webb y Adolfo Figueroa documenta el caso del Perú como uno de redistribución "mesocrática", y pone de relieve la ineficacia para beneficiar a los estratos más pobres de las medidas adoptadas incluidas las de reforma agraria. Distribución del ingreso en el Perú, Perú Problema 14, Instituto de Estudios Peruanos, noviembre de 1975.

/críticamente pobres,

críticamente pobres, que puedan disminuir la protección legal de los niveles de salarios y la seguridad en el empleo. Los que han alcanzado un nivel de instrucción relativamente alto se esforzarán por conservar y ampliar las ventajas de ingreso que actualmente van aparejadas a un grado de instrucción. En lo que toca al medio rural en la mayor parte del Tercer Mundo se comprueba una diferencia cada vez mayor entre los críticamente pobres y los relativamente pobres, sea que la tendencia local dominante se incline a la modernización capitalista de la agricultura en propiedades medianas y grandes, a la organización de los productores en cooperativas o a la redistribución de la tierra a los pequeños propietarios. En el primer caso, es posible que una minoría de trabajadores asalariados permanentes, relativamente calificados, alcancen una situación equivalente a la de los trabajadores urbanos en actividades "modernas". En los últimos, parte de la población rural logra acceso, sea colectiva o individualmente, a la tierra y al capital que permiten una explotación comercial, en tanto que otra parte ingresa a funciones de gestión y técnicas intermedias o especializadas que antes eran monopolizadas por los terratenientes o que simplemente no se realizaban. En todos estos casos, la demanda de mano de obra no especializada permanece invariable o disminuye. Queda así un remanente de minifundistas y trabajadores sin tierra, cuya situación empeora en términos relativos o absolutos. Si necesitan más mano de obra estacional, los socios de las cooperativas y los campesinos con tierras explotan este remanente en forma muy similar a como lo hacían los terratenientes. La decepción con que hoy se mira la llamada "revolución verde" deriva en parte de la creciente percepción de este problema. La transformación de una parte de la población rural en la clase de pequeños agricultores y técnicos progresistas previstos por los programas de la reforma agraria puede significar al mismo tiempo la aparición de una resistencia rural más amplia a las pretensiones del remanente.

3. Consumo y asistencia pública. Los documentos que identifican a los que se hallan en estado de pobreza crítica como grupo destinatario para la política de desarrollo invariablemente hacen hincapié en el objetivo de procurarles medios productivos de ganarse la vida para que puedan tener ingresos satisfactorios. Sin embargo, la definición del grupo destinatario en términos de su consumo insuficiente, y las enormes dificultades con que se tropieza para realizar una transformación desde arriba de sus relaciones con la producción, de sus posibilidades de acceso a remuneraciones y a servicios "calificadores" como la educación más que elemental, sugieren que en la práctica predominarán los componentes asistenciales en la política contra la pobreza. La evaluación de las medidas practicables dentro de los sistemas políticos existentes que se encuentra en estudios como Redistribution with Growth contrasta marcadamente con el tono inmediatista y universalista de muchos pronunciamientos sobre "otro desarrollo". Ello indica que seguramente todas las medidas viables eludirán los aspectos estructurales de la situación de los "críticamente pobres", y que no se divisa su extensión a la totalidad del grupo en el futuro próximo ^{1/}.

^{1/} Por ejemplo, "Hay que reconocer que la aplicación de las distintas medidas aquí sugeridas, pese a mejorar su condición, durante algunos decenios dejarán a muchos en la pobreza en las zonas rurales de muchos países de Africa y Asia. Las otras opciones son una política de inactividad o formas de utilización de la mano de obra que se han adoptado con aparente éxito, pero con un costo en gran medida desconocido, en la China. Ninguna de estas opciones parece ser aceptable dado el marco político ..." C. L. G. Bell y John H. Duloy, "Rural Target Groups", Redistribution with Growth, p. 135. "El pronóstico de una política satisfactoria de uso de la tierra dentro del marco legal existente en la mayoría de las ciudades debe ser pesimista. Con todo, subsiste el hecho de que sin tal política no hay posibilidad de una solución global al problema de vivienda de los pobres urbanos. Sin embargo, deberían perseguirse con energía una serie de soluciones de segunda preferencia." "No hay duda que la ejecución de estas recomendaciones será fuertemente resistida por los grandes industriales, quienes protestarán por la intromisión en el derecho de los particulares a ser (Cont.)

Para un gobierno es más fácil, en la medida que pueda movilizar recursos u obtenerlos de fuentes externas, distribuir alimentos o - posiblemente - viviendas gratuitas o subvencionadas para los pobres, que cambiar las estructuras de empleo y de tenencia de la tierra hasta el punto de poder dar adecuados medios de vida a los grupos más necesitados. El atendible argumento de que una mejor nutrición y salud son requisitos previos para avanzar hacia esos objetivos sirve para justificar el "asistencialismo". Los programas de asistencia y de servicio social tienen para los líderes políticos otras ventajas prácticas que contradicen sus propósitos manifiestos: proporcionan un número considerable de empleos para los estratos medios educados, dando alivio así a una de las presiones más insistentes que sufre el

1/ (cont.) propietarios de tierras y por los grupos de clase media que probablemente son los principales beneficiarios actuales de las instalaciones de servicios públicos, transporte, salud y educación. El intento de suministrar más servicios a los pobres sin reducir los servicios a los que no son tan pobres servirá tan sólo para acentuar el actual desequilibrio entre la provisión de servicios a las zonas urbanas y a las zonas rurales, y probablemente supere la capacidad presupuestaria de la mayoría de los gobiernos. Aunque se aplicarán con éxito todas estas recomendaciones, en la mayoría de los países el problema de la pobreza urbana distará mucho de estar resuelto. Hemos observado que la magnitud del mayor empleo resultante de estas medidas puede ser significativa sólo en aquellos países donde una parte importante de la fuerza laboral está empleada en el sector moderno de manufacturas o de construcción. Segundo, los obstáculos fiscales y políticos limitarán la medida en que a los pobres se les pueda proporcionar mejores viviendas y otros servicios. Finalmente, el éxito en mejorar la condición de los pobres urbanos tal vez se traduzca en su incremento como consecuencia de la inmigración." D. C. Rao, "Urban Target Groups", Redistribution with Growth, op. cit. pp. 153, 156-157.

Estado ^{1/}. En sus primeras etapas, pueden conseguir ayuda externa para financiar una parte importante del costo, especialmente si se trata de programas de distribución de alimentos. Pueden ganar apoyo político, en forma de votos, de los mismos que se encuentran en estado de pobreza crítica; o al menos, pueden reducir la frecuencia de los disturbios y de los crímenes contra la propiedad y, al mismo tiempo, enfrentar menos oposición de otros estratos de la población que si prefirieran medidas optativas. ^{2/}

En la mayoría de los países, y al menos en forma simbólica, han surgido programas de asistencia y de servicio social para combatir la pobreza crítica; sin embargo, probablemente puedan alcanzar importancia significativa sólo en aquellos países en que: a) el ingreso nacional por habitante esté bastante sobre el promedio del Tercer

1/ "Lo que (los programas) han mejorado más notablemente son los salarios de las personas que trabajan en ellos; sea cual fuere su utilidad para los pobres, la guerra a la pobreza es lo mejor que les ha sucedido a los trabajadores sociales desde que se estableció el New Deal. En efecto, hay ahora un gran mercado para trabajadores sociales, administradores de fondos de bienestar y 'asesores' en materias de bienestar." Charles E. Silberman, "The Mixed-up War on Poverty", en Poverty: Power and Politics, p. 92. En América Latina, dada la actual producción prácticamente inasimilable de "egresados de ciencias sociales" de las universidades, este factor puede adquirir una considerable importancia práctica.

2/ "... los pobres pueden ver en la ayuda un arbitrio para impedirles adquirir independencia, dignidad y participación en la sociedad en su conjunto. O bien, como reacción más plausible en países en que la conciencia de los pobres no ha sido despertada hasta ese punto, puede existir fuerte preferencia por las transferencias de bienes de consumo. No sólo tienen éstas mayores efectos inmediatos, sino que los pobres perciben las importantes incertidumbres respecto de la productividad de los bienes de producción que recibirían. ... Tampoco deben olvidarse las grandes exigencias administrativas de un amplio sistema de ayuda. Por esta razón, se trata, probablemente, de una forma poco práctica de intervenir, salvo en economías urbanizadas y semidesarrolladas." C. L. G. Bell, "The Political Framework", en Redistribution with Growth, op. cit.

Mundo, y el Estado sea capaz de captar una parte importante de él; b) los estratos en situación de pobreza crítica constituyan una minoría relativamente pequeña de la población total; c) una parte significativa de dichos estratos esté concentrado en las ciudades y tengan cierto peso político, aunque sólo sea como contrapeso potencial frente a los "relativamente pobres", cuya organización es mejor.

Si se cumplen estas condiciones, no es improbable que las peores deficiencias en el consumo de los estratos críticamente pobres - o, al menos de aquellos que están en las ciudades - puedan aminorarse, y el acceso formal de estos grupos a los servicios básicos de educación y de salud mejore, en forma cada vez más onerosa para el Estado, sin que mejore significativamente su acceso al empleo productivo, ni dejen de estar en el último lugar de la escala de ingresos. El sesgo urbano de semejante política asistencial contra la pobreza, y, probablemente, el efecto sobre los incentivos de la producción agrícola y la demanda laboral de importación de alimentos subvencionados y de distribución a precios controlados, estimularían aún más el ya existente movimiento de los estratos críticamente pobres del campo hacia las ciudades, mientras, como se sugirió antes, las políticas de modernización agrícola y de reforma agraria, útiles a los "relativamente pobres", contribuirían a la expulsión de aquellos que soportan una pobreza crítica.

Para países semidesarrollados, dependientes y capitalistas, en que la lucha contra la pobreza tiene mayor probabilidad de seguir el camino más fácil, puede ser instructiva la experiencia estadounidense respecto de la "guerra a la pobreza" emprendida en los años sesenta y la concomitante y sucesiva expansión de la ayuda pública. En este caso, una serie de medidas que respondían a necesidades reales y a preocupaciones legítimas (y también, por supuesto, a cálculos sobre ventajas políticas), y que podían contar con información amplia, variada y fidedigna, y con una estructura administrativa más eficiente que en cualquier país de menor desarrollo relativo, se transformaron

/por acrecentamiento

por acrecentamiento en algo que nadie se propuso: una maquinaria de altísimo costo, que generaba resistencia por igual entre los contribuyentes y los beneficiarios, y que era acusada, en forma convincente, de fomentar la marginalidad y la desintegración de la familia ^{1/}. Las principales diferencias entre este sistema "asistencial" y un sistema de ingresos mínimos garantizados (luego propiciado como alternativa, pero sin éxito, en los Estados Unidos) está en la administración paternalista del primero, en los complejos y humillantes criterios con que se impartía la ayuda, y en la importancia de la ayuda en especies, particularmente en alimentos.

Entre los años cuarenta y los sesenta, en los Estados Unidos, la modernización y la menor demanda de trabajo en la agricultura transformaron la pobreza rural en pobreza urbana en forma tan rápida y dramática como en los países semidesarrollados. Actualmente en los Estados Unidos sólo un doce por ciento de la población entre en la categoría de pobre, y esta categoría, en cuanto ingresos y normas de consumo, está muy por encima de las posibilidades que debe considerar un país semidesarrollado al formular sus políticas. (El Departamento del Trabajo de los Estados Unidos fijó para 1976 el límite de la pobreza en 2 800 dólares de ingreso anual para una persona sola y en 5 500 dólares para una familia de cuatro personas.) Sin embargo, no han tenido éxito los diversos programas emprendidos para eliminar este residuo de pobreza mejorando las calificaciones ocupacionales y prohibiendo prácticas discriminatorias en el acceso al empleo; puede suponerse que los aumentos recientes en las tasas de desempleo han intensificado la marginalización de los pobres en las ciudades. Se

1/ Piven y Colward, op. cit., destacan los obstáculos que opusieron las estructuras locales de poder urbano a las otras tácticas de la "guerra a la pobreza" (igual acceso al empleo y a la vivienda, etc. para los pobres urbanos, que en su mayoría eran negros), como razones principales de la concentración final en la ayuda pública.

sabe bien que los estratos altos y medianos se resisten cada vez más a una mayor redistribución para favorecer a los pobres a través de la asistencia pública, aguijoneados por la insuficiencia de sus ingresos netos respecto de sus patrones de consumo, por la creciente inseguridad ocupacional, por la inflación, y por la percepción generalizada de las anomalías del sistema de asistencia pública. Tampoco los "relativamente pobres" están dispuestos a dejarse convencer por argumentos encaminados a que limiten su consumo y disminuyan su seguridad ocupacional en favor de los "críticamente pobres". Para el futuro de los países semidesarrollados con régimen capitalista dependiente, resulta significativo observar que las políticas asistenciales, debido a la falta de una alternativa política y económicamente practicable dentro del actual modelo de la sociedad, pueden ir aumentando sus exigencias de recursos públicos desde una proporción mínima a una muy grande, a pesar de su manifiesta incapacidad para "resolver" el problema de la pobreza, de sus efectos indeseables en la vida de los pobres, y de lo impopulares que son entre muy diversos sectores de opinión ^{1/}.

1/ El siguiente comentario respecto de la evolución de los programas contra la pobreza en los Estados Unidos también parece aplicable a la actual preocupación mundial por la "pobreza crítica": "Cada medida se presentó al principio como una 'solución científica', políticamente neutral, para un inquietante mal social. Cada programa concreto que se desarrolló estaba expresado en la terminología oscura y esotérica que por costumbre usan los profesionales, una terminología que velaba los intereses de clase y de raza que estaban en juego, de modo que pocos grupos podían estar seguros de quiénes serían los beneficiados y quiénes los perjudicados por los nuevos programas, o qué sería lo que ganaría o perdería cada uno de ellos. Finalmente, los profesionales y científicos sociales daban un aura de autoridad científica a lo que de otro modo se habría reconocido como retórica política." Piven y Cloward, op. cit., pp. 277 y 278. Los organizadores militantes que surgieron entre los pobres terminaron tildando a los profesionales y funcionarios de estos programas de "proxenetas de la pobreza".

/También debe

También debe observarse que muchas de las sociedades europeas providentes a la vez que capitalistas han logrado distribuir mayores proporciones del ingreso nacional a través del Estado hacia los estratos inferiores, utilizando medidas tales como asignaciones familiares, viviendas de bajo costo y servicios médicos gratuitos, sin tensiones comparables, sin condicionar los beneficios a la comprobación de determinados niveles de ingreso, y manteniendo la ayuda pública en un papel subordinado dentro de la política social. Dos factores parecen haberlo hecho posible: i) la relativa homogeneidad entre los habitantes de la nación, de modo que los "críticamente pobres" no pertenecían a otra raza o cultura y por consiguiente no estaban sujetos a discriminación, ni habían sido desplazados de medios rurales que no los habían preparado para la vida y las exigencias laborales de la ciudad; ii) la escasez de mano de obra que los países han experimentado desde los años cuarenta, de modo que hasta los menos calificados de sus nacionales han podido encontrar trabajo, y las medidas tomadas por el Estado para aumentar sus calificaciones han respondido a las verdaderas condiciones del mercado ocupacional. En particular, no alcanzó a ser significativa la proporción de jóvenes y mujeres pertenecientes a minorías necesitadas que se vieron excluidas de la fuerza laboral y no tuvieron más alternativa que la ayuda gubernamental o medios antisociales de vida.

4. Fertilidad y planificación familiar. Las familias de los estratos más pobres tienen, en general, más hijos que las familias de otros estratos sociales. Por ello, los adultos responsables de la familia deben mantener a un número desproporcionado de dependientes con sus escasos ingresos, o bien el trabajo de los niños debe seguir siendo parte esencial de la economía familiar. En cualquier caso, aumenta la probabilidad que ni la familia actual ni sus descendientes salgan del estado de pobreza. Es fácil concluir que, si no cambian las otras condiciones, la familia pobre estaría en mejor situación si tuviera menos hijos, y que convencerla y ayudarla a limitar su reproducción debería ser un componente esencial de una política contra la

/pobreza. Esta

pobreza. Esta afirmación, propuesta con fervor misionero por el movimiento de planificación familiar hace algunos años, cayó en un avispero de controversias ideológicas, y se le atribuyeron motivos impuros a los cuales es innecesario referirse aquí. El resultado ha sido que los programas de planificación familiar dirigidos a los pobres han seguido ampliándose, respondiendo a necesidades muy reales entre las mujeres de los grupos urbanos de bajos ingresos, pero sus pretensiones de tener un papel decisivo han sido desacreditadas, por varias razones. En primer lugar, los programas de planificación familiar no tuvieron efecto importante en la fecundidad de las poblaciones principalmente rurales que padecen la pobreza crítica. Además, la reacción polémica producida por la sospecha de que los pobres deben reducir su fertilidad para evitar peligros a los grupos acomodados se hizo tan insistente, que los organismos que proponen nuevas estrategias de desarrollo enfocadas hacia la pobreza crítica tienden a ceder terreno en este punto o a evitar completamente el tema ^{1/}. Las más recientes declaraciones internacionales sobre población - que también son utopías confeccionadas por comités - afirman que levantar los niveles de vida de los que sufren la pobreza crítica debe ser previo a, o concomitante con, los cambios en su nivel de fertilidad. Algunos intentos de cuantificar futuros posibles - en especial el modelo Bariloche para América Latina - suponen que los más altos niveles de vida se reflejarán de hecho en un determinado ritmo de disminución de la fecundidad, y que, de no haber un mejoramiento en los niveles de vida, la fecundidad no descenderá.

Este supuesto es plausible si los mejoramientos para los pobres han de consistir en ingresos mayores y más seguros provenientes de trabajo productivo, en un acceso más equitativo a los servicios de

^{1/} Dado el vigoroso apoyo del Banco Mundial a la planificación familiar durante los últimos años, es significativo que The Assault on World Poverty, 1975, dedique sólo dos de sus 425 páginas a "factores demográficos".

educación y de salud vinculados a sus necesidades, y en una mayor capacidad de organización y de participación en las decisiones que afectan sus propias vidas. Sin embargo, si es el "asistencialismo" lo que pasa a predominar entre los esfuerzos contra la pobreza, parece más dudoso el efecto de un mayor consumo en la planificación del tamaño de la familia y del espaciamiento de los hijos, ya que el consumo subvencionado, la ayuda en especies, particularmente alimentos, etc., no aumentarían la capacidad familiar para planificar un futuro predecible, y los beneficios recibidos podrían aumentar con el número de personas dependientes.

En tal caso, podría esperarse que en círculos oficiales renaciera la esperanza de que una combinación de incentivos y presiones sobre las familias o sobre las mujeres que reciben ayuda gubernamental - el pago a las personas que se someten a esterilización, por ejemplo - serviría para disminuir la carga que constituye la ayuda pública; a su vez, esto reviviría la polémica respecto de la legitimidad de medidas que castigan a las familias por reproducirse "irresponsablemente". Tales medidas, por supuesto, tienen efecto entre los que sufren la pobreza crítica sólo si reciben beneficios que se les pudieran quitar.

5. La cuantificación y los límites de la pobreza. Por mucho que se prefiera como criterios centrales la calidad de la vida y la satisfacción con la vida que se lleva, cualquier intento de determinar el tamaño y la ubicación de un grupo críticamente pobre debe caer en la medición de la cantidad de bienes y servicios que consume. Algunos estudios cuya finalidad es formular políticas dan un sentido casi mágico a la búsqueda de una adecuada combinación de indicadores de consumo, como si las deficiencias del producto nacional bruto como indicador fueran responsables de que las actuales estrategias de desarrollo no logren hacer contribuciones más inequívocas al bienestar humano.

/La información

La información cuantitativa respecto de niveles de consumo sigue siendo notablemente incompleta y poco fidedigna en la mayor parte del mundo; la creciente preocupación por la pobreza ha sido corroborada por cifras que son plausibles, pero que no resisten mayor examen ^{1/}. Los métodos principales utilizados actualmente para recopilar y tabular las estadísticas muy poco dicen sobre la distribución, y por razones bien conocidas la confiabilidad de la información disminuye en los tramos superior e inferior de las escalas de ingreso y consumo. Los deciles o porcentajes en los cuales suele expresarse la información no arrojan luces sobre las modalidades de utilización del ingreso y del consumo de las familias pertenecientes a los grupos sociales reales. Tampoco serían suficientes las informaciones sobre el consumo global de la familia, ya que es probable que en muchos medios sociales las mujeres, los niños, los incapacitados y los ancianos soporten el peso de la "pobreza crítica", pertenezcan o no a familias. Con todo, son especialmente escasas las informaciones sobre la distribución del consumo dentro de la familia y el consumo de individuos sin familia.

El establecimiento de una "línea demarcatoria de la pobreza crítica" según cuán adecuado sea, desde el punto de vista cuantitativo, el abastecimiento de componentes del nivel de vida para satisfacer las necesidades fisiológicas mínimas parece ser viable sólo en

^{1/} La siguiente afirmación respecto de datos sobre la distribución del ingreso podría aplicarse, con mayor fuerza aún, a los datos sobre consumo: "Desgraciadamente, el aumento de la disponibilidad de datos no ha sido acompañado por un mejoramiento de su calidad estadística. En muchos casos el creciente interés en el tema ha llevado simplemente a una proliferación de toscos cálculos de la distribución del ingreso en varios países, los cuales se basan en fuentes que pueden ser 'las mejores disponibles', pero que realmente no alcanzan a ser útiles." Montek S. Ahluwalia, "Income Inequality: some Dimensions of the Problem", en Redistribution with Growth, op. cit.

lo que se refiere a la ingestión de alimentos, e incluso en este caso determinar las necesidades mínimas y obtener conclusiones aplicables en materia de política, es más complejo de lo que a primera vista. Las necesidades mínimas calóricas y proteicas difieren enormemente según el clima, el esfuerzo físico realizado, etc. Las personas se muestran poco dispuestas a someter su consumo a los dictados de los "expertos" sobre la forma más barata de satisfacer sus necesidades fisiológicas. Las técnicas para medir la ingestión de alimentos y las consecuencias fisiológicas en las familias son demasiado onerosas como para utilizarse en gran escala. Si bien las estadísticas ahora corrientes sobre el consumo de alimentos parecen ser concretas, contienen casi las mismas conjeturas y las mismas motivaciones para dramatizar los problemas que las estadísticas sobre niveles y distribución de ingresos.

Las tentativas de cuantificar la pobreza crítica en función de los componentes del nivel de vida que pueden medirse más fácilmente probablemente exageren la magnitud de la pobreza rural y la pobreza de los grupos cuyo estilo de vida es el "menos moderno". Un grupo urbano, e incluso uno que viva en un medio rural relativamente moderno, puede ser clasificado sin grandes vacilaciones entre los de "pobreza crítica" si sus miembros viven en casuchas con techo de paja, piso de tierra, carecen de agua de tubería y de letrinas, y no tienen acceso a la escuela o a hospitales. Muy distinto es el caso de un grupo tribal o población campesina que se encuentra en las mismas circunstancias en cuanto a viviendas y servicios sociales, si cuenta con alimentos suficientes, si las condiciones "primitivas" de asentamiento no están asociadas con elevados niveles de enfermedades debilitadoras, si la vida local no hace imprescindible la alfabetización, si las relaciones comunales y familiares proporcionan satisfacciones razonables. Sería necesario mirar más allá de las condiciones materiales "primitivas" y considerar cómo evalúa la población su modo propio de vida, y la viabilidad de este modo de vida frente a los cambios en la sociedad en su conjunto.

/Otros métodos

Otros métodos para reunir la información y analizarla, que pueden arrojar más luces sobre las modalidades reales y el significado del consumo en determinados medios, son caros y demorosos. El apuro por disponer de informaciones cuantitativas mejores sobre los pobres, corriente en los economistas, sociólogos y demógrafos que debaten las posibilidades de reorientar la política de desarrollo, tropieza con problemas de costos y beneficios y de vinculaciones entre la información y la acción ^{1/}. Si la información que se tiene en cuenta en la elaboración de la política nacional consiste en cuantificaciones separadas sobre las deficiencias en el consumo de alimentos, vivienda, condiciones sanitarias, escuelas, etc., aumentan las probabilidades de que la respuesta sea de tipo asistencial y esté fragmentada en programas separados en que se hayan fijado metas cuantitativas de distribución de alimentos y construcción de viviendas subvencionadas, etc. Las experiencias con medidas de esta índole han resultado decepcionantes y hay muchas posibilidades de que los "relativamente pobres" y "los relativamente acomodados" se beneficien más que los que se encuentran en una situación de "pobreza crítica". Con todo, tanto la información como la acción pueden estar regidas por cálculos políticos que satisfagan adecuadamente la racionalidad de las fuerzas que controlan el Estado. Por otra parte, si las entidades encargadas de elaborar la política disponen de informaciones exhaustiva sobre las condiciones de cada aldea y barrio de tugurio empobrecidos, cada grupo ocupacional marginal y cada tipo de familia en el territorio nacional, no podrán digerir la información y conciliarla con los tipos de acción estandarizada que el Estado pueda llevar realmente a

1/ "... es fundamental identificar, localizar (social y geográficamente) y enumerar los grupos más pobres, sobre la base de presupuestos familiares, salarios, ingresos, desempleo y subempleo, acceso a los bienes y servicios indispensables - ya sea directamente o a través del mercado -, y a la propiedad o control de los medios de producción." Véase "Otro desarrollo. El Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional", Development Dialogue, op. cit.

/la práctica.

la práctica. Es también muy probable que los grupos que hacen valer ante ellas en forma apremiante sus distintas prioridades usen su propia versión de las informaciones para dar mayor fuerza a sus peticiones. Por mucho que se acumule la información cuantitativa jamás podrá demostrarse "objetivamente" lo que puede y debe hacerse.

Se necesita encontrar una estrategia aplicable a la recopilación de informaciones que transforme a los "críticamente pobres" de una abstracción estadística, en grupos de personas que por diversas razones consumen menos de lo que necesitan, están expuestos a diversas formas de explotación y discriminación y tienen distintas posibilidades de salir de la pobreza. Con todo, el objetivo de dicha estrategia no puede reducirse a suministrar información al Estado basándose en la hipótesis de que éste ha de usarla para aliviar la pobreza en forma más eficiente y equitativa. La información y las formas en que se la reúne y analiza presentan ventajas y peligros más complejos y ambiguos para todos los actores en el drama del "desarrollo". Cabe destacar que el Estado puede utilizar el proceso de recopilación de información para evadir o demorar la acción, o para fines de control, al identificar fuentes potenciales de descontento que puede reprimir o aliviar lo suficiente como para tornarlas inermes. En los últimos años esta última posibilidad ha generado entre los científicos sociales contrarios a los grupos dirigentes gran desconfianza en las investigaciones empíricas auspiciadas por las autoridades oficiales.

Para los pobres, participar en la recopilación de la información puede ser un medio de concientización, de exponer con más fuerza sus peticiones, de intervenir en diversas actividades locales para satisfacer sus propias necesidades. La perspectiva que inspira la definición inicial del grupo destinatario puede viciar su autoidentificación. Si el grupo se identifica a sí mismo simplemente como "pobre", sus intereses se centrarán inevitablemente en la demostración de su pobreza al Estado o a los organismos privados que pueden brindarle ayuda. Si se identifica como parte del "pueblo" de los "oprimidos", o de "la clase trabajadora", sus peticiones y tácticas serán diferentes. Por último, desde

/el punto

el punto de vista de este trabajo, la estrategia aplicada en la recopilación de información que tenga por objeto contribuir a eliminar la pobreza, no puede circunscribirse a los problemas del sector de la población que se encuentra por debajo de cierto límite, cualquiera que sea la forma en que lo defina, y debe incluir la interacción entre las clases sociales y los grupos de personas "críticamente pobres", "relativamente pobres", "relativamente acomodadas", las fuerzas dominantes en la sociedad nacional y toda la gama de mecanismos represivos, administrativos y proveedores de servicios del Estado.

C. América Latina: La "pobreza crítica"
en un ambiente de semidesarrollo

Si se acepta en forma provisional que es posible distinguir la "pobreza crítica" de la "pobreza relativa" para fines de política, y si se elimina la posibilidad de una transformación igualitario-revolucionaria de las relaciones sociales, puede sostenerse que: a) la capacidad orgánica y material del Estado para aliviar la "pobreza crítica" variará en relación inversa al porcentaje de personas críticamente pobres dentro de la población nacional, y en relación directa con el ingreso nacional por habitante; b) la percepción del grupo "críticamente pobre" por las fuerzas dominantes del Estado como una amenaza al "desarrollo" o a la estabilidad política variará en razón directa al porcentaje que represente de la población nacional y a su grado de concentración en las ciudades grandes; c) mientras más reducido sea el porcentaje del grupo compuesto por personas "críticamente pobres" dentro de la población nacional, mayor será la proporción de ellos que constituyen "casos especiales" más bien que "recursos humanos" que podrían utilizarse dentro del estilo de desarrollo predominante - por ejemplo, familias formadas por madres con hijos dependientes, niños sin familia, ancianos sin recursos, y cultivadores de subsistencia en las zonas rurales más remotas y postergadas.

/En un

En un extremo de la gama de posibilidades - en el que los grupos críticamente pobres representen 10 por ciento o menos de la población nacional - parece razonable esperar que una combinación bien concebida de programas especiales pueda elevar la situación de la mayoría de ellos por encima del nivel crítico sin que eso signifique una sangría exagerada para los recursos a disposición del Estado, pero que la prioridad que el Estado asigne a dichos programas dependerá de los valores realmente predominantes en la sociedad, más que de un juicio respecto de la necesidad económica o política. Si el resto de la sociedad nacional progresa, una pobreza crítica de esa magnitud puede permanecer prácticamente invisible para ella.

En el otro extremo - en el que el grupo extremadamente pobre, considerado en función de su incapacidad de satisfacer las necesidades fisiológicas mínimas, constituye la mayoría - el Estado parece hallarse ante dos opciones: una represión permanente ^{1/} o un estilo de desarrollo austero e igualitario que dé prioridad a la movilización de los recursos humanos para la producción y la autoayuda cooperativa. En las situaciones intermedias en las cuales los grupos críticamente pobres constituyen una gran minoría, cabe esperar que sean muy heterogéneas y contradictorias las presiones ejercidas sobre el Estado, las motivaciones de la acción orientadas hacia los pobres y la gama de opciones aparentemente viables.

Según el límite, reconocidamente burdo, establecido para la "pobreza absoluta" en The Assault on World Poverty - un ingreso por habitante de 50 dólares - los países en desarrollo de las Américas

^{1/} "Dichas sociedades se rigen probablemente por gobiernos dictatoriales que sirven a los intereses de una reducida clase alta económica y militar y que presiden sobre distritos rurales empobrecidos con una mezcla de resignación, indiferencia y desesperación." Robert L. Heilbroner, An Inquiry into the Human Prospect, W. W. Norton & Company, Nueva York, 1975.

representan sólo el 5 por ciento de la población mundial en situación de pobreza absoluta, en tanto que entre 11 y 12 por ciento de la población regional está por debajo del límite de la pobreza absoluta. Casi dos tercios de la población que se encuentra por debajo de este límite en América Latina es rural, en comparación con 90 por ciento en África y más de 80 por ciento en Asia. Cabe presumir que un ingreso de 50 dólares por habitante es mucho menos adecuado para la subsistencia en las sociedades relativamente urbanizadas y monetarizadas de América Latina que en las de África y Asia, pero incluso si se eleva el límite para las Américas a 75 dólares, en tanto que se lo mantiene en 50 dólares para África y Asia, el grupo focal en América Latina continúa representando menos del 10 por ciento del total mundial y menos del 20 por ciento de la población regional ^{1/}.

En América Latina - si se excluye Cuba, con sus modalidades de distribución y consumo radicalmente diferentes - la Argentina estaría situada en un extremo del intervalo, pues el grupo compuesto de personas

1/ The Assault on World Poverty, op. cit., pp. 79 y 80. Un informe preparado recientemente por Oscar Altimir, "Estimación de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población: una evaluación de confiabilidad" (CEPAL/BIRF, agosto de 1975) demuestra que sigue siendo muy débil la base estadística de estimaciones sobre distribución del ingreso tan globales como ésta. La Oficina Internacional del Trabajo propone diferentes límites demarcatorios de la pobreza para las regiones principales. Sobre esta base, el nivel de "grave pobreza" equivale a un ingreso anual per cápita inferior a 500 dólares en Europa Occidental; a 180 dólares en América Latina, a 115 dólares en África y a 100 dólares en Asia. Los "indigentes" perciben menos de 250 dólares en Europa Occidental, 90 dólares en América Latina, 59 dólares en África y 50 dólares en Asia. Aplicando estos criterios, la OIT calcula que en 1972 se encontraba en el nivel de "grave pobreza" el 43 por ciento de la población latinoamericana, contra el 69 por ciento en África y 71 por ciento en Asia. La población "indigente" en América Latina llegaría a 27 por ciento, en África al 39 por ciento y en Asia al 42 por ciento. Empleo y crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 1976.

"absolutamente" o "críticamente" pobres es probablemente inferior al 10 por ciento de la población y está formado por los casos especiales aludidos. En el otro extremo se hallaría Haití país en el cual probablemente la mayoría de la población, representativa de sus pequeños agricultores, se encuentra en una situación de "pobreza absoluta". En los países grandes y de tamaño mediano, excluida la Argentina, el grupo que se encuentra en situación de pobreza "absoluta", según la definición empleada en The Assault on World Poverty, representa probablemente del 15 al 30 por ciento de la población.

Si bien cualquiera línea divisoria entre el grupo de personas "absolutamente" pobres y el de personas "relativamente" pobres no puede dejar de ser algo arbitraria ^{1/}, los estratos que corresponden aproximadamente al porcentaje aludido pueden tener ciertas características definidas aparte los bajos ingresos y consumo. Corresponden a los "marginales" al "subproletariado", a los "subempleados" a los "oprimidos", según las diversas maneras de interpretar sus problemas. Sin embargo, el número de personas incluidas en esta categoría es muy inferior a la proporción de la población que puede participar

1/ Los porcentajes naturalmente pueden ser muy superiores según las medidas que se elijan. Corrientemente se estima que el grupo en situación de pobreza crítica representa "un tercio" de la población, posiblemente como eco distante de la afirmación de Franklin D. Roosevelt, respecto de los Estados Unidos en los años treinta, de que la tercera parte de la nación estaba mal alimentada, mal vestida, y mal alojada. Es probable que en América Latina una proporción muy superior a la tercera parte de la población esté mal alimentada (cualitativa si no cuantitativamente) y mal alojada (en comparación con las normas modernas en la materia) pero parece más conveniente para los fines actuales utilizar un límite más restrictivo de la pobreza. En especial, las tentativas de cuantificar el grupo en situación de pobreza crítica por las deficiencias de vivienda y la falta de acceso a agua potable, porque es más fácil obtener la información sobre esos componentes del nivel de vida que sobre el consumo de alimentos, probablemente midan el atraso de las zonas rurales o la crisis provocada en las ciudades por un crecimiento urbano excesivamente rápido más bien que la pobreza crítica.

apenas en el mercado de bienes de consumo manufacturados y de viviendas "modernas". En los países latinoamericanos más representativos la magnitud de la "pobreza crítica" (retomando el adjetivo usado hasta ahora en este trabajo) es demasiado grande como para resolverla aplicando "medidas especiales", de tipo asistencial o de otra índole; pero sigue siendo el drama de ciertas minorías heterogéneas que en su mayoría participan en la fuerza de trabajo pero que se mantienen relativamente al margen de las preocupaciones más apremiantes de estabilidad política y crecimiento económico que conciben las fuerzas dominando el Estado. No puede ignorarse a quienes se encuentran en situación de pobreza crítica, pero las razones para satisfacer prioritariamente sus necesidades fluctúan inciertamente entre las de carácter ético, político y económicamente pragmático.

La contribución de los estratos en situación de pobreza crítica a la producción es pequeña; sin embargo, para conseguir una contribución significativamente mayor se requerirían a la vez distintas estructuras de producción y de demanda y un previo aumento de la capacidad de trabajo de estos estratos a través de mejor nutrición, cuidados sanitarios y educación. Si se comparan con otros medios de aumentar la producción, tales posibilidades parecen limitadas, en el corto plazo, que es el período que más preocupa a los gobiernos. Más aún, para el orden existente resulta funcional - aunque no central - la explotación de la pobreza crítica. Proporciona servicios domésticos y artesanales a bajo precio, y constituye una reserva de fuerza de trabajo estacional barata en la agricultura. Para mejorar significativamente sus ingresos y medios de vida, habría que modificar las expectativas y los estilos de vida de otros estratos sociales. Su presencia como reserva de fuerza laboral contribuye a mantener bajos los salarios en la industria, aunque su influjo se ve limitado por sus escasas calificaciones ocupacionales y la capacidad de defensa propia que tienen los estratos más acomodados de la fuerza laboral urbana, (salvo donde el Estado ha suprimido las organizaciones laborales).

/Los estratos

Los estratos críticamente pobres no tienen acceso al mercado de bienes manufacturados de consumo; pero si el Estado se propone ampliar el mercado interno de tales bienes, obtendrá más rendimiento económico y político aumentando la proporción del ingreso de los estratos "relativamente acomodados", o de los "relativamente pobres", que actualmente están al borde de este mercado. Los estratos urbanos en situación de pobreza crítica necesitan alimentos esenciales baratos, transporte público barato, y alojamiento barato, y estas necesidades generan presiones que el Estado no puede impunemente pasar por alto, lo cual puede producir contradicciones en las políticas económicas. Sin embargo, las presiones pueden aliviarse con medidas cuyo costo directo es relativamente bajo para el Estado, aunque puedan, en otros aspectos, resultar inconvenientes - distribución de ayuda en alimentos provenientes del extranjero, control de precios de alimentos básicos y de servicios de transporte urbanos, entrega de solares y de mínimos servicios infraestructurales, tolerancia de poblaciones periféricas en terrenos públicos ocupados ilegalmente. Los estratos críticamente pobres pueden ser fuente de molesta intranquilidad política, pero esto ocurre más que nada cuando otros grupos insatisfechos los transforman en aliados. Los intentos más sistemáticos en este sentido han sido realizados por movimientos revolucionarios estudiantiles, y las diferencias de puntos de vista de entre ambos grupos - uno que busca la transformación de la sociedad a través de largos y violentos enfrentamientos, el otro que espera beneficios limitados y mayor seguridad - han hecho que tales alianzas tengan corta vida. Es más fácil reprimir o aplacar las exigencias de estos pobres que las de otros grupos - los trabajadores organizados, la juventud instruida - y como sus integrantes provienen de distintas minorías urbanas y rurales con poco en común salvo la pobreza, sus desafíos son locales y esporádicos. La posibilidad de su movilización política autónoma produce alarma crónica entre los estratos más acomodados y en el aparato estatal; sin embargo, esta alarma puede atribuirse

/tanto a

tanto a mala conciencia como a verdaderos síntomas de intranquilidad entre los que se encuentran en estado de pobreza crítica.

En la medida en que el Estado dedique su atención a la pobreza crítica, el desenlace será sin duda una combinación de tres líneas de política: "asistencialismo", control y ayuda al esfuerzo propio.

Las connotaciones del "asistencialismo" se expusieron más arriba. La información sobre el alcance de los programas asistenciales en América Latina hasta ahora es tan fragmentaria como los programas mismos. En muchos países parecen haber llegado a una proporción bastante alta de los pobres, pero lo han hecho en forma escasa e intermitente, dependiendo de la disponibilidad de ayuda alimentaria del extranjero o de tácticas electorales populistas, y por ello no han contribuido significativamente al consumo de los grupos beneficiados. En situaciones nacionales en que la pobreza crítica afecta a sectores muy numerosos, la ayuda y los servicios subvencionados (incluso el empleo fiscal destinado a proporcionar un ingreso mínimo para quienes de otro modo estarían cesantes), sólo se extienden a ciertos grupos de entre los críticamente pobres, o bien se proporcionan en forma más generalizada pero en cantidades insignificantes. A medida que se toma conciencia de que hay posibilidades de ayuda, las exigencias aumentarán más rápidamente que los beneficios, y se organizarán cada vez mejor, aunque sigan teniendo carácter local. Por ello, mientras el Estado no sea capaz de ir más allá de medidas asistenciales, la misma expansión de estas medidas lo obliga a desarrollar mecanismos de control y de represión para evitar que las exigencias se vuelvan incontrolables. Las citas que siguen resumen las variantes urbanas y rurales de este proceso:

"El México marginal también está sujeto a control político. Si se piensa en las llamadas colonias proletarias, habitadas por desempleados o subempleados, se puede imaginar ciertas condiciones para organizarse y solicitar los servicios mínimos como agua potable, localización de terrenos, etc. Estas demandas son neutralizadas por el México organizado, al tratarse de planes tendientes a su satisfacción originados en los organismos burocráticos municipales o mediados por la CNOP, o a

/través de

través de prestaciones alimenticias por organismos como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares. Se trataría de un tipo de control expresado a través de una política asistencial. ... nos inclinamos a pensar que una redefinición del sistema político en donde hubiera más cabida a las demandas populares es poco factible. La satisfacción de demandas se ha hecho - y se hará - en tanto no afectan ni la estabilidad ni los intereses de la clase económica. Multiplicar las demandas sin satisfacer a dicha clase, acarrearía elementos que contribuirían a la inestabilidad. La inestabilidad, a su vez, perjudicaría el crecimiento económico del país. ... Al no ser posible la redefinición del sistema, queda entonces como alternativa la intensificación del autoritarismo." 1/

"Cuando los problemas de pobreza y subempleo rural vinculados a este camino bimodal de desarrollo se agudizan, los gobiernos se ven obligados a recurrir a grandes proyectos de obras públicas a fin de mantener libres del hambre a grandes sectores de la población rural. Estos proyectos a menudo son improvisados, con escaso valor productivo a largo plazo. Más aún, pueden ser utilizados como fuente de clientela política tanto por funcionarios de gobierno como por élites locales. En las zonas rurales, los pobres ocupados en ellas frecuentemente se transforman en una especie de subproletariado sin participación alguna en la sociedad existente ni ningún interés por su futuro, mientras que se van desgastando las diferencias tradicionales de casta y de clase. Crecen las presiones para institucionalizar los programas de asistencia rural y obras públicas, haciéndolos parte permanente de la estructura social. Esto va acompañado, casi inevitablemente, por un mayor control policial, mientras aumentan las tensiones y los peligros de un estallido. Todo esto contribuye a la tendencia al "Estado guardián". ... Incluso sin la particular dinámica vinculada a las obras públicas masivas, aumentan las presiones para un Estado-guardián represivo a medida que crecen el desempleo, la pobreza y otras presiones sobre la estructura social existente, y las élites propietarias luchan por mantener sus privilegios históricos y por beneficiarse con el crecimiento económico." 2/

1/ José Luis Reyna, Control político, estabilidad y desarrollo en México, Cuadernos del CES, 3, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1974.

2/ Andrew Pearse, "The Social and Economic Implications of Large-scale Introduction of New Varieties of Foodgrain: An Overview Report", UNRISD, Ginebra, julio de 1975, capítulo XII, pp. 22-23 (borrador).

Otro observador predice un futuro peor aún si persisten los actuales estilos de desarrollo y si resuelven por la fuerza sus contradicciones:

"Hay muchos signos de que el inmenso sector terciario que está formándose rápidamente en las semiestancadas ciudades del Tercer Mundo, sector formado por inmigrantes que provienen de una agricultura de subsistencia estancada completamente, está inundando estas ciudades y arruinando sus precarios servicios públicos y sus instalaciones de alimentación. Las administraciones provinciales, en un futuro cercano, probablemente se vean obligadas a establecer controles internos al movimiento de la población, obligando a las masas rurales a permanecer en el campo, creando de este modo una especie de reserva de nativos, cuya admisión a los sectores modernos de sus países dependerá del verdadero aumento de la demanda de mano de obra en las ciudades. La desnutrición, las malas condiciones sanitarias y la falta de cuidados médicos adecuados reducirán gradualmente estas poblaciones." 1/

Las proposiciones de política que incorporan la ayuda al esfuerzo propio difieren tanto en su contenido como en su terminología, y de ninguna manera están dirigidas sólo a los que están en estado de pobreza crítica. Sin embargo, y según muchos de sus autores, representan un posible medio para que estos estratos puedan elevar sus niveles de vida sin agobiar al Estado con los altísimos costos del sistema asistencial combinado con represión, y sin exigir tampoco una revolucionaria transformación igualitaria de las relaciones económicas y sociales, que se ve como inalcanzable o inaceptable.

El Estado, ayudado por organismos voluntarios, debe elevar la capacidad de trabajo de los estratos críticamente pobres a través de la capacitación y la orientación; debe ayudarlos a producir lo suficiente como para satisfacer sus necesidades básicas de cultivadores o artesanos; y debe ayudarlos a organizarse en forma cooperativa para intercambiar bienes y servicios entre ellos, proporcionarse sus propias viviendas y servicios comunitarios, y obtener retribución justa al tratar con el resto de la sociedad. Si no hay posibilidades

1/ Helio Jaguaribe, Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study, Harper & Row, Nueva York, 1973, p. 384.

inmediatas de que el sistema económico existente pueda absorber ni siquiera a los miembros más empleables de los estratos críticamente pobres para incorporarlos a las actividades productivas "modernas" (lo cual parece ser el caso de la mayor parte de América Latina), el método de la ayuda al esfuerzo propio tiene que caer en una suerte de economía paralela de los pobres, aislada de la "moderna" economía dominante, y sujeta a diferentes controles e incentivos que los que se aplican a las empresas "modernas". En el mejor de los casos, los pobres alcanzarían entonces niveles de productividad y de consumo superiores a los de la actual definición de la pobreza crítica, pero podría postergarse, hasta un futuro relativamente distante, el problema de su incorporación completa a los sectores más dinámicos de la economía. Mientras tanto, estos últimos sectores podrían avanzar con más fuerza, liberados de la mayor parte de los costos y peligros que ahora se vinculan con la "pobreza crítica".

Iniciativas de este tipo, en pequeña escala, se han multiplicado a lo largo de los años en el marco de programas de desarrollo de la comunidad y de cooperativismo, y ahora están promoviéndose como medio de dar independencia económica a las mujeres de los estratos más pobres. Generalmente ofrecen a sus beneficiarios ingresos suplementarios provenientes de la artesanía casera, la crianza de aves, etc. Los programas públicos han sido característicamente débiles en cuanto a la comercialización, dejando a veces a los productores sin recibir el fruto de sus esfuerzos hasta que la comercialización es entregada a intermediarios privados, que logran encontrar salida para los productos cuya producción se ha estimulado y establecer controles de calidad, recibiendo en cambio una parte importante de las ganancias. Los planes más ambiciosos sobre economías paralelas parecen haber tentado a algunas autoridades públicas, pero todavía no se han aplicado a escala importante.

Tales planes suponen una capacidad gubernamental de aislar los grupos afectados del resto de sociedades nacionales que sufren los efectos de una modernización dispareja, capacidad que no existe, al

/menos hasta

menos hasta ahora. Se necesitaría una voluntad de aceptar modestos mejoramientos en las condiciones de vida a cambio de incesante trabajo con instrumentos primitivos, y de mantener, a costa de su propia pobreza, servicios básicos que el Estado proporciona a los estratos más acomodados de la sociedad. Esta voluntad podría quebrarse justamente cuando el progreso inicial - si se produce - hubiera dado origen a la esperanza y a la capacidad de organización, salvo que el proceso fuera acompañado de controles aún más rigurosos que los vinculados al "asistencialismo". Dentro de las actuales realidades latinoamericanas, los planes de ayuda al esfuerzo propio parecen destinados a seguir ofreciendo a modo de soluciones amplias unas medidas que, en el mejor de los casos, dan como resultado mejoramientos secundarios en las condiciones de ciertas minorías que están en la extrema pobreza.

La propensión a generalizar de más respecto de la potencialidad de la ayuda al esfuerzo propio, y a suponer que logros locales pueden ser reproducidos en mayor escala, sin tomar en cuenta las restricciones impuestas por el orden social y económico más amplio, ha sido particularmente visible en el cambio de ideas en boga respecto de diagnósticos y proposiciones de políticas para las poblaciones urbanas improvisadas. Los primeros observadores las consideraron resumideros de pobreza abyecta, poblados por inmigrantes rurales inasimilables al trabajo, que estarían mucho mejor si se les convenciera o se les obligara a volver a sus lugares de origen. Como lo indica la cita de Jaguaribe hecha anteriormente, esta actitud general sigue predominando en muchas observaciones respecto de la pobreza en América Latina o en otras partes del Tercer Mundo. Sin embargo, estudios acerca de algunas poblaciones periféricas en algunas ciudades han servido para apoyar generalizaciones igualmente excesivas que afirman que tales poblaciones están compuestas de "personas creativas y dinámicas", capaces de solucionar sus propios problemas si se les da desde fuera un poco de ayuda adecuada. En realidad, este dinamismo

/y esta

y esta creatividad son mucho más evidentes en algunas poblaciones que en otras, y en algunas coyunturas políticas que en otras. En el mejor de los casos, deben enfrentar restricciones formidables por parte de la sociedad urbana y nacional. No pueden ayudar a las familias afectadas a librarse del costo del exagerado crecimiento espacial de las ciudades ni del medio ambiente urbano contaminado, al cual contribuyen las mismas poblaciones, ni a competir en términos equitativos en el mercado ocupacional, y en el sistema de educación que contribuye a determinar el acceso a las ocupaciones.

D. Conclusiones

El presente estudio, como muchos otros trabajos sobre la pobreza como punto central de la política de desarrollo, no ha podido salir de las contradicciones que se hacen evidentes en las variantes latino-americanas de la condición humana. A lo más, ha hecho explícitas algunas de las dificultades que surgen de los intentos intelectuales de encauzar las políticas de desarrollo, actualmente dedicadas a ayudar a los que mejor pueden ayudarse a sí mismos - los empresarios, los modernizadores, los luchadores - hacia la asistencia a los que menos pueden hacerlo - los marginales, los oprimidos, los pobres - sin rechazar explícitamente supuestos anteriores respecto de la naturaleza del proceso de desarrollo.

Por un lado, la mayor parte de las comprobaciones indican que América Latina tomada como un todo, y en contraste con otras importantes regiones del Tercer Mundo, tiene la capacidad material que permitiría a todos sus habitantes conseguir, en uno o dos decenios, un modo de vida adecuado en un marco de igualdad social y de libertad. Los países más desprovistos de esta capacidad contienen una fracción pequeña de la población regional, y una verdadera solidaridad regional podría subsanar sus desventajas. En muchos países, las asignaciones "sociales" hechas por el Estado, y los poderes de regulación y de

/prestación de

prestación de servicios que el Estado tiene, serían suficientes ya para eliminar la pobreza extremada, si se utilizaran en forma igualitaria y eficiente^{1/}. Si los recursos que ahora se destinan al consumo suntuario de las minorías, a los armamentos, y a las necesidades infraestructurales de modelos de urbanización indefendibles desde un punto de vista humano, o aquellos recursos que simplemente se filtran hacia fuera de la región, pudieran orientarse en otras direcciones, y si el potencial humano que ahora se desperdicia o se malgasta pudiera movilizarse, bastarían para cubrir con amplitud las necesidades legítimas de "otro desarrollo". La perpetuación de la pobreza, mitigada por ayuda, servicios mínimos y planes de esfuerzo propio, no puede justificarse invocando insuficiencia global de recursos o necesidades prioritarias de inversión en capital productivo.

La consigna de "redistribuir la pobreza" que ha servido para justificar la prioridad absoluta otorgada al crecimiento económico hasta llegar a un futuro distante de abundancia para todos, sólo resulta convincente si se supone lo siguiente: a) que la mayor parte de los ingresos altos se orientan hacia la inversión, o al menos son percibidos por individuos a los cuales el "desarrollo" exige dar mayores incentivos materiales para que entreguen un esfuerzo mayor; b) que la estructura del crecimiento económico y sus concomitantes expectativas son tales que harán una futura redistribución más y no menos factible; c) que la redistribución inmediata tiene que seguir líneas populistas, sin alterar las formas de consumo masivo ni las aspiraciones de las masas.

1/ Una presentación hecha por Miguel Kast (Subdirector de ODEPLAN) en un Seminario de la Universidad de Chile, "Estrategia de Desarrollo Económico para Chile", afirma que los recursos asignados en Chile a los programas sociales serían suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población, pero en la práctica "han extraído recursos de los sectores medios y bajos, para darles a los sectores medios y altos". El Mercurio, 10 de diciembre de 1975.

Por otra parte, el carácter de las relaciones y motivaciones sociales; los lazos que unen a América Latina con el orden mundial; las fuentes de dinamismo de los sistemas de producción y distribución, y las atribuciones del Estado, provenientes de una determinada distribución del poder en las sociedades, no señalan ningún camino convincente hacia la igualdad, la libertad y la asignación de recursos para satisfacer necesidades básicas. Las iniciativas supuestamente dirigidas hacia tales fines pueden expresarse a través de inocuas declaraciones acerca de la buena voluntad de los gobiernos que podrían ser aprobados por fuerzas que actúan en contradicción directa respecto de ellos; o a través de la continua creación de mecanismos burocráticos, lo cual, en vez de producir acciones significativas, las sustituye por un ritual; o bien a través de violentos amagos de destrucción del orden existente para reemplazarlo por la Sociedad Deseable - amagos estos que terminan generalmente en un afianzamiento de los rasgos represivos del orden que se intenta destruir.

La contradicción entre la potencialidad y la realidad puede plausiblemente atribuirse a sistemas históricamente determinados de explotación, y a motivaciones condicionadas de distintas clases sociales. En cualquier caso, el funcionamiento de los actuales sistemas nacionales de semidesarrollo dependiente es a tal grado complejo, y al mismo tiempo tan precario, tan ajeno al control de los gobiernos nacionales o de las fuerzas sociales que los dominan, y los agentes potenciales identificables de la transformación social están tan fragmentados, que una vez considerados todos los factores significativos quedaría por demostrar si habrá o no una alternativa políticamente viable frente a la continuación de los procesos precarios, conflictivos y ambiguos del crecimiento económico y de cambio social que por ahora pueden observarse. Los pobres, tanto los que sufren la pobreza crítica como los que soportan la pobreza relativa, y los "relativamente acomodados" que son pobres según sus propios criterios, seguirán entonces siendo los actores de estos procesos, y cada grupo

/aplicará tácticas

aplicará tácticas esporádicamente efectivas para ser atendido en sus necesidades, obteniendo beneficios en algunas situaciones y perdiendo en otras, pero manteniendo a los "críticamente pobres" en el último peldaño de sociedades muy estratificadas.

La identificación de un grupo desposeído viene siempre de fuera del grupo mismo, es hecha por ideólogos, líderes políticos y científicos sociales, y presenta, con objetivos instrumentales, además de éticos y científicos, un modelo simplificado de una compleja realidad. En las identificaciones optativas que se presentaron al comienzo de este estudio pueden distinguirse dos orientaciones ético-instrumentales básicas. Según una de ellas, el principal propósito de esta identificación es ayudar al grupo destinatario a tomar conciencia de su propia situación y de sus propios intereses, a fin de que pueda adquirir una estrategia realista para transformar su situación y transformar al mismo tiempo el orden social en su conjunto. Distintas versiones conducen a estrategias muy diferentes, pero concuerdan en que el grupo debe liberarse a través de una solidaridad cuyas formas deben ser determinadas por la visión que el propio grupo tiene de la sociedad existente y del tipo de sociedad futura que sería capaz de satisfacer sus necesidades.

De conformidad con la segunda orientación, el propósito fundamental de la identificación es hacer que otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación del grupo destinatario es inaceptable en el marco de los valores que profesan, e incompatible con la perpetuación asegurada de sus propios estilos de vida preferidos. Distintas versiones de esta orientación también llevan a diferentes estrategias, pero éstas son estrategias para el Estado, para el orden internacional compuesto por Estados, para los ricos y poderosos, o para todos los hombres instruidos y de buena voluntad; sólo secundariamente son estrategias para el propio grupo. Esta orientación supone que las deficiencias de dicho grupo pueden ser compensadas sólo si hay asesoramiento, investigación

/previa a

previa a la formulación de políticas, y ayuda material. Tal orientación tiene que ser básicamente más agradable para quienes desde fuera identifican al grupo, ya que les permite llegar a su habitual público instruido, y les da legítimos papeles de conducción en la estrategia que debe adoptarse. Intentar adherirse a la primera orientación exige a los identificadores o crear el grupo identificado a su imagen y semejanza, atribuyéndole propósitos y capacidades que sólo puede adquirir bajo su tutela, o someterse a una autodisciplina para limitarse - ante continuas tentaciones de autoengañarse o de manipular al grupo - a los difíciles papeles subalternos consistentes en "aprender del pueblo" y "servir al pueblo".

Las páginas anteriores han subrayado que está en estado de "pobreza crítica" un conglomerado de distintos grupos y partes de grupos sociales, cuya principal característica común es un deficiente consumo; su agrupación se efectúa basándose en indicadores estadísticos dudosos y difícilmente comparables de un grupo a otro. Sin embargo, es probable que los miembros de algunos de esos grupos se identifique actualmente a sí mismos como "los pobres", y que grupos más amplios lo hagan también, si así lo hacen las fuerzas dominantes de su sociedad y si asimilarse a dicha clasificación ofrece ventajas. A pesar de todas las encuestas de opinión, sabemos poco respecto de cómo se ven a sí mismos los grupos clasificados como "pobres", y de cómo visualizan su lugar en la sociedad. Las generalizaciones actuales - incluso las del presente trabajo - hacen una proyección de las esperanzas y temores de las minorías instruidas, sean éstas conservadoras, reformistas o revolucionarias. Estos sectores de opinión ponen a los mismos actores alternativamente en el papel de "pobres" en busca de beneficios, "oprimidos" en busca de liberación, "pueblo" en busca de un gobierno mayoritario, o "proletarios" que quieren destruir y reemplazar el orden existente. Los grupos identificados como pobres adoptan o adaptan uno u otro papel, o se identifican de maneras chocantes y extrañas para la opinión más ilustrada, como en brotes de xenofobia y movimientos mesiánicos. La elección

/subjctiva que

subjetiva que los mismos grupos hagan será tan importante en su futura participación en "otro desarrollo" como sus situaciones objetivas de privación. A pesar de la heterogeneidad de los puntos de vista que actualmente se vinculan a la atención prestada a la "pobreza crítica" (expresada así o en términos equivalentes), una autoidentificación de este tipo (más que otras autoidentificaciones optativas) tiende a acercar más a los grupos al conformismo, a la dependencia y a contentarse con mejoramientos pequeños en su situación actual.

Dentro de las utopías confeccionadas por comités, la atención dedicada a la "pobreza crítica" se entremezcla - y también compete con - la atención prestada a otras proposiciones que contienen el germen de líneas muy diferentes de políticas de desarrollo. Una proposición de este tipo plantea la reestructuración de la producción, para satisfacer necesidades básicas. Otra proposición afirma que la estrategia de desarrollo debe apuntar a la capacidad colectiva de los pueblos para bastarse a sí mismos, renunciando a la ilusión de salvarse a través de la inversión externa, los préstamos tecnológicos, el comercio y la ayuda. Ninguna de estas dos proposiciones ha alcanzado todavía la concreción suficiente como para que se aclaren las potencialidades y las condiciones previas necesarias, pero ambas tienen connotaciones más radicales para la transformación de los órdenes sociales y económicos internacionales y nacionales que la atención que se presta a la "pobreza crítica". Delinear estas connotaciones exigiría todo un ensayo. En este punto, tal vez baste preguntarse si las connotaciones de la atención prestada a la pobreza crítica por los "expertos" y las burocracias internacionales que hoy quieren revitalizar la causa del desarrollo y justificar su propia supervivencia, no se asemeja algo a sus connotaciones en lo que se refiere a la autoidentificación del grupo postergado.

E. Resumen

La identificación de los "críticamente pobres" como grupo destinatario de la política de desarrollo implica un cambio de enfoque: en vez de centrarse en los grupos que pueden tomar un papel rector en el desarrollo, obteniendo de ello recompensas especiales, se centra ahora en los grupos que están en inferioridad de condiciones dentro de los actuales procesos de crecimiento y de cambio. Los grupos que están en desventaja pueden identificarse, alternativamente, como el proletariado y el subproletariado, la población marginal, los oprimidos, el pueblo, y los subempleados o cesantes. Cada identificación lleva consigo una distinta interpretación del desarrollo y del papel potencial del grupo postergado. La identificación de este grupo como el que se encuentra en estado de "pobreza crítica" se presta, más que otros términos, a fórmulas de transacción que oscurecen las distinciones ideológicas y teóricas. En general, sin embargo, su uso implica que el grupo destinatario no está en una posición irreduciblemente contradictoria respecto del orden existente; que dicho grupo puede distinguirse del resto de la población por sus muy bajos niveles de consumo, más que por su relación con la producción; que el Estado puede ayudarlo a superar sus deficiencias, a través de medidas que significan alguna redistribución de recursos provenientes de elementos más acomodados de la sociedad. El principal propósito de su identificación no es aumentar su propia conciencia de sí y su capacidad para actuar, sino hacer que otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación de este grupo es inaceptable dentro de los valores que profesan, e incompatible con la perpetuación asegurada de sus propios estilos de vida preferidos.

Las sociedades nacionales "semidesarrolladas", como las latinoamericanas, en las que los habitantes que viven en situación de pobreza crítica constituyen minorías - aunque sean grandes minorías -, tienen la capacidad material de eliminar la pobreza crítica si los recursos

/que ahora

que ahora asigna el Estado a medidas de carácter "social" se utilizaran en forma equitativa y eficiente, y si los recursos que ahora se destinan al consumo suntuario, a los armamentos y a otros propósitos no productivos pudieran ser movilizados para cumplir con este objetivo.

Los factores que obstaculizan su cumplimiento incluyen la falta de poder de los estratos críticamente pobres, su fragmentación en varias minorías con diferentes problemas, y las exigencias más vigorosas de recursos hechas por las distintas categorías de "relativamente pobres" y "relativamente acomodados". Dentro de las estructuras de semidesarrollo capitalista dependiente que actualmente existen, parece probable que la actual preocupación internacional por la pobreza tendrá algún efecto real en las políticas nacionales, pero que las autoridades nacionales enfrentarán graves dificultades en la aplicación de medidas destinadas a corregir las desventajas estructurales que afectan los estratos en situación de pobreza crítica, y a reducir el grado de desigualdad económica y social. Por lo tanto, caerán en políticas asistenciales menos resistidas por el resto de las sociedades, que elevarán en cierta medida los niveles de consumo y el acceso a los servicios, manteniendo al mismo tiempo a los afectados por la pobreza crítica en el último lugar dentro de sociedades muy estratificadas. El "asistencialismo" deberá ir acompañado por controles de diverso tipo, a fin de evitar que las exigencias se tornen excesivas, y por medidas de ayuda al esfuerzo propio, inspiradas por las esperanzas de que los pobres lleguen a poder satisfacer sus propias necesidades básicas a un costo mínimo para el Estado.

¿QUE ES UN POBRE?

Jean Labbens

A menudo se ha elogiado a la pobreza como un bien. Por razones morales y religiosas, en primer lugar, ya que libera de las preocupaciones terrestres y permite dedicarse a la contemplación. Es decir, que la pobreza deja al hombre con qué subvenir sus necesidades, escasamente sin duda, pero lo suficiente para darle un sentimiento de seguridad. De no ser así, la pobreza crearía preocupaciones temporales en lugar de quitarlas. La excelencia de la pobreza no se mide, pues, por el despojo de los bienes, sino por la liberación que procura ^{1/}. Un buen pobre debe estar muy tranquilo en lo que concierne a su subsistencia. Tal tranquilidad puede asegurarse de diversas maneras: por la constitución de un fondo comunitario, por el trabajo, por el abandono a la providencia, por la mendicidad incluso, puesto que los donantes potenciales son numerosos: en la multitud de los fieles se encontrará siempre un número bastante grande para subvenir a las necesidades de aquellos que el pueblo reverencia por su virtud ^{2/}.

Por motivos bastante diferentes, los economistas se unieron a los espirituales para hacer la apología de la pobreza. Sin ella, el progreso sería imposible y la civilización impensable. La pobreza es, para ellos, absolutamente necesaria a la vida social: las

^{1/} "Por ese motivo la pobreza es loable porque el hombre es liberado por medio de ella de las preocupaciones terrenales y se desenvuelve más libremente en cosas divinas y espirituales y siempre que con ella mantenga la facultad de mantenerse a sí mismo de manera lícita, para lo que no se requiere demasiado. En la medida en que la manera de vivir en la pobreza exige menor afán, la pobreza es aún más loable; no igualmente cuando la pobreza sea mayor." Santo Tomás de Aquino, Summa contra Gentiles, III, 133.

^{2/} Santo Tomás de Aquino, op. cit., III, 135.

/riquezas son

riquezas son el fruto del trabajo. ¿Quién trabajaría si no estuviera impulsado por la pobreza? ^{1/}. La pobreza es entonces el estado de un hombre obligado a trabajar, incluso a trabajar mucho para vivir. La palabra no es sinónimo de indigencia; pero es prudente dejar a las clases laboriosas un cierto margen de inseguridad: "Los que ganan su vida por un trabajo cotidiano no tienen otro aguijón para volverse útiles que sus necesidades, que es prudente calmar, pero que sería loco querer curar. Lo único que puede volver laborioso al hombre es un salario moderado... un salario demasiado bajo lo descorazona y lo desespera; un salario muy elevado lo vuelve insolente o perezoso... En una nación libre... la riqueza más segura reside en la multitud de pobres laboriosos" ^{2/}. Descartes, felizmente para él, felizmente para la Filosofía, no era por cierto pobre en el sentido que se acaba de indicar: "Rara las otras ciencias... ni el honor, ni la ganancia que prometen eran suficientes para convidarme a aprenderlas, pues no me sentía de ninguna manera, gracias a Dios, de una condición que me obligara a hacer un oficio de la ciencia para el alivio de mi fortuna" ^{3/}.

Desde ese punto de vista, todos seríamos prácticamente pobres actualmente. La pobreza, tal como la entendemos, corresponde a lo que nuestros antepasados llamaban el pauperismo o la indigencia. Esta noción evoca inmediatamente la de subsistencia: el indigente es quien no tiene o tiene apenas los medios de sobrevivir y de hacer sobrevivir a los que dependen de él. Rowntree aplicaba esta definición

^{1/} "Sin una gran proporción de pobreza, no habría ricos, luego los ricos son el resultado del trabajo, mientras el trabajo resulta solamente de un estado de pobreza... Pobreza es por consiguiente el ingrediente más importante e indispensable en la sociedad, sin el cual las naciones y comunidades no existirían en estado de civilización." F. Colquhoun, A Treatise on Indigence, Londres, 1806, pp.7-8.

^{2/} B. de Mandeville, The Fable of the Bees, Londres, 1728, pp. 213-238.

^{3/} R. Descartes, Discours de la Méthode..., texto y comentarios de E. Gilson, París, 1939, p. 9.

estrictamente y fijaba el límite de la pobreza en el mínimo necesario para mantener la condición física. Se contentaba prácticamente con calcular el más bajo costo de los alimentos indispensables ^{1/}. A primera vista la idea parece simple y clara: se debe poder estimar lo que cuesta la alimentación del hogar, para un hombre, para una mujer, para un niño. Pero desde que se intenta definir las necesidades y listar los artículos, aparecen complicaciones y las dificultades pronto se vuelven insuperables. El concepto de salud y la estimación de las subsistencias necesarias al mantenimiento o al crecimiento del cuerpo, varían con los tiempos y lugares; difieren, también, de una clase social a otra. La nutrición es también algo totalmente diferente que un simple alimento: Townsend se pregunta si hay que incluir el té entre los productos alimentarios de los cuales un inglés no podría ser privado y se inclina a responder por la afirmativa ^{2/}. Es evidente, también que, para subsistir, no alcanza con nutrirse; pero ¿dónde se detendrá la lista de las necesidades? ¿Cómo calcular los mínimos de gastos correspondientes? La nutrición puede, sin embargo, proporcionar un índice de pobreza: de una manera general, cuanto menos elevados son los ingresos, más grande es la parte de éste que se gasta en aquélla; aunque a veces el costo de la vivienda, por miserable que ésta sea, falsea los porcentajes. La pobreza reduce siempre la posibilidad de procurarse

^{1/} Se trata aquí de la "pobreza primaria". Son pobres, a este nivel, las personas "cuyos ingresos totales son insuficientes para obtener lo mínimamente necesario para el mantenimiento de la mera eficiencia física". B.S. Rowntree, Poverty. A Study of Town Life, Londres, 1901, p. 86. "Mi línea de pobreza primaria representa las sumas mínimas con las cuales la eficiencia física puede ser mantenida. Es un estándar de subsistencia mínima más que de pobreza." B.S. Rowntree, Poverty and Progress: A Second Social Survey of York, Londres, 1941, pp. 102-103.

^{2/} P. Townsend, "The Meaning of Poverty", en British Journal of Sociology, XIII, 3, septiembre 1962, pp. 210 y ss.

/ciertos alimentos

ciertos alimentos que los usos y la dietética consideran indispensables ^{1/}.

De todas maneras, la evaluación de las necesidades no puede reposar sobre una base puramente fisiológica. No se trata jamás pura y simplemente de subsistir, sino de subsistir decentemente. Adam Smith lo había dicho: "Por objetos de necesidad entiendo no solamente los que son indispensablemente necesarios al sostenimiento de la vida, sino aun todas las cosas de las cuales los hombres honestos, incluso de la última clase del pueblo, no podría decentemente carecer" ^{2/}. Algunos ejemplos ilustran esta reflexión: los griegos y los latinos no conocían la lencería y no vivían por eso menos cómodamente; ya en los tiempos de Smith no llevar camisa habría anunciado un "estado de miseria ignominiosa". El uso del calzado se había vuelto necesario para los dos sexos en Inglaterra; en Escocia, en cambio, solamente los hombres estaban obligados por la consideración social, las mujeres de la última clase "podían muy bien ir con los pies desnudos sin que se tuviera mala opinión de ellas". En Francia, en fin, los hombres mismos podían aparecer en zuecos o con los pies desnudos. Y Smith concluye: "Por lo tanto, por cosas necesarias para la vida entiendo, no solamente las que la naturaleza, sino incluso las reglas aceptadas de decencia y honestidad han vuelto necesarias a la última clase del pueblo" ^{3/}. El principio parece excelente; invita también a eliminar ciertos artículos de la lista de necesidades y Smith mismo da el ejemplo: "La cerveza, por ejemplo, en Gran Bretaña y el vino, incluso en los países de viñedos, los considero cosas de lujo. Un hombre, cualquiera

^{1/} J.C. McKenzie, "Poverty: Food and Nutrition Indices", en P. Townsend, editor, The Concept of Poverty, Londres, 1971, pp. 64-85.

^{2/} A. Smith, An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations, traducción francesa de J. Garnier, 5a. edición, París, 1881, p. 545.

^{3/} A. Smith, op. cit., II, pp. 545-546.

sea la clase a que pertenezca, puede abstenerse totalmente de esos licores, sin exponerse por ello al menor reproche. La naturaleza no los ha hecho cosas necesarias al sostenimiento de la vida y el uso no ha establecido en parte alguna que fuera contra la decencia dejarlos de lado"^{1/}. Podríamos decir lo mismo actualmente y mencionaríamos también el tabaco. ¿Quién sería capaz, sin embargo, de confeccionar un presupuesto mínimo sin prever la posibilidad de consumir algunos cigarrillos por día, de tomar dos o tres decilitros de vino o de cerveza? La eliminación que se funda sobre la distinción entre productos de necesidad y productos de lujo es ya muy azarosa. ¿Cómo lo será una lista de artículos indispensables? El economista y el sociólogo se empeñarán en confeccionar la nomenclatura; tomarán casi seguramente los criterios que la clase media, de la cual forman parte, aplica a las necesidades del pueblo....

Es, pues, difícil establecer presupuestos. ¿Por qué no preguntarse simplemente quién es considerado como pobre en una sociedad dada? Existen organismos encargados de distribuir socorros que deciden todos los días si tal persona es pobre y si cual otra no lo es. Un examen de sus maneras de hacer, de sus reglas escritas y de sus procedimientos, permitirán determinar las necesidades mínimas y fijar el umbral de la pobreza. Estos organismos se apoyan a menudo sobre la confección de presupuestos, pero la práctica cotidiana les permite muchas veces rectificar lo que tal medida tiene de arbitrario. Desgraciadamente, estas rectificaciones llevan a evaluaciones muy divergentes que, para 1960, hacen oscilar el número de pobres de los Estados Unidos entre 20 y 70 millones ^{2/}. La diferencia es, evidentemente, demasiado grande para fijar un verdadero umbral. Es cierto que en Estados Unidos los establecimientos de

^{1/} A. Smith, op. cit., II, p. 546.

^{2/} O. Ornati, "Rapport National: Etats Unis", en OCDE, Les Groupes a Revenus Modestes et les Moyens de Traiter leur Problèmes, París, 1969, p. 101.

ayuda social son numerosos y diversos, que dependen de la federación, de los estados, de los condados, de las municipalidades, de las iglesias, de las asociaciones privadas... es imposible asombrarse de que no puedan determinar criterios comunes. La situación es totalmente diferente cuando se trata de una administración como el National Assistance Board de Gran Bretaña. Sin embargo, se puede temer en este caso, que la línea de demarcación sea fijada demasiado abajo: la administración tiene que defenderse contra las posibles supercherías y dejar, por lo tanto, un margen bastante amplio para que el engaño pueda ejercerse, sus recursos son limitados y tenderá a socorrer solamente a los más necesitados. Townsend estima que se debe ir un 40 por ciento más allá, agregando los gastos de alojamiento que, por diversas razones, varían mucho a niveles comparables de ingresos globales. Para el Reino Unido en 1960, la veinteva parte de los hogares se situaba por debajo del mínimo fijado por la asistencia nacional; entre ese mínimo y el nivel de la estimación que se acaba de mencionar, se encontraba un 13 por ciento más de los hogares. En conjunto, 18 por ciento de las familias, que reunían el 14 por ciento de la población deberían ser considerados como pobres. Las estimaciones de Townsend son tan razonables o criticables como otras: ¿40 por ciento por encima del ingreso fijado por la administración? Admitámoslo; pero ¿por qué no quedarse con un 30 o un 50 por ciento? Las dificultades aparecen, por otra parte, cuando en lugar de considerar los ingresos, se estudia el consumo. Utilizando los mismos puntos de referencia de Townsend los cálculos sólo dan 16 por ciento de los hogares, representando aproximadamente el 12 por ciento de la población. Cuando se analizan los ingresos, el Reino Unido habría tenido en 1960 siete millones y medio de pobres; desde el punto de vista del consumo, solamente seis millones y medio.

/Un millón

Un millón de seres humanos más o menos es demasiado, para que no se le preste atención ^{1/}.

¿Sería necesario considerar como pobre a una cierta proporción a determinar de la población constituida desde luego por los ingresos más bajos? La idea es seductora. Toma en cuenta la relatividad: un pobre de Estados Unidos en 1970 es rico comparado con un obrero europeo del siglo XIX o con un campesino de la India actual. El pobre allá conduce un automóvil con los neumáticos usados, el pobre en el último caso anda con los pies desnudos o en zuecos. Unos y otros son pobres puesto que pertenecen al último tercio o al último cuarto de una distribución de los ingresos. Si se sitúan en el último decil o en el último vigésimo de su nación serían considerados como totalmente miserables o indigentes. Se pueden acrecentar indefinidamente los bienes de los que disponen esas categorías sin que por ello fueran menos pobres si su situación relativa sigue siendo la misma: un pueblo se enriquece y todo el mundo recibe más que antes, la escala se coloca más arriba que en el pasado, pero el último grado en relación a los restantes queda en el mismo lugar. Villeneuve-Bargement consideraba la miseria como el último término de la desigualdad. Estimaba también que, en 1829, en el Departamento del Norte de Francia el 17 por ciento de los habitantes merecían verdaderamente ser llamados pobres; en ciertas circunscripciones la proporción alcanzaba el quinto o el cuarto ^{2/}. Nótese que, en 1889, Booth calculaba que el tercio de los habitantes de Londres eran pobres ^{3/}. Para los Estados Unidos alrededor de 1930 se llegaba al 40 por ciento aproximadamente ^{4/} y, más recientemente, Harrington

^{1/} P. Townsend, "Measures of Income and Expenditure as Criteria of Poverty", en P. Townsend, editor, *op. cit.*, pp. 105-106.

^{2/} A. de Villeneuve-Bargement, *op. cit.*, p. 217.

^{3/} C. Booth, Life and Labour of the People of London, 2a. edición, Londres, 1889.

^{4/} Cf. H.P. Miller, Rich Man, Poor Man, Nueva York, 1964, p. 57.

/para el

para el mismo país da varios conceptos cuyos resultados varían entre el 19 y el 25 por ciento.^{1/} La concordancia pese a la diversidad de los tiempos y los lugares es digna de ser señalada. Parece que se tiende, en todos los países, a calificar de pobre al último cuarto o al último quinto de la población. El razonamiento supone que el enriquecimiento colectivo no mejora nada la posición de los menos privilegiados, lo que es efectivamente así. Pero nada prueba que deba ser siempre y en todas partes de esa manera. Se puede imaginar una sociedad en la cual las diferencias sean relativamente muy reducidas y donde los menos ricos estén en una situación decente; no serían considerados como pobres. Su poder de compra sería inferior al de las otras categorías, pero solamente muy poco.

Esto lleva a considerar la sugestión de Galbraith: mirar como pobres a aquéllos que disponen de un ingreso netamente por debajo del ingreso medio en la sociedad en que viven.^{2/} El problema es dar un sentido preciso al adverbio "netamente". En Francia, el Centro de Investigaciones y de Documentación sobre el Consumo ha procedido más o menos de esta manera, fijando el umbral de la pobreza en la mitad del salario medio que gana un asalariado de la industria trabajando a tiempo completo todo el año. Para mayor desagregación se ha establecido un segundo nivel correspondiente a un cuarto del salario medio. No se trata, como se ve, del salario mínimo fijado por las autoridades públicas, sino de una noción estadística que toma en consideración los ingresos efectivos del trabajo. Se puede entonces

1/ M. Harrington, The Other America. Poverty in the United States, Nueva York, 1964, pp. 180-182.

2/ "Las personas están debilitadas por la pobreza cuando su ingreso, incluso siendo adecuado para sobrevivir, está marcadamente por debajo del de su comunidad. En consecuencia, ellas no pueden lo que la gran mayoría de la comunidad mira como lo mínimo necesario para la vida decente; y ellas no pueden escapar totalmente, además, al juicio de la comunidad de que son indecentes." J.K. Galbraith, The Affluent Society, Penguin Books, Londres, 1963, p. 261.

/determinar el

determinar el número de trabajadores pobres y muy pobres, determinando cuántas personas en un cierto año han recibido remuneraciones inferiores a la mitad o al cuarto del salario medio. La operación parece bastante fácil cuando se trata de asalariados. Bastaría utilizar las declaraciones que los empleadores envían cada año al fisco. Los cálculos son un poco más complicados cuando se trata de trabajadores independientes; pero en ese caso, otras fuentes de información están disponibles. Se tendrá en cuenta, desde luego, otras ventajas, tales como la alimentación y la vivienda cuando son proporcionadas por el empleador, o los productos que sirven al autoconsumo. Los investigadores del CREDOC concluyen así que en 1968 Francia tenía cuatro millones de trabajadores pobres y un millón muy pobres ^{1/}.

Los cálculos de este tipo no toman en cuenta las asignaciones familiares ni la vivienda, ni las prestaciones de seguridad social que constituyen una parte importante del ingreso en los escalones más bajos y que tienen tanto más valor cuanto más baja es la remuneración del trabajo. Pueden mantener, y a menudo lo hacen, fuera de la pobreza a hogares a los que un nuevo nacimiento, un accidente o una enfermedad reducirían, al menos temporariamente a la miseria. Se podría decir lo mismo de los recursos en caso de desocupación. Pero para simplificar se puede sostener que las entradas de esa naturaleza compensan solamente en parte, las cargas creadas por los niños o los cuidados de la salud, la falta de ganancia determinada

^{1/} V. Scardigli, Social Policies and the Working Poor in France, CREDOC, París, 1970 (mimeo). El salario medio del trabajador masculino en la industria francesa era, en 1968, de 11 910 francos. Los bajos niveles se situarían, pues, por debajo del umbral de 6 000 francos y los muy bajos, más allá del umbral de 3 000 (p. 2). El autor estima que el 20 por ciento de los asalariados de las ciudades, el 40 por ciento de los del campo y el 20 por ciento de las personas que trabajan por su cuenta ganaban menos de 6 000 francos por año. Los muy bajos ingresos alcanzarían, respectivamente al 4.5; 11 y 10 por ciento de los trabajadores.

/por una

por una detención del trabajo ^{1/}. Parece más grave ignorar sistemáticamente las pensiones de retiro, o de seminvalidéz... de las cuales gozan algunos. El autor hace observar que entre los 61 y los 65 años, los trabajadores perciben un salario medio apenas superior al umbral de la pobreza; en muchos casos en que una pensión se agrega a la remuneración del trabajo, las personas a esta edad no deberían ser más clasificadas entre los pobres. En el otro extremo de la pirámide de las edades, la casi totalidad de los trabajadores que tienen menos de 16 años y alrededor de la mitad de los que tienen menos de 21 años perciben salarios de pobreza. Es probable que muchos de estos jóvenes no vivan solos; pueden gozar en el hogar familiar de un nivel de vida decente, a pesar de la modicidad de su ganancia. Estos últimos pueden incluso contribuir, desde luego que modestamente, al confort de ese hogar.

El estudio por otra parte, no dice nada de las familias en que entran varios salarios ^{2/}, donde se acumulan salarios y pensiones. Nos enseña, con una cierta precisión, sobre los trabajadores mal pagados, no nos dice mucho sobre los pobres. De todas maneras, definir un umbral de pobreza por referencia al ingreso medio, plantea el mismo género de dificultades vistas precedentemente: ¿qué línea es necesario adoptar? Por otra parte, semejante definición

-
- ^{1/} Se podrían considerar también los ingresos del capital (libretas de cajas de ahorros, acciones, depósitos diversos, propiedad de la casa...); cuando existen, estos ingresos no llegan sin duda a compensar el interés de las deudas (arrendamientos, compras a plazos) contratados para las personas cuyos salarios son poco elevados. Se les puede tener, por lo tanto, como despreciables.
- ^{2/} Entre estos salarios es necesario contar a veces los de un mismo trabajador. El hábito de emplearse por algunas horas, a veces numerosas horas, fuera de la ocupación principal parece haberse vuelto bastante frecuente en Francia en algunos medios. Las ganancias así obtenidas no aparecen en las operaciones que hemos descrito. Se tiene un poco la impresión de encontrar dos trabajadores pobres donde existe, de hecho, un trabajador bastante bien pagado, al precio de un trabajo suplementario, sin duda.

/no se

no se aplicaría más que a los países desarrollados, los únicos en los que la noción de ingreso per cápita tiene verdaderamente sentido.

.....

La noción de ingreso parece simple; sin embargo es muy ambigua. Donaciones, asignaciones, entradas excepcionales, y los créditos, ¿constituyen ingresos? ¿Se le declararán al fisco o al investigador? Este debe tomar en consideración toda estas categorías de ingreso cuando quiere fijar el umbral de la pobreza; determinar si tal familia o tal individuo debe ser clasificado entre los pobres. Esta ambigüedad explica sin duda, la diferencia que verifica Townsend, entre los ingresos y el consumo. La generalización del crédito abre nuevas perspectivas: en período de inflación, los préstamos incluso cuando son efectivamente reembolsados con su interés, constituyen, de hecho, ingresos a veces considerables en cifras absolutas para los hábiles, y relativamente importantes para todos aquellos que se benefician con ellos. Si ingresos de este género causan muchas veces problemas entre los pobres, pueden también de una manera oculta acrecentar los ingresos. Las dificultades por lo tanto para definir la pobreza en términos de ingreso son muy considerables.

También surgen problemas de métodos. Las investigaciones sobre presupuestos se refieren generalmente, y casi necesariamente, a períodos bastante cortos. Todos los ingresos de una familia no llegan al fin de una jornada, de la semana, de la quincena o del mes. ¿La periodicidad es más neta, más regular entre los pobres? Puede ser; en todo caso, no es totalmente evidente si las ayudas, los socorros, las asignaciones cuyo pago es a veces retardado son tomados en consideración. Es también entre los pobres como entre los casi pobres, que las irregularidades deben tenerse en cuenta en todo lo que concierne a los ingresos del trabajo. No todos los pobres, o casi pobres, carecen totalmente de previsión para gastar todas sus ganancias en los períodos de prosperidad relativa; tomando

/un período

un período más extendido podría verse que una situación actual casi miserable, en términos de ingresos, podría encontrarse modestamente restablecida. ¿Se tomará, entonces, el año como base, como para las cuentas de las empresas y del Estado? En ese caso, se establecerán estadísticas concernientes a los ingresos de los hogares parecidos a las que ya hemos mencionado. Esto sería correcto. Pero ¿se es necesariamente pobre porque en tal año las entradas de dinero han sido francamente mediocres? ¿Realmente esas personas se han privado en ese año de las vacas flacas? Ya no existen hoy muchas personas que puedan llevar una vida fácil disipando su capital; pero pequeños haberes hacen pasar sin dolores, sin demasiados dolores, tiempos difíciles. No parece, pues, que se pueda fijar en términos de ingresos monetarios como un umbral de pobreza que satisfaga plenamente las incidencias de la crítica. Si se hubiera establecido tal umbral se seguiría ignorando de todas maneras el número real de pobres.

El ingreso es para nosotros una cierta suma de dinero de la que el beneficiario puede disponer para su consumo o su ahorro. Las gentes son ricas o pobres según la importancia de estas sumas. Pero, de todas maneras, es necesario que esta suma pueda ser gastada: un importante ingreso en los Estados Unidos no podría servir mucho a una persona que en 1942 y 1943 residía en una Europa ocupada por los alemanes. Si esta persona no podía ni trabajar ni tomar prestado, era realmente muy pobre, pese a la posesión de una fortuna quizás considerable. Inversamente, si se pudiera producir individualmente todo lo que es necesario para la subsistencia, el confort, el lujo, se sería rico sin tener dinero, sin tener necesidad de dinero. El ingreso monetario es, pues, el signo de una riqueza que puede volverse inútil, pero que no desaparece necesariamente con él. Esta riqueza, a su vez, es un poder indiferenciado sobre el trabajo del prójimo o sobre los bienes que otro está dispuesto a poner en el mercado, lo que es todavía en último análisis el trabajo de otro. Nuestro americano rico bloqueado en Europa ocupada no disponía, a

/pesar de

pesar de su fortuna, de ningún derecho sobre el trabajo de aquéllos en medio de los cuales vivía y de los cuales podría esperar la nutrición, el vestido, el alojamiento. En una economía rudimentaria, un individuo o una familia podrían disponer, sin recurrir a otros, de todos los bienes que la sociedad puede proporcionar. En una economía menos primitiva, ningún individuo, ningún grupo produce todo lo que le es necesario, y menos lo que le es útil o agradable. Es necesario recurrir al trabajo de los otros y a los productos de ese trabajo. Los unos y los otros podrían trocar directamente entre ellos bienes y servicios; es más simple hacer circular de mano en mano signos monetarios puesto que esta simplicidad permite diversificar y multiplicar las transacciones. El vehículo del cambio juega pues un rol esencial pero, al fin de cuenta, no es el que importa verdaderamente. Adam Smith, lo había dicho con toda la claridad deseable: "una fortuna es más o menos grande en proporción... de la cantidad de trabajo del prójimo que pone en situación de comandar o, lo que es lo mismo, del producto del trabajo de otro que pone en estado de comprar" ^{1/}.

En regla general, el dinero que se retiene en el bolsillo, en un cofre, o en una cuenta da la medida de ese poder. Pero esta medida es grosera; no expresa jamás la totalidad del poder del cual cada uno dispone. Pido prestado un libro a mi amigo; no tengo que remunerar ese préstamo y al mismo tiempo me veo dispensado de adquirir la obra. Sin comprometer un centavo, sin tener necesidad de él, dispongo así de un poder real sobre el trabajo del autor, del impresor, del editor, del librero. Dispongo de ese trabajo en mi provecho, para mi distracción o mis estudios. Mi fortuna, en este caso, no se limita pues a mi biblioteca ni a las sumas que puedo utilizar en las librerías. Se extiende bastante más allá; consiste realmente en todos los libros que me pertenecen y en todos los

^{1/} A. Smith, op. cit., I, p. 36.

libros sobre los cuales poseo un derecho de uso, de hecho codificado o reglamentado, si tengo acceso a una biblioteca pública; no escrito, apenas percibido como tal pero muy real sin embargo, que me confiere el parentesco, la amistad, la camaradería. Es pues en términos de derechos apropiados que es necesario plantear el problema de la riqueza y de la pobreza.

El religioso mendicante que evocábamos más arriba y del cual Santo Tomás nos describe la tranquila seguridad, posee tales derechos. El reclama el trabajo del agricultor, que depositará a veces un canasto de vituallas en la portería del convento; el trabajo de un cirujano de renombre, miembro del tercer orden o de una cofradía, quien, si es que tiene necesidad, lo operará sin pedir honorarios; el trabajo de una multitud de fieles que vertirán óbolos en cumplimiento de un peregrinaje. Santo Tomás considera que estas limosnas, bajo la forma de donaciones en naturaleza, de prestaciones de servicios o de ofrendas en numerario, son debidas a la religión. Cada uno, en efecto, tiene el derecho de vivir de lo que le pertenece o de lo que le es debido. Si pues la munificencia de los príncipes o del pueblo ha dotado el monasterio, los religiosos pueden vivir de esos bienes sin tener necesidad de trabajar con sus manos. Si no han aprovechado nada de tales generosidades, si las han rehusado a fin de dedicarse más libremente a las horas de la vida religiosa, no se les debe menos todo lo necesario para su subsistencia y para su género de vida. Esta deuda puede provenir de dos títulos: la necesidad o la compensación. La primera, vuelve todas las cosas comunes, sea que falte a los religiosos o a los otros hombres; la segunda retribuye los bienes, temporales o espirituales, que una persona proporciona. En tanto que predicán, celebran los sacramentos, estudian la escritura para la utilidad de la Iglesia, los religiosos, escribe Santo Tomás, "pueden pues vivir de las limosnas como de cosas que le son debidas"^{1/}. Aunque no

^{1/} Santo Tomás de Aquino, Summa Theologica, II, II, CLXVII,
4 ad Resp.

posee ni un centavo propio, aunque su orden no haya acumulado ningún capital, aunque viva pobremente; el monje mendicante es rico, porque posee derechos efectivos sobre el trabajo de los fieles y tanto más importantes, quizá, cuando están menos claramente definidos.

El mendigo que no es religioso, no invoca la compensación, sino la necesidad. Los derechos correspondientes se ejercen a menudo en lugares determinados, y se sabe que aquéllos están repartidos entre los que viven de la mendicidad. Han sido apropiados como un terreno de caza o de pesca, un sector de clientela o un fondo de comercio. Un buen lugar, sobre un puente donde pasan muchos peatones, o a la salida de una iglesia de los barrios elegantes, procura un ingreso regular; hay sitios mejores que otros y se podrían retomar a estos efectos, las consideraciones de los economistas sobre la renta de la tierra o la renta de la situación. Esta renta proviene de derechos propios a la limosna de una población dada. Hay personas que no tienen un céntimo, de las cuales la gente se ríe, pero que tienen derecho a una comida cada semana en una serie de casas. Se podrían prolongar los ejemplos, pero los que se acaban de dar, bastan. Si iba a ilustrar una variedad muy simple pero a menudo desapercibida, muy simple para que se le haga notar: el dinero no es nada en sí mismo; es el signo de los derechos apropiados que procuran un ingreso. Este último existe a veces sin dinero, pero no se obtiene jamás dinero si no se poseen tales derechos.

Por lo tanto se es pobre cuando no se llega o se llega mal a apropiarse de esta realidad de esencia jurídica, a veces mal codificada, que es verdaderamente un poder sobre otro, sobre el trabajo de otro. ¿De dónde viene tal poder? Generalmente, de nuestro propio trabajo, a título de retribución o compensación como decía Santo Tomás. Cuando producimos bienes que tienen curso en el mercado, o vendemos servicios que son demandados, obtenemos una contrapartida. Si ésta toma la forma de moneda, podemos exigir enseguida nuestras remuneraciones en bienes o en servicios, o
/ponerlas en

ponerlas en reserva. Esta contrapartida es tanto más considerable cuanto más productivo sea nuestro trabajo, o se lo considere tal. Nuestros derechos dependen, pues, en gran parte de la productividad real o supuesta de nuestro trabajo. A este respecto, una gran fuerza física era antes un verdadero capital; lo es todavía en ciertos oficios. Una buena salud lo es todavía y la sabiduría popular no se equivoca al decirlo: un empleado en buena salud es generalmente más activo que un servidor débil; se ausenta menos a menudo; se le remunerará mejor; se le guardará mejor voluntad y la seguridad de una ocupación estable constituye una de las riquezas de las cuales hablamos. En nuestros días, sin embargo, es la instrucción la que acrece la productividad de un trabajador, o se considera que la acrece. Habría mucho para decir y para escribir sobre las seudo-productividades de ciertos terciarios que han pasado muchos años a la escuela y a la universidad y se otorgan, bajo ese pretexto, remuneraciones importantes. No es este nuestro objeto. Los americanos se han complacido a calcular el valor que representa para un individuo el tiempo consagrado a los estudios: si hubiera pasado menos de ocho años a la escuela, un ciudadano de Estados Unidos en 1965 podría acumular solamente 143 000 dólares en el curso de su vida profesional; pero si había frecuentado establecimientos escolares y universitarios durante 16 años, esos ingresos profesionales acumulados se elevarían a 425 000 dólares, alrededor de tres veces más por una escolaridad que era solamente del doble. Es por ello que se habla de la instrucción como una inversión. El valor de ésta varía, sin embargo, con las particularidades de los sujetos: a nivel igual de educación, un blanco gana más que un negro, pero, en términos relativos, la diferencia es más grande entre un negro poco instruido y un negro salido de la universidad que entre dos blancos en las mismas condiciones ^{1/}. Otras variables deberían también ser

^{1/} H.P. Miller, op. cit., p. 151.

tomadas en consideración, y los cálculos de este género tienen siempre algo de artificial. Indican, sin embargo, que más años de estudios constituyen una riqueza, forman un provecho del que su poseedor se beneficia como de un verdadero capital. Normalmente, un hombre instruido no es pobre. Aquél que se instruye no lo es tampoco. Y de un avaro que atesora viviendo miserablemente, ¿diríamos que es pobre? El estudiante que vive penosamente, que se priva para estudiar, ¿lo clasificaríamos entre los pobres?

De todas maneras es necesario que ese capital de la educación pueda efectivamente rendir frutos. Todo capital está sometido al riesgo de desvalorizarse. Un conjunto de acciones no sirve de nada, si no produce dividendos o si no encuentra adquirentes; las hectáreas de tierra son una riqueza vana, una nada de riqueza si no están cultivadas y si nadie está dispuesto a comprarlas. Lo mismo, un diplomado de la universidad puede no encontrar ni empleador ni cliente. Pero existen muchas maneras de hacer valer un capital: de una tierra que se ha vuelto impropia al cultivo, se puede hacer un terreno de camping. El capital que procura la instrucción es susceptible de ser empleado de mil maneras y combinado con otros derechos apropiados de los cuales hablaremos. Es, pues, raro que un hombre instruido se vuelva verdaderamente pobre; puede ser que deba aceptar trabajar a un nivel y por una remuneración por debajo del valor en el cual él mismo se estima; pero no gozará menos de una posición privilegiada en relación a aquél cuya instrucción es nula o rudimentaria. La edad, la enfermedad... pueden volver esta posición muy precaria; pero raramente será totalmente nula. De todas maneras, el titular del diploma habrá, sin duda, acumulado, antes de que llegue a la vejez o la semivejez, antes de que sobrevenga la enfermedad, una serie de derechos, que lo abrigarán, no contra las dificultades, pero al menos contra la gran pobreza. Sería falso decir que su capital ha sido improductivo o incluso que ya nada produce.

/Deben considerarse

Deben considerarse ahora los derechos que se desprenden del trabajo: estabilidad del empleo, indemnización por despido o reconversión, mantenimiento del salario durante un período de enfermedad, economías realizadas que han supuesto una cierta austeridad de vida sin duda, pero también una remuneración de una cierta generosidad, retiro gracias a un régimen general o a regímenes especiales. Son otras tantas propiedades muy reales que aseguran un ingreso. De allí pasamos a los derechos sociales, a menudo confundidos o casi confundidos todavía con aquéllos que procura el trabajo pero que, como lo hemos dicho, tienden a distinguirse. También se agregarán otros que podrían igualmente llamarse sociales puesto que provienen de la inserción en la sociedad, pero que deberían llamarse "derechos estratificados", para distinguirlos de los precedentes y porque varían con la posición que cada una ocupa en la escala de la jerarquía social. El hijo de un burgués posee, de hecho, por su nacimiento mismo, el derecho de acceder a la enseñanza secundaria, a la universidad; otros, deben adquirir esos derechos por sus méritos. El primero tiene, desde el principio, muchas más posibilidades de éxito, más condiciones para llegar al término de los estudios y al diploma que los segundos. Las relaciones varían también según los medios. Sin duda el reclutamiento para los empleos se hace hoy según un criterio más o menos universalista. Las competencias valen más y mejor que las recomendaciones. Pero la situación de hecho es más matizada, más compleja que la teoría; la elección de un candidato pone en obra una serie de opciones más sutiles que los criterios oficiales. A un saber hacer igual (¿qué es un saber hacer igual?), no es indiferente pertenecer a un medio más que a tal otro. Adquiridas o recibidas en herencias, las relaciones son, ellas también, un capital, un conjunto de derechos a veces difíciles de hacer valer pero nunca totalmente estéril.

Cuando se habla de riqueza y de pobreza, es necesario cuidarse de tomar el signo por la realidad: El dinero y el ingreso son signos. No siempre son engañosos, pero engañan. Puede estar

/sometido a

sometido a situaciones periódicas y temporarias que no afectan o afectan bastante poco la posición que una persona ocupa, el poder que esta persona detenta o adquiere sobre el conjunto de la sociedad. No se es pobre porque no se tenga o porque se tenga poco dinero; se está desprovisto de recursos o de ingresos porque sin salud, sin ocupación remuneradora, sin instrucción, sin relaciones, sin capital negociable o intransmisible, no se puede hacer valer derechos sobre otros, sobre el trabajo de otros.

Se escapa, pues, a la pobreza quien es capaz de exigir. El lenguaje cotidiano está cargado de sentido: designa por la palabra commande ou ordre a las compras que la dueña del hogar o el comerciante hacen a sus proveedores. Es que, en efecto, los dos detentan un poder de mando sobre el conjunto de los recursos de los cuales una sociedad dispone; ejercen ese poder ordenando poner a su disposición los productos del trabajo realizado por el carnicero, o por tal o cual fabricante. Desde luego, estos últimos no venderán salvo que tengan la seguridad de ser pagados; pero no exigen necesariamente una compensación inmediata. La dueña de casa podrá recibir la cuenta a fin de mes; el comerciante no pagará sino al vencimiento de un plazo o de una letra emitida a 90 días o fin de mes; los bancos pueden abrir amplios créditos. El poder que se ejerce depende de la posición que se ocupa o hacia las cuales se tiende, tanto si no más que de los medios efectivamente detentados en un día dado.

Es, pues, en términos de estratificación y de movilidad social, no en términos de subsistencia, que es necesario estudiar los problemas de la pobreza. En el Siglo XIX, se podía preguntar si las leyes en el mercado no condenaban a las clases laboriosas a vivir sin cesar a los bordes de la miseria o en la miseria. En el Siglo XX, los países capitalistas mismos realizan una distribución en sus recursos, es decir, modifican y corrigen los términos del intercambio. En estas condiciones no existen más clases laboriosas en el sentido que el Siglo XIX daba a este término,

/es decir,

es decir, justamente clases cuya suerte dependía enteramente del mercado de trabajo; a un título o a otro, todas las categorías sociales son hoy privilegiadas. La amplitud de los privilegios depende, evidentemente, de la posición que se ocupa en el seno de la sociedad entera y no solamente en el mercado de los servicios y de los bienes. Más exactamente, la posición económica de cada uno ya no está determinada solamente por la fortuna y el trabajo, sino que está fijada también por toda una serie de ventajas: las pensiones, las subvenciones, las reducciones de impuestos, las prestaciones de las cajas de seguridad social, las asignaciones familiares, los recursos, los servicios que se pueden obtener gratuitamente o casi, como la educación o a título más o menos oneroso, como los préstamos. La facilidad con la cual se obtienen tales ventajas puede variar mucho al mismo nivel de salario o de fortuna. Para retomar las distinciones de Max Weber, no es solamente la clase lo que cuenta, sino también el poder y el status.

Max Weber, a quien acabamos de evocar, había señalado que estas tres dimensiones de la estratificación social no se sitúan necesariamente al mismo nivel. Los burgueses de esos tiempos en Alemania eran ricos pero no tenían prestigio. Los Junkers prusianos tenían relativamente poca importancia económica, pero ejercían todavía un poder político considerable. No estaban, sin embargo, enteramente privados de dinero y si hubieran sido reducidos a una verdadera pobreza hubieran utilizado su influencia sobre el Estado para disminuirla; los burgueses por su parte, llevaron una larga lucha para adquirir una responsabilidad correspondiente a su posición en el seno de la economía. De hecho, los barones, cuando tenían necesidad, obtenían puestos en el gobierno y en la administración; los burgueses a su vez podían pretender al título de barón. Existe, pues, una separación al mismo tiempo que una correlación entre riqueza, poder y status. Se aceptará una posición mal remunerada, pero que permite vivir, siempre que sea

/prestigiosa o

prestigiosa o que confiera un poder real. Si la remuneración se volviera demasiado insuficiente, se podría utilizar el poder y el prestigio para hacerla elevar. Un gentilhombre pobre no es nunca totalmente pobre.

Del mismo modo, nuestros agricultores cuyo ingreso es, como hemos visto, de lo más mediocre, no se dejarán alcanzar por la extrema miseria. Por una parte poseen un capital: algunas hectáreas de tierra, edificaciones, animales y un cierto material. De ese capital, sacan hoy poco provecho, pero conservan la posibilidad de utilizarlo de otra manera. El día que vendan esa explotación, poseerán lo necesario para asegurar su "reconversión" en condiciones difíciles, quizá, pero mucho más fáciles que las de otros. Siendo electores y formando parte de una categoría social cuyo número pesa todavía sobre los resultados de los comicios, pueden actuar sobre el poder político y de hecho obtienen de este último indemnizaciones, derechos al retiro y a la cesión de sus explotaciones. Son generalmente capaces de asegurar a sus hijos una educación que da acceso a ocupaciones más remuneradoras. Muchos pequeños comerciantes y artesanos pueden obtener privilegios análogos. Las estadísticas son pues engañosas, puesto que no toman en cuenta más que el ingreso anual: éste no constituye más que una parte de una sola dimensión de la estratificación social. Las categorías en cuestión reciben sin duda muy poco, pero no están de ninguna manera en la miseria: los bienes acumulados, el poder que detentan en la nación, les permiten librar batallas por una suerte mejor y de hecho están seguros de no ser completamente abandonados.

La otra gran masa de los "pobres" en las sociedades industriales está, como hemos visto, compuesta de inactivos. Entre ellos, las personas de edad vienen en el primer lugar. Aquí también los ingresos son bajos, pero un modesto capital puede jugar un rol compensatorio: no se pagará arrendamiento si se es propietario

/de una

de una casa o un apartamento; las inversiones que se han realizado en la educación de los niños pueden traer, bajo la forma de una ayuda a la familia otras compensaciones. El poder político no es tampoco despreciable; sin duda es menos fuerte que el de los agricultores o el de quienes ejercen otras profesiones independientes, pero los "viejos" constituyen cada día una parte más importante del cuerpo electoral. Su debilidad proviene de que no son capaces de organizarse; pero tampoco se puede permitir que sean reducidos a la desesperación. Las asignaciones o los socorros que les conciernen serán aumentados por el gobierno cuando se vuelvan demasiado insuficientes. Lo serán con cierta tardanza, desde luego, con parsimonias, sin duda, pero lo serán de todas maneras. Nos vemos pues conducidos a pensar que los nueve décimos al menos de aquéllos que en las sociedades industriales se sitúan en el tramo más bajo de la escala de los ingresos, no están totalmente desprovistos. Pese a la precariedad de su situación económica, le queda bastante audiencia para hacer oír sus reivindicaciones, bastante poder para imponer medidas en su favor. En ese sentido no son totalmente, no son verdaderamente pobres. Detentan, en efecto, un real poder sobre el prójimo. En nuestra sociedad, su suerte no es envidiable; pero no se colocan sin embargo entre los subprivilegiados. Para ser pobres, es necesario carecer a la vez de fortuna y de ocupación remuneradora (clase), de fuerza social (poder), de audiencia y de respetabilidad (status). Si no hay nadie que esté absolutamente desprovisto de todo privilegio, el pobre es aquel que se sitúa en el nivel más bajo en estas tres dimensiones.

LOS PROBLEMAS DE LA DEFINICION Y MENSURA DE LA POBREZA

Rolando Franco

1. El tema de la pobreza

La pobreza ha sido una fuente de preocupación desde la Antigüedad, generándose fuertes tradiciones que se continúan incluso en los tiempos presentes. Así, la del "elogio a la pobreza" aparece tanto en el Evangelio y en la constitución espartana de Licurgo, como en algunas utopías actuales sobre el "otro desarrollo". La segunda, del "miedo a los pobres", se da tanto en la literatura del siglo pasado en torno a las "clases peligrosas" como en los fundamentos de múltiples investigaciones contemporáneas sobre tales grupos. De la tercera, que considera a la pobreza un escándalo moral y que conduce directamente a la caridad y a la filantropía, hay innumerables ejemplos en cada época.

Pero también es cierto que la pobreza a lo largo de la historia ha presentado caracteres variados y que dichas tradiciones pasan por períodos de predominio y decadencia. Así, en la Edad Media el pobre si bien es un elemento sufriente, no se encuentra marginado sino que está inserto en una sociedad débilmente productiva y débilmente consumidora. Por ello no hay grandes diferencias entre él y la mayoría de quienes viven de su trabajo, ya que éstos no usaban más que un vestido a lo largo de toda su vida y heredaban y transmitían un pequeño patrimonio de instrumentos de trabajo y utensilios domésticos ^{1/}.

Con el surgimiento del capitalismo la consideración en que se tiene a los pobres cambia radicalmente. Weber ha puesto énfasis

^{1/} C.F. Parent, "Introduction a Le Problème de la Pauvreté dans les Pays Développés", Economie Politique (Archive de l'ISEA), XXIV, núms. 1-2, 1971.

en una característica peculiar, que tiene relación con el problema de la consideración de la pobreza ^{1/}.

En dicha ética el estado de gracia se muestra mediante la adquisición, (aunque no el goce) de la riqueza. A partir de esto, la pobreza pasa a ser considerada negativamente por cuanto ese estado estaría mostrando que las relaciones con la Divinidad de quienes en ella viven no son buenas. A la inversa, quienes, a través de la posesión de la riqueza demuestran su estrecha comunión con la Divinidad, no sienten necesidad siquiera de mostrarse caritativos. Hay entonces una inversión radical de la forma de evaluar la pobreza y de tratar a los pobres.

En una sociedad donde la obtención de la riqueza es considerada el objetivo primordial de la vida de los hombres, aquéllos que no logran tal acumulación pasan a ser considerados "desviados", esto es, teniendo normas de conducta que de alguna manera no se compaginan con las del conjunto de la sociedad.

A lo largo del siglo pasado se vuelven comunes, especialmente en Inglaterra, diversos cálculos sobre el volumen de los pobres en el conjunto de la sociedad y la distinción de categorías. Por un lado estarían los pobres irrecatables, aquéllos que lo son debido al alcoholismo, u otros vicios; del otro, quienes son pobres a pesar suyo y que por lo tanto merecen de alguna manera que la sociedad o los otros grupos sociales los asistan. En general se creía que los pobres se dividían por mitades entre ambos grupos. Esta tesis fue predominante hasta que David Booth, próspero comerciante de Liverpool, realizó un survey sobre las condiciones de vida en Londres en 1880 a fin de rebatir empíricamente afirmaciones de la Federación Social Demócrata que sostenía que un cuarto de la población inglesa vivía en la miseria. Para ello adoptó una

^{1/} Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo.
Diversas ediciones.

definición operacional de la pobreza y estableció una línea de pobreza. Los resultados de su estudio le permitieron comprobar que por debajo de ese mínimo vital se encontraba un tercio de la población londinense ^{1/}.

Junto a los estudios de Booth deben recordarse también los de Engels sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra ^{2/}; los de Rowntree sobre la situación de los pobres en York ^{3/}, y los de Le Play y su escuela sobre la situación de los obreros en diferentes países de Europa ^{4/}.

La preocupación por la pobreza no disminuyó en las primeras décadas de este siglo. La gran depresión dio elementos para que ella floreciera especialmente en Estados Unidos, donde diversas medidas oficiales intentaron paliar la situación de los grupos más desposeídos a consecuencia del crack del 29.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial cobra gran auge el optimismo desarrollista, que sustenta la creencia de que la pobreza pertenece al pasado y que ella desaparecerá espontáneamente como un corolario natural del desarrollo de las fuerzas productivas y del avance tecnológico. En ese espíritu viven durante más de veinte

-
- ^{1/} David Booth, Life and Labour of the People (1889-1891), Mac Millan, Londres, 1902-1903, 17 volúmenes.
- ^{2/} Frederic Engels, La situación de la clase obrera en Inglaterra (1845) Nueva York 1885, 2a edición Stuttgart, 1892.
- ^{3/} Benjamín S. Rowntree, Poverty: A Study of Town Life (1901), Longmans, Londres y Nueva York, 1922. También: Mac Millan, Nueva York, 1961; y Poverty and Progress. A Second Social Survey of York (1941), Longmans, Londres, 1942.
- ^{4/} Frederic Le Play, Les Ouvriers Européens (1855), Tours, Mame et Fils, 2a. edic., 6 volúmenes, 1877-79.

años no sólo los países desarrollados, donde se alcanzan tasas de crecimiento del ingreso per cápita inigualadas, sino también los países subdesarrollados, que visualizan como posible salir de la situación en que se encuentran mediante la absorción del progreso técnico generado en los centros.

Hacia mediados de la década del 60, sin embargo, surgen dudas en torno a esas posibilidades y el optimismo decae. Por un lado en los Estados Unidos se descubre por detrás de la affluent society de Galbraith ^{1/} la subsistencia de la pobreza. Hay conglomerados humanos marginados de la abundancia e invisibles a los ojos de quienes disfrutan de ésta ^{2/}.

También en los países subdesarrollados se descubre que los esfuerzos realizados a lo largo de las dos décadas de la postguerra, no han dado los frutos esperados. Incluso aquellos países que han alcanzado importantes logros en materia económica, no consiguieron alcanzar un nivel de bienestar mínimo en el conjunto de sus poblaciones. Ello se agrava a consecuencia de la creciente interdependencia mundial y del desarrollo de los mass media, que producen "la revolución de las expectativas crecientes", por la cual conglomerados humanos que en el pasado vivían ignorantes de los avances en materia de consumo producidos en los centros, conocen ahora tales novedades en forma casi inmediata y aspiran a poseer ellos también los logros que a nivel de la cultura material han alcanzado los países más desarrollados.

Es en este contexto que cobran importancia diferentes críticas a los enfoques desarrollistas, reapareciendo el problema de la pobreza bajo otras denominaciones. En América Latina cobra especial fuerza el tema de la marginalidad en sus diversas versiones, desde aquella basada en la idea de la existencia de una superposición

^{1/} J.K. Galbraith, The Affluent Society.

^{2/} M. Harrington, The Other America. Poverty in the United States, Mac Millan, Nueva York, 1962. En español: La cultura de la pobreza en Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

/cultural, que

cultural, que estaría en la base de la imposibilidad o de la dificultad de estos países para obtener un desarrollo económico adecuado y para integrar al conjunto de la población a un estado nacional, hasta aquellas otras que la explican por el funcionamiento mismo del sistema capitalista dependiente ^{1/}.

Es, sin embargo, recién en la década de los setenta que surge la preocupación por la pobreza bajo esta denominación. En esta recolocación del tema le ha correspondido un papel primordial al Banco Mundial, y a su decisión de contribuir financieramente a la implementación de políticas tendientes a su erradicación, especialmente en el área rural ^{2/}.

^{1/} R. Franco, El análisis sociológico de la marginalidad en América Latina, ILPES, mimeo, Santiago, 1974. También, A.E. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1976.

^{2/} World Bank, The Assault on World Poverty. Problems of Rural Development, Education and Health, Baltimore y Londres, World Bank y John Hopkins University Press, 1975. También los diversos discursos de Robert McNamara, Presidente del grupo del Banco Mundial, especialmente el dado ante la Asamblea General de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, en Nairobi, Kenia, en septiembre de 1973.

Es a partir de este hito que diversos organismos de las Naciones Unidas y entidades gubernamentales han iniciado estudios sobre la situación de los grupos más pobres ^{1/}.

2. Desarrollo económico y pobreza

Otro concepto estrechamente ligado a la pobreza es el de desarrollo económico. Las relaciones entre estas dos ideas pueden ser vistas desde tres posiciones diferentes: la optimista, la pesimista y la reformista.

Para los optimistas, como se dijo, el progreso tecnológico mantendrá una progresión constante, fomentando la prosperidad y acabando así con los restos de la sociedad preindustrial. Los bolsos de pobreza que todavía subsisten terminarán cediendo ante el avance de la modernización, siendo solo cuestión de tiempo la consecución de tales objetivos. Se acepta que el progreso técnico reduce la cantidad de mano de obra necesaria por unidad de producto, pero se aduce que la cantidad de producto crece constantemente dando lugar a nuevas industrias, a la aparición de nuevos bienes y

1/ International Labour Office, The Poor in Asian Development. An ILO Programme. Informe del Director General a la Octava Conferencia Regional Asiática, realizada en Colombo (Sri Lanka), septiembre-octubre de 1975. También Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial. Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976. Committee of Development Planning, Attack on Mass Poverty and Unemployment. Documento presentado al Octavo Período de Sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo (Ginebra, 1972), Documento E/AC.54/L.44, Sales No 72.II.A.11. También pueden consultarse los documentos preparatorios de este informe en Journal of Development Planning, núm. 5, Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

En América Latina puede verse: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, La pobreza en América Latina: Concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación, versión preliminar, Santiago, septiembre 1976.

/por tanto

por tanto a nuevas oportunidades ocupacionales. Por otro lado, el desempleo no ha crecido en la proporción prevista por los cálculos catastrofistas del pasado siglo, sino que más bien ha tendido a reducirse, merced a las políticas de pleno empleo. La pobreza, en realidad, estaría concentrada en aquellas zonas donde el proceso de industrialización ha sido débil. En consecuencia, el secreto de su erradicación queda reducido a enfatizar las políticas de crecimiento económico. La pobreza desaparecerá como una consecuencia natural del avance en el plano puramente económico.

Esta visión de las relaciones entre crecimiento económico y pobreza ha sido predominante entre los economistas, lo que probablemente permite explicar las debilidades de la economía de la pobreza.

La visión pesimista la sustentan quienes no creen que el crecimiento económico pueda acabar con la pobreza e incluso piensan que ella crecerá como uno de los vicios inherentes al proceso de crecimiento económico de índole capitalista. Los orígenes de esta visión pueden encontrarse en Ricardo que hablaba del desequilibrio existente entre la esfera natural productiva de subsistencias y las exigencias del crecimiento industrial y demográfico; y también en Marx, en cuya obra es posible encontrar varios temas vinculados con esta visión del problema. Así, en la teoría de la pauperización creciente. Como es sabido, existen al respecto dos interpretaciones, según se afirme que se trata de una pauperización relativa o que ella es de índole absoluta. La primera no implica necesariamente el desarrollo de la pobreza, por cuanto sólo significaría que la masa de los ingresos salariales aumenta menos rápido que la masa de la plusvalía. En cambio, según la segunda, a medida que los salarios pierden poder adquisitivo van tendiendo a quedar por debajo de un cierto nivel donde las condiciones de sobrevivencia devienen aleatorias.

Indudablemente en la exposición de la teoría del salario de Marx se presentan ambigüedades que impiden resolver a la luz de los

/textos la

textos la querella mencionada. Como se recuerda, según Marx el salario se fija por el valor de la fuerza de trabajo, que es igual a lo necesario para el mantenimiento del obrero y de su familia. Sin embargo, no está claro qué es lo que debe considerarse como "normal" para el mantenimiento del proletario, siendo posible una interpretación en sentido fisiológico, según la cual el valor de la fuerza de trabajo es igual a lo necesario para que el obrero y su familia se alimenten y se reproduzcan. Otra manera de ver sostiene que ese mínimo de mantenimiento iría variando de acuerdo a las características generales de la sociedad.

En definitiva, como el criterio del salario fijado en un sentido puramente fisiológico devino difícilmente sostenible, los marxistas afirman la segunda tesis, o sea, la de una fijación del salario de acuerdo a las normas imperantes en la sociedad en cuestión, que variarían con el tiempo y que, consecuentemente, pueda ser objeto de apreciaciones diversas y contradictorias en un mismo momento.

Otro aspecto del pensamiento marxista relacionado con el tema de la pobreza es la teoría del ejército industrial de reserva. Este sería la consecuencia de la evolución de la composición del capital y de la competencia entre los mismos capitalistas que los impulsaría a pasar de una etapa en la cual obtendrían plusvalía absoluta, derivada del aumento de la jornada de trabajo de sus obreros, a una etapa donde, mediante la introducción del progreso técnico se necesita cada vez menos fuerza de trabajo para producir la misma cantidad de bienes. En definitiva, aumenta lo que la teoría marxista denomina el capital constante, o sea, el conjunto de las máquinas y de equipos en general y disminuye relativamente el capital variable destinado a comprar mano de obra. En definitiva, en cada nueva incorporación de progreso técnico hay un conjunto de trabajadores que se torna superfluo, queda cesante y pasa a integrar el ejército industrial de reserva. En éste

/reclutarán los

reclutarán los capitalistas la mano de obra necesaria cuando tengan necesidad de ella. La competencia entre los capitalistas obliga a la incorporación constante de progreso técnico por lo que, de aceptar los postulados de esta teoría, un número creciente de individuos quedaría marginado del sistema. Por ello la masa de los pobres, aquellos que no pueden subvenir a sus necesidades porque no están empleados, tendería a crecer a medida que formas más nuevas de producción van penetrando en diversos sectores de la economía.

La tercera manera de ver las relaciones entre el crecimiento económico y la pobreza no cree que ella desaparecerá espontáneamente. En definitiva, no acepta que la "mano invisible" del mercado pueda acabar con la pobreza, sino que estima necesario introducir ciertas modificaciones en el sistema. Habría que "llevarle la mano" al mercado, buscando eliminar los posibles efectos regresivos de su acción.

Quienes en general se preocupan del problema de la pobreza tienden a pertenecer a este último grupo, aunque es cierto que también para los sostenedores de la tesis optimista es necesario preocuparse de la pobreza. Si bien en el largo plazo el crecimiento económico conducirá a la erradicación definitiva de la pobreza, en el corto plazo hay que preocuparse de los grupos que se encuentran en la miseria por dos razones: una, de índole sociopolítica, ya que quienes se encuentran en esa situación son un peligro para la sociedad, son las clases peligrosas; y además, porque su existencia constituye una mancha para la sociedad de la abundancia.

3. Definición de la pobreza

Es necesario comenzar este punto destacando las grandes discusiones que han existido en todo tiempo sobre la naturaleza y el concepto de la pobreza. Es evidente la falta de precisión del término, que permite definirlo de muy diversas maneras; asimismo, es notoria

/también la

también la ausencia de un cuerpo teórico dentro del cual se inscriba el concepto de pobreza y que permita fijar sus límites conceptuales por las relaciones que mantiene al interior de dicha teoría con otros conceptos que lo acoten.

Es, asimismo, importante tener en cuenta las diferencias empíricas existentes entre diferentes conjuntos de individuos que son designados como pobres. No es lo mismo ser pobre en los Estados Unidos, que en Europa, o en los países subdesarrollados. Las diferencias no son sólo de extensión, de volumen del grupo social pobre, sino también de naturaleza.

Por otro lado son evidentes también las connotaciones ideológicas y políticas implicadas en cualquier definición de la pobreza y la presencia de juicios de valor cuando se establecen criterios tendientes a separar el conjunto de los pobres del resto de la sociedad.

Todo ello dificulta o imposibilita las definiciones objetivas de la pobreza y lleva a reconocer, al mismo tiempo, la presencia de un inevitable subjetivismo en todas estas definiciones. Ese subjetivismo reconoce tres orígenes diferentes. La pobreza es esencialmente relativa y cambiante, y está estrechamente ligada a la clase social a la que pertenece aquel que realiza la evaluación. Como decía Simmel en 1908:

"Es pobre aquel cuyos recursos no alcanzan a satisfacer sus fines. Este concepto puramente individualista, queda reducido en la aplicación práctica, puesto que determinados fines pueden considerarse como independientes de toda fijación arbitraria y personal. En primer lugar, los fines que la naturaleza impone: alimento, vestido, vivienda. Pero no puede determinarse con seguridad la medida de estas necesidades, una medida que rija en todas las circunstancias y en todas partes, y fuera de la cual, por consiguiente exista la pobreza en un sentido absoluto. Cada ambiente general, cada clase social, posee necesidades típicas; la imposibilidad de satisfacerlas significa pobreza. De aquí procede el hecho vulgar en todas las sociedades progresivas de que hay personas que son pobres dentro de su clase y no lo serían dentro de

/otra inferior,

otra inferior, porque les bastarían los medios de que disponen para satisfacer los fines típicos de estas últimas." 1/

Una segunda fuente de subjetivismo la da el hecho de que cada clase social tiende a percibir a los pobres no como estando en una situación cualitativamente diferente a la suya sino sólo cuantitativamente desmedrada en las mismas dimensiones. En este sentido puede recordarse el ejemplo presentado por Henri Mendras quien pidió a una niña de un exclusivo colegio francés que escribiera una redacción sobre una familia pobre, recibiendo respuestas en las que tal familia aparecía como caracterizada por tener un mayordomo muy pobre y mal vestido, un chofer muy pobre, un jardinero muy pobre, etc. 2/

Pero la fuente más importante de subjetivismo en cualquier definición de la pobreza habría que buscarla sin embargo en el hecho de que, implícita o explícitamente, ella está afirmando algo acerca del resto de la sociedad. La situación de los que no tienen es incomprensible si no se la relaciona con la situación de los que sí tienen. La pobreza, en otros términos, es inseparable de la estructura de poder y de los intereses tejidos a su alrededor.

Si bien, como se ha dicho, las definiciones de pobreza propuestas son innumerables, ellas pueden agruparse en dos grandes familias, una que entiende la pobreza como una situación y la otra que la conceptúa una relación.

La pobreza como situación implica afirmar que a partir de una perspectiva esencialmente "consumista" el subconjunto de la sociedad considerado pobre no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Tal perspectiva plantea serios problemas. En primer lugar, es necesario establecer cuáles son esas necesidades básicas. Enumerarlas obliga, por supuesto, a realizar

1/ George Simmel, Sociología, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1934, pp. 38-39.

2/ Ejemplo proporcionado por Aldo E. Solari.

un juicio de valor que si bien en algunos casos busca encubrirse de una supuesta científicidad, en otros se reconoce abiertamente. Así Harry Johnson afirma que el criterio debe ser satisfacer aquellas necesidades que permitan una "supervivencia civilizada", o que sea razonable o socialmente aceptable. Rowntree, por su parte, recurre al criterio del mantenimiento de la eficiencia física de los sujetos, mientras que las Naciones Unidas hablan de un nivel de vida compatible con la dignidad humana. No es necesario profundizar demasiado para que sea evidente la dificultad de definir qué significa cada uno de los criterios mencionados. Pero ahí no terminan los problemas por cuanto incluso si hubiera acuerdo sobre los rubros más generales constituyentes de las llamadas necesidades básicas a satisfacer (tales como alimentación, vestimenta, vivienda, equipamiento, etc.), habría que plantearse la pregunta sobre la cuantía y calidad de la satisfacción: qué cantidad de bienes de qué calidad son suficientes para satisfacer esas necesidades básicas. Aquí, evidentemente, es necesario emitir nuevamente juicios que, en la mayoría de los casos, difícilmente pueden ser confirmados científicamente. Las dificultades implícitas en este tipo de definiciones se verán con mayor acuciosidad más adelante, al intentar enumerar las diferentes mediciones del problema de la pobreza que se han manejado.

La segunda familia de definiciones entiende que la pobreza es una relación. Subyacente a tal planteo se encuentra la idea de desigualdad social y el intento de vincular a los pobres con el resto de la sociedad.

Es necesario tener claro que según sea la definición que se acepte de pobreza, según las características que ella tenga, será también la magnitud del problema de la pobreza. Por eso, pueden distinguirse dos conglomerados de autores, los optimistas, que intentan definiciones lo suficientemente restringidas y acotadas del conjunto de pobres como para poder sostener que el problema

/es relativamente

es relativamente manejable y es posible enfrentarlo. En cambio, otro grupo de autores tienden a dar cifras "catastrofistas", aumentando el número de pobres merced a definiciones más amplias de lo que sea pobreza.

Asimismo, las relaciones entre pobreza y desigualdad están en buena parte explicadas por problemas ideológicos, y la unión o separación de estos dos conceptos tiene bastante que ver con la crítica o la defensa del statu quo. Quienes tienden a defenderlo se preocupan en general por distinguir entre ambas; quienes lo atacan en cambio, se niegan a separar la pobreza de otras formas de desigualdad social existentes. Esta es probablemente una de las mayores divisiones que se pueden encontrar entre los estudiosos del tema ^{1/}.

La estrecha vinculación entre las nociones de pobreza y desigualdad muestra, una vez más, la arbitrariedad de las definiciones usuales de la pobreza. Es evidente que todas las sociedades humanas existentes hasta ahora y probablemente todas o la mayoría de las futuras han sido y serán desiguales. En ellas, los bienes sociales disponibles se reparten según criterios que otorgan a cada uno de los miembros de la sociedad porciones diferentes. Por supuesto, las ideologías imperantes asumen la tarea de justificar de diversas maneras las distribuciones así efectuadas, mostrando o esforzándose por hacerlo, que tales procedimientos son esencialmente justos. Cuando se establece una definición de pobreza se está aceptando alguna de esas justificaciones ideológicas y rechazando otras. Así sería justo para algunos, que el quintil superior de la distribución del ingreso de una sociedad recibiera

^{1/} Dorothy Wedderburn, "Le Probleme de la Pauvreté dans les Pays Avancés", Economie Politique (Archives de l'ISEA), XXIV, núms. 1-2, 1971, p. 30.

10 veces más que el quintil inferior, pero no lo sería si recibiera 20 veces más. En este caso habría una situación de pobreza del grupo subprivilegiado que debería solucionarse mediante algún mecanismo ad hoc. En conclusión, si bien en los estudios de pobreza aceptan como irremediable o como problema a solucionar en un momento futuro no determinado, la desigualdad en la distribución de los bienes sociales, rechazan la entidad de la desigualdad existente. El argumento anterior desde que relaciona los mínimos y los máximos de percepción del ingreso se vincula más directamente como se verá a las definiciones relativas de la pobreza, sin embargo cabe aplicarlo también a las llamadas "absolutas", por cuanto en éstas se dice lo mismo sólo que toda desigualdad es válida, salvo aquella que hunde al grupo subprivilegiado por debajo de un cierto mínimo fisiológico.

4. Formas de medición

Dado el panorama descrito precedentemente respecto a las diferentes posiciones en torno a qué sea la naturaleza y definición de la pobreza, debe reconocerse que los problemas de su medición distan de ser sencillos. La esencia de los esfuerzos en tal sentido consiste en separar a los pobres de los que no lo son. Ello lleva a que sea necesario elegir algún procedimiento de discriminación entre uno y otro de esos subconjuntos. Para hacerlo, hay que seleccionar las necesidades consideradas básicas; luego, definir los recursos a considerar y establecer la unidad de consumo a tener en cuenta (sea el individuo, la familia o el hogar, sea un grupo social determinado).

Una vez establecidas las necesidades básicas será posible seleccionar indicadores que las representen, y establecer en ellos algunos puntos críticos, atinentes a la satisfacción de dichas necesidades, según la apreciación de técnicos y especialistas, o el juicio más o menos acertado del analista.

/Los mínimos

Los mínimos así adoptados pueden ser de dos tipos. Uno, que podría denominarse fisiológico, se funda en la idea de subsistencia y busca fijar el punto por debajo del cual existiría una amenaza clara para la vida del individuo. Se supone que es posible establecer evaluaciones de las calorías y proteínas necesarias para un desarrollo normal del ser humano y a partir de ello establecer dietas mínimas y su costo a precios de mercado, estimando así el monto de los gastos alimentarios que serían lo esencial de un presupuesto mínimo.

La adopción de un criterio como el enunciado reduce enormemente el número de pobres especialmente en las sociedades industriales, lo que permite suponer qué tipos de orientaciones de las reseñadas anteriormente recurrirán a él^{1/}. Pero, por otro lado, es necesario formular algunas precisiones a la elección de tal criterio. Los mínimos fisiológicos no son de extrema precisión. Es evidente que las necesidades alimentarias varían con los individuos, la edad, el sexo y la actividad y si bien se afirma que pese a todo ello permiten, de manera estática, delimitar una zona donde la sobrevivencia está asegurada y otra donde ella no está garantida, parecería que todavía se sabe muy poco sobre las necesidades que el hombre tiene de ciertos elementos nutritivos, sobre la variación de ellas en el tiempo y entre diferentes grupos de edad. Es conocido además, que los hábitos alimentarios están socialmente condicionados, de manera que un régimen dado puede ser a la vez aceptable en el plano nutricional e inaceptable a la luz de las convenciones sociales^{2/}. En definitiva, aun cuando pueda parecer uno de los indicadores más objetivos no hay consenso sobre

1/ Los gastos alimentarios han dejado, hace tiempo, de ser la carga más importante del presupuesto familiar en los países desarrollados. Véanse las críticas de Seligman a quienes, como Rose Friedman, recurren a tales criterios. Cf. Ben B. Seligman, "Problemes de Mesure de la Pauvreté aux Etats-Unis", Economie Politique (Archives de l'ISEA), XXIV, núm. 1, 1971.

2/ Cf. Dorothy Wedderburn, cit., p. 32.

/esa característica.

esa característica. Así, Seligman por ejemplo, criticando a quienes privilegian este indicador, señala que la noción de nutrición suficiente no puede determinarse por ningún procedimiento propiamente científico y que por lo tanto tales estimaciones en materia de necesidades de proteínas y calorías valen tanto como una adivinanza. Por otra parte, aun cuando se pudiera establecer objetivamente, esta medición se relacionaría más bien con el problema del hambre que es una categoría posible dentro de la pobreza, pero que no debe confundirse con ella, sin riesgo de desvirtuar el fenómeno a estudiar.

Por otro lado, las evaluaciones monetarias de estas canastas mínimas se hacen tomando determinados precios de mercado, en los Estados Unidos, por ejemplo, aceptando los precios al menudeo fijados por el Departamento de Agricultura. Es evidente, sin embargo, que esos precios no rigen para todas las regiones del país y ni siquiera para todos los sectores de una misma ciudad. Se ha demostrado que son en general los grupos más pobres los que tienen que pagar precios más altos por este tipo de bienes, sea porque sólo pueden adquirir cantidades muy pequeñas, perdiendo ventajas de escala, sea porque deben solicitar créditos sumamente onerosos a los comerciantes dispuestos a venderles, etc. Así lo que se consideraba una determinada cantidad de ingreso que permitía tener acceso a una canasta de bienes que permitiera cubrir por lo menos las necesidades fisiológicas mínimas de los componentes del grupo familiar, se torna en la práctica sumamente escaso. Incluso individuos con ingresos bastante superiores al establecido según ese criterio pueden encontrarse en situaciones de pobreza, sufriendo desnutrición.

Además, téngase en cuenta que las encuestas del presupuesto familiar, a las que usualmente se recurre, entregan información sobre la disponibilidad de alimentos en el grupo familiar, pero no del consumo de esos alimentos y de su repartición al interior de la familia que puede no ser realizada homogéneamente. Es bien

/sabido que

sabido que puede haber sobreconsumo de los adultos y subconsumo de los lactantes, de los niños y de las mujeres embarazadas que tienen requerimientos más altos en los momentos de preñez.

El segundo mínimo podría denominarse sociológico.^{1/} Se trata de una noción por la cual se considera pobres a quienes no pueden asegurar una disponibilidad mínima de bienes y servicios, considerados por la respectiva comunidad como derecho de todo individuo. Es muy difícil establecer tal lista por cuanto se replantea el problema de las necesidades básicas, y tanto en su elección como en la fijación de los montos considerados satisfactorios influyen por supuesto el nivel de bienestar nacional y el financiamiento de que dispone el programa específico que intenta favorecer a los pobres.

En algunos casos se han intentado combinaciones de tales criterios, estableciendo un valor inferior que indicaría el nivel de supervivencia; otro, el más alto representaría el nivel de máxima satisfacción. Entre estos dos extremos se situaría un nivel de mínimo bienestar o línea de pobreza que señalaría el valor a partir del cual "la vida es aceptable". En esta forma el indicador estaría dividido en cuatro sectores: valores por encima del punto de satisfacción máxima; valores que se ubican entre el punto de satisfacción máxima y el nivel de mínimo bienestar; valores entre el nivel de mínimo bienestar y el punto de supervivencia; y valores que aparecen por debajo del punto de supervivencia.^{2/} En cambio con necesidades de satisfacción no tan vital, no es fácil fijar tales puntos críticos. Es evidente que tales niveles varían en el tiempo y en el espacio. Lo que pudo mirarse como aceptable en el siglo pasado, tal vez en el momento actual se considere

1/ Parent, cit.

2/ Véase Rolando Franco, Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973.

cercano al nivel de sobrevivencia. Por otro lado, lo que se estima adecuado en un país subdesarrollado puede parecer ínfimo en uno desarrollado. Lo anterior da una idea de las dificultades existentes en este tipo de cálculos y de cómo los mismos se ven afectados por la ideología y los valores dominantes en un determinado momento en la sociedad a la que pertenecen sus realizadores.

5. Ambito de comparación y fijación de mínimos

Otro problema de las definiciones de la pobreza estriba en cuál será la sociedad respecto de la que se definirá la situación de los grupos pobres. Obviamente, no es lo mismo ser pobre en un contexto que en otro: quienes pasan por pobres en los Estados Unidos, probablemente estarían lejos de esa situación en la India. En el caso de América Latina, nos hallamos ante un continente con múltiples países y situaciones muy diferentes. Por ello la sociedad global a considerar debe ser explícitamente indicada. Podría optarse por hablar de la sociedad mundial, lo que permitiría mostrar la situación desmedrada de importantes sectores de los países subdesarrollados por cuanto de tomarse los "umbrales de pobreza" que se utilizan en los Estados Unidos o los países europeos desarrollados, probablemente grandes sectores de clases medias latinoamericanas y de otras regiones del Tercer Mundo quedarían sumergidas en el mundo de la pobreza. La interdependencia existente en la actualidad entre regiones del mundo, las consecuencias del efecto de demostración, en cuanto a despertar crecientes expectativas consumistas en las poblaciones de países que no están en condiciones de satisfacerlas, hacen pensar que la elección de la sociedad mundial no es, ni de lejos, descabellada.

Otra opción es referirse a la "sociedad latinoamericana", adoptando criterios únicos que sirvan o se utilicen para detectar los grupos pobres en todos los países. Tampoco debe descartarse

/un criterio

un criterio de esta índole. Debe destacarse, sin embargo, que los grupos pobres así identificados resultarían altamente heterogéneos, por cuanto habría un único "umbral" frente al cual se mediría la situación de Haití, con US\$97.5 de ingreso por habitante, con la de Argentina, (US\$916.8, según cifras de la CEPAL para fines de la década pasada).

Por fin, cabría seleccionar "umbrales" individuales para cada país. Tal procedimiento no dejaría de presentar dificultades. Por ejemplo, en la región existen varios países-continente, siendo el caso más claro el de Brasil, a cuyo interior hay diferencias regionales muy considerables, no sólo en cuanto a los posibles mínimos necesarios en cada una de ellas, sino también respecto a los niveles de precios, a la riqueza y al ingreso.

Por último, pero no por eso descartable, sería posible analizar el fenómeno de la pobreza en el marco de la sociedad local. Allí se identificaría a los que son "pobres" según los criterios de su propia comunidad de pertenencia, que seguramente serán muy diferentes a los que el investigador (urbano, de clase media) hubiera utilizado. Este tipo de estudios permitiría profundizar en ciertos aspectos subjetivos, o psicológico-sociales, de la pobreza, descubrir la relatividad de los criterios de delimitación y su condicionamiento clasista, y la forma en que se da la "pobreza percibida". Runciman, analizando estos aspectos en la sociedad inglesa, concluyó que los pobres no tienen conciencia de las profundas desigualdades en la repartición de los bienes sociales que existe en su sociedad, porque toman como grupos de referencia a sectores que se encuentran muy cerca de ellos en la escala social. (Runciman, 1966.)

6. Dimensiones de la pobreza

Lo anterior ha dejado en claro las múltiples dificultades que debe enfrentar cualquier intento de fijar criterios para separar a los pobres a partir de criterios basados en el consumo y la satisfacción de las necesidades básicas.

A continuación se hará una breve revisión de aquellas facetas del problema a las que usualmente recurren quienes intentan la fijación de líneas o zonas de pobreza, sean de índole monetaria, sean basadas en la elaboración de un índice global de pobreza. Como se ve, de lo que se trata es de medir el nivel, estándar o calidad de la vida, fijando un punto crítico por debajo del cual se estima que resulta excesivamente penoso vivir. En general, las dimensiones destacadas son alimentación-nutrición, salud, educación, vestuario y vivienda. En algunas ocasiones se recurre a otras dimensiones como recreación, etc. pero se trata de esfuerzos más escasos y en general menos exitosos.

a) Alimentación-Nutrición. Pese a las observaciones críticas ya formuladas, se ha aconsejado tener esta dimensión especialmente en cuenta. Así, el Comité de Planificación del Desarrollo, órgano consultivo de Naciones Unidas, establecido por el Consejo Económico y Social, luego de señalar las dificultades existentes para definir un umbral de pobreza de validez internacional, plantea que "sin embargo, es de gran importancia que, dentro de sus respectivas categorías de familias pobres, los países identifiquen una subcategoría de 'extremadamente pobre', definida en términos de normas nutricionales"^{1/}.

Son comunes, por otra parte, los intentos de evaluar los mínimos calóricos y proteicos necesarios para la subsistencia, siendo el más conocido el elaborado por el Comité de Expertos de la FAO, en 1971. En Chile, existen los cálculos elaborados por el Departamento

^{1/} Comité de Planificación del Desarrollo, cit., p. 7.

de Nutrición de la Universidad de Chile, según los cuales se requiere la ingestión de 2 390 calorías y 46 gramos de proteínas por día.

A partir de la aceptación de uno de estos criterios sobre necesidades nutricionales se fija la dieta mínima de menor costo. Una característica de ella es que no hay posibilidad de sustitución de los alimentos allí incluidos que no implique un encarecimiento de la alimentación, cosa que - como es obvio - plantea problemas que en general conducen a que el ingreso considerado necesario tienda a ser insuficiente para una nutrición adecuada.

b) Salud. Otra dimensión a la que usualmente se recurre es al estado sanitario de los individuos o familias o al acceso que ellos tienen a los servicios de salud, prestados por el Estado u otras organizaciones.

Sin embargo, los indicadores a que se recurre, como el número de consultas médicas u odontológicas o el número de noches de hospitalización por habitante-año, presentan limitaciones considerables. El que una familia o individuo obtenga valores superiores a los mínimos fijados puede ser una consecuencia del mayor número de enfermedades sufridas y no del mejor acceso a los servicios de salud. Por otro lado, tales indicadores no toman en cuenta la distribución diferencial de los riesgos de salud en la población, debido a diferencias en las condiciones de vivienda, nutrición, transporte, trabajo, etc. ni tampoco la diferencia en la calidad de los servicios prestados.

c) Vestuario. Cuando se trata de tomar en consideración esta dimensión los problemas son todavía más graves. La vestimenta que una persona de clase media considera indispensable para el normal desarrollo de sus actividades cotidianas resultaría inservible para los individuos componentes de los sectores populares. Asimismo, las variaciones regionales o geográficas introducen modificaciones considerables en el tipo de ropa a utilizar. Las diferencias climáticas hacen que en algunas regiones la carencia en este rubro

/lleve a

lleve a quienes la sufren directamente a la muerte, mientras que en otras zonas es posible subsistir con comodidad, incluso en la total ausencia de tales elementos. Todo ello dificulta de manera considerable, aun cuando no impide totalmente, establecer mínimos en tales dimensiones. De todas maneras se ha sugerido en alguna ocasión el criterio de la adquisición de un ajuar completo al año ^{1/} pero ha resultado bastante difícil aplicarlo en la práctica por lo que en general esta dimensión es olvidada cuando llega la fase de la medición.

d) Educación. Es necesario tener en cuenta que la educación puede ser considerada de dos maneras respecto a la pobreza; por un lado, el gasto que realiza una familia para mantener a sus hijos en el sistema escolar, consistente en el pago de matrículas, de transporte, de útiles, etc. imprescindibles para el normal desarrollo de las actividades lectivas, y por otro, la situación educacional misma del grupo familiar. La primera es normalmente dejada de lado, ya que especialmente la enseñanza primaria es gratuita en casi todos los países, lo que obviamente no quiere decir que no implique gastos. Más interés despierta el nivel educacional alcanzado por los miembros del grupo familiar. El indicador sería aquí el nivel de educación promedio de la familia y el punto mínimo, la obtención de una educación básica completa. Podría considerarse pobres a aquellos que por ejemplo no terminaron la educación básica ^{2/}. Otros autores, sin embargo, discrepan con considerar a la educación como un aspecto de la pobreza. Aducen que una persona enferma y sin educación tendrá más problemas para conseguir una remuneración adecuada para

1/ Mercedes Taborga, "Proposición de un índice de bienestar para medir la severidad de la pobreza", Estudios de Economía, núm. 3, 1974, pp. 179-201.

2/ Así Cortázar, Pobreza y consumo mínimo. Proposición de metodología. CEPLAN, Santiago, 1974, inédito.

cubrir sus necesidades básicas y que una familia pobre tendrá dificultades para educar y calificar su fuerza de trabajo de modo que sea capaz de obtener una remuneración adecuada para salir de la pobreza. Sin embargo, estos indicadores apuntan, en el entender de tales autores, a características sociales relacionadas con la pobreza pero que no harían a la naturaleza intrínseca de este fenómeno.

e) Vivienda. Es otra de las dimensiones usualmente consideradas y tiene especial importancia porque en Chile se ha realizado el Mapa de la Extrema Pobreza a partir de la información disponible sobre vivienda, extraída del Censo de Población y Vivienda de 1970. Otros estudios también han recurrido a esta dimensión aunque manejándola de manera diferente. Así Cortázar y Taborga utilizaron como indicadores el equipamiento, o sea, la disponibilidad de agua, luz y servicios higiénicos, y el hacinamiento (número de personas por piezas excluyendo los servicios higiénicos). En un caso (Cortázar) se ponderó por edad, estableciendo equivalencias por persona adulta: los niños de 0 a 10 años valdrían 0.5 a tales efectos; los de entre 11 y 15 por 0.8 y los mayores de 16 serían considerados 1.

Se estimó que el consumo mínimo era la vivienda CORVI más económica de 36 metros cuadrados, que incluye dos dormitorios, living-comedor, baño y cocina. Como la familia-tipo manejada por los organismos públicos es de 5.5 se consideró que existiría hacinamiento cuando en una familia se dé una relación personas-espacio de 1.4 por pieza. Según el adelanto muestral de 1970 el 50 por ciento de la población chilena vivía hacinada de acuerdo a la definición utilizada; 45 por ciento de ella habitaba en el área urbana y 61 por ciento en la rural. Dicho estudio también consideró importante la existencia de agua potable, el alcantarillado en el medio urbano, y la existencia de alguna forma de calefacción como estufa, brasero o fogón. Carecían de los mínimos en estos criterios el 43 por ciento de los chilenos (36 por ciento urbanos y 67 por ciento rurales).

/El Mapa

El Mapa de la Extrema Pobreza de Chile realizado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Universidad Católica constituye, sin lugar a dudas, el esfuerzo empírico más interesante de separar a los pobres del resto de la población, a efectos de estudiar sus características y peculiaridades. Contiene sin embargo información sincrónica, lo que impide comparaciones sobre la evolución en el tiempo del número y la naturaleza de los pobres. El objetivo del trabajo fue aislar el universo de la extrema pobreza mediante indicadores de nivel de vida y además ubicar geográficamente a estos grupos de pobres.

Si bien los investigadores hubieran preferido usar datos de ingreso, éstos no existían en el censo: "los más representativos del nivel de vida eran el tipo de vivienda, el hacinamiento y el equipo del hogar"^{1/}.

Para confeccionar sus indicadores tomaron, en primer lugar, el tipo de vivienda, clasificado censalmente en diez categorías: 1) casa; 2) departamento; 3) vivienda de conventillos; 4) rancho, choza o ruca; 5) mejoras; 6) viviendas marginales o callampas; 7) viviendas en estructuras no residenciales; 8) viviendas móviles, vagón, carpa, etc.; 9) otros tipos de viviendas particulares; y 10) viviendas colectivas.

El segundo indicador utilizado fue el hacinamiento, definido como 4 ó más personas por pieza habitación. Se dicotomizó a la población en hacinada y no hacinada. Nótese la enorme diferencia en el establecimiento de los puntos críticos en el mismo indicador para dos estudios sobre la misma realidad. Mientras Cortázar fijaba el punto de corte entre pobres y no pobres en 1.4 por pieza, los autores del mapa de extrema pobreza lo fijan en 4.

^{1/} Instituto de Economía, ODEPLAN, Mapa de la Extrema Pobreza de Chile, Santiago, mimeo, p. 5.

El tercer indicador era el equipamiento del hogar, distinguiéndose a aquellos que tenían algunos de los bienes encuestados (auto, camión, motocicleta, bicicleta, radio, televisión, refrigerador, máquina de coser) y los que no poseían ninguno de ellos.

La cuarta variable considerada fue el sistema de eliminación de excretas, distinguiéndose quienes habitan viviendas que utilizan a tales fines descarga de aguas, están conectadas al alcantarillado o poseen fosa séptica, de aquéllas que carecen de tales procedimientos.

A partir de esta información se intentó la construcción de un índice de pobreza con los indicadores "sistema de eliminación" y "hacinamiento", obteniéndose así cuatro categorías: 1) personas cuyas viviendas no tienen descarga de agua y que presentan hacinamiento; 2) personas que habitan viviendas con descarga de agua y hacinamiento; 3) personas que habitan casas con eliminación de excretas sin descarga de agua y sin hacinamiento; y 4) personas que habitan viviendas donde la eliminación se realiza con descarga de agua y en las cuales no hay hacinamiento. Este índice de pobreza de cuatro categorías se cruzó con los diez tipos de vivienda obteniéndose cuarenta casilleros. El ordenamiento de la población de acuerdo a los indicadores de pobreza se hizo asociando a cada categoría obtenida según el índice de pobreza el porcentaje de personas en cada categoría que pertenecen a hogares sin equipamiento. El cuadro adjunto muestra el espacio de atributos utilizado y la forma en que fue dicotomizado.

A base de estos criterios se estableció que el 21 por ciento de la población censada en Chile en 1970 se encontraba en extrema pobreza. Vale decir, un millón novecientas mil personas, de las cuales un millón trescientas vivían en el área urbana y cerca de seiscientas veinte mil en el área rural. Así, 32.2 por ciento del total de los pobres estaba ubicado en el área rural, cuando en realidad sólo el 25 por ciento de la población total del país vivía en dicho sector. En consecuencia, había mayor pobreza

/MAPA DE

MAPA DE LA EXTREMA POBREZA DE CHILE ^{*/}

Criterios para clasificar la población pobre

		<u>No hacinamiento</u>				<u>Hacinamiento</u>						
		Descarga		No Descarga		Descarga		No Descarga				
		E	-E	E	-E	E	-E	E	-E			
Casas Viviendas colec- tivas Departamentos	No UIU											
V. estr. no resid. Conventillos Otras (¿mejoras?)	No UIU											
Callampas Rancho-Ruca V. móvil	No UIU											

^{*/} La parte sombreada corresponde a los considerados pobres.

/relativa en

relativa en el campo aunque el mayor número absoluto de pobres estuviera en la ciudad. Sobre el sesgo implicado en los indicadores utilizados que lleva (o por lo menos facilita) esta conclusión se volverá luego.

Además, la mitad de la población extremadamente pobre era menor de 16 años; 41 por ciento de los niños de la edad escolar pertenecientes a este estrato social no asistía a la escuela ni se encontraba en la fuerza de trabajo.

Se han hecho diversas observaciones al Mapa de la Extrema Pobreza de Chile, especialmente a la utilización de indicadores de vivienda, que según los críticos puede conducir a resultados equívocos y no ser la mejor guía para políticas de erradicación de la pobreza. Como lo importante no es el porcentaje de viviendas pobres sino las consecuencias que tales viviendas acarrearán para la salud de sus ocupantes, es probable que haya otros indicadores más útiles para descubrir a los pobres.

Por otro lado, el uso del mismo indicador de vivienda para todo el país independientemente de la situación climática, puede conducir a resultados equívocos. Si se acepta, como parecen hacerlo los autores del Mapa, que la pobreza es una carencia de lo necesario para subsistir y que esto implica en una economía de mercado una cantidad de dinero suficiente, debe reflexionarse sobre si la vivienda es un buen indicador de ingreso. Las diferencias del gasto en vivienda de distintos grupos sociales tiene cierta independencia del gasto total en consumo. Mercedes Taborga ha demostrado la inconsistencia entre los resultados obtenidos por el Mapa de la Extrema Pobreza y un conjunto de indicadores normalmente usados para medir el nivel de vida regional ^{1/}, tales como la tasa de

^{1/} Mercedes Taborga, "Algunos comentarios sobre la elección de las condiciones de vivienda como medición de la severidad de la pobreza", Estudios de Economía, núm. 4, 1974, pp. 97-112. Muchas de las observaciones apuntadas aquí han sido recogidas de este trabajo.

defunción general, la tasa de mortalidad infantil (muertes de 0-11 meses por 1 000 nacidos vivos), considerando separadamente los fallecimientos de menores de 28 días y los de aquellos que ya habían superado tal edad; los recursos médicos y hospitalarios (número de profesionales en salud y camas de hospital por 10 000 habitantes); las causas de mortalidad infantil sean del aparato respiratorio especialmente bronconeumonía, sean del aparato digestivo, en especial diarrea; sean muertes por problemas en el parto; y la frecuencia de las causas de muerte en el país considerando las defunciones generales. Estos indicadores clasifican a las provincias de Chile en un orden diferente al índice de extrema pobreza, lo que lleva a concluir que la conexión entre vivienda y condiciones de vida no es necesariamente clara y que en ello influyen diferencias climáticas y coberturas de servicios de salud.

Por otra parte utilizar el indicador "no eliminación de excretas mediante descarga de agua" implica aceptar a priori que a mayor ruralidad habrá mayor pobreza. Los resultados obviamente confirman la hipótesis: en todas las provincias el porcentaje de pobres es mayor en el ámbito rural, superando el promedio del 21 por ciento, salvo en Chiloé y Magallanes.

La pobreza urbana es bastante similar en todas las provincias con excepción de Valparaíso y Magallanes, mientras que la pobreza rural varía según la concentración de la población se dé o no en torno a centros urbanos. Los caseríos y pueblos rurales no cuentan con alcantarillado público y la existencia del mismo depende de la riqueza de la zona y de la dotación de agua. Las provincias con un mayor índice de extrema pobreza rural son Tarapacá y Coquimbo que tienen una población rural en la precordillera donde no existen centros urbanos de importancia.

Los resultados así obtenidos pueden compararse con los de Cortázar como modo de observar la gran variabilidad que puede obtenerse de los mismos indicadores. Mientras los extremadamente

/pobres son

pobres son el 21 por ciento de la población total de acuerdo con el Mapa de la Extrema Pobreza, para Cortázar, utilizando como criterio el estar por debajo de los mínimos programáticos establecidos por el gobierno, el porcentaje de pobres es en Chile del 60 por ciento.

7. Las medidas-resumen de pobreza

Una vez obtenidos los indicadores de las diferentes dimensiones y fijados puntos mínimos o críticos es necesario homogeneizar tales variables a efectos de que, reducidas a una unidad de medida común, puedan ser sumadas y operacionalizadas conjuntamente. Asimismo, hay que ponderarlas de acuerdo a la importancia que se les atribuya. Esto conduce a la formación de índices globales de bienestar, o a resumir las diversas canastas en el monto monetario necesario para acceder a ellas. La unidad monetaria permite así la homogeneización de todas las variables y su reducción a una dimensión común.

En general se ha recurrido a la utilización del ingreso como el mejor indicador único de la pobreza. Ello es bastante razonable en sociedades donde todos los bienes pueden ser reducidos a una expresión monetaria. Pero, debe reconocerse que presenta dificultades incluso en esas sociedades y más aún en aquellas regiones donde rigen otros procedimientos para efectuar transacciones económicas. En el primer caso, resulta difícil por ejemplo evaluar el monto de lo percibido en especie, sea por servicios gratuitos procedentes de fuentes públicas o privadas, sea por regalías de cualquier índole o por autoconsumo. Las evaluaciones monetarias respecto de economías de subsistencia resultan francamente dificultosas. Debe recordarse la alta probabilidad de que muchos de los candidatos a integrar la categoría de "pobre" en América Latina se recluten entre quienes la practican.

/Además, el

Además, el ingreso bruto puede no representar la totalidad del poder adquisitivo a disposición de las unidades consideradas, ya que pueden hacer uso de ahorros anteriores, pueden recibir dinero de donaciones, préstamos y operaciones similares y así subvenir a sus necesidades.

El ingreso como se ve no es más que un medio para el logro de un fin, la satisfacción de las necesidades. Incluso, podría decirse que importa poco la forma y el modo a través del cual se obtiene la satisfacción, ya que el objeto de atención es, más bien, la cobertura de aquellas necesidades.

No son esos, sin embargo, los únicos defectos del indicador ingreso. Es común, en las investigaciones empíricas entre grupos populares, que dos familias con el mismo ingreso (manteniéndose constantes las otras características) se encuentren en situaciones totalmente distintas, una sumida en la pobreza, y la otra libre de ella. Juega aquí como variable interviniente entre ingreso y situación familiar, lo que podría denominarse "habilidades de economía doméstica" y de "administración de presupuestos reducidos". Recuérdese que Rowntree había intentado, en su investigación sobre York, dar cuenta de esas diferencias, hablando de pobreza "primaria" al referirse a quienes tenían ingresos menores a los requeridos para comprar los bienes absolutamente esenciales (alimentos, ropa, alojamiento, calefacción, etc.) y de pobreza "secundaria", generada por el uso ineficiente o inapropiado de un ingreso que debería ser suficiente.

No considera tampoco el indicador ingreso la diferencia de precios y calidad que prevalecen en el mercado, lo que conduce a que dos ingresos similares gastados en forma diferente produzcan consecuencias también diferentes. Tampoco tiene en cuenta las variadas estructuras de consumo que hacen que niveles de ingresos similares provoquen diferentes grados de satisfacción según sea el clima, el estilo de vida aceptado, etc. No permite diferenciar

/entre los

entre los individuos y las familias según sea la carencia básica que están sufriendo, y por lo tanto dificulta las posibilidades de implementar políticas específicas.

Por otra parte debe recordarse la importancia que ha cobrado en los últimos años la discusión en torno a los problemas del medio ambiente y de la calidad de la vida. Es también claro que el ingreso no tiene en cuenta los efectos del medio sobre la situación de los grupos sociales.

Así, es posible que de acuerdo a la línea de demarcación monetaria, los habitantes de cierta región deban ser clasificados como no-pobres. Pero si esa misma región está afectada por distintos tipos de contaminación ambiental que afectan en forma grave el nivel de vida de sus habitantes, es obvio, que aquella clasificación elaborada a partir de la exclusión de estas dimensiones resulta de poca utilidad. Es por ello que en los últimos tiempos, algunos autores han tratado de precisar las características de la pobreza a partir de un conjunto de dimensiones que se engloba en la expresión "calidad de la vida". Tales intentos tienen la ventaja de intentar tomar en consideración una amplia gama de facetas de lo que debe considerarse, de acuerdo a los valores vigentes en la actualidad, como necesidades mínimas, lo que la hace más flexible y tal vez más representativa que el indicador único, el ingreso. Sin embargo, paralelamente, introduce dificultades crecientes, como la necesidad de una definición suplementaria, y nada fácil, de "calidad de la vida". Luego obliga a la elaboración de complicadas medidas que resumen de alguna manera el haz de dimensiones destacadas.

Pese a las dificultades enumeradas, el ingreso es utilizado usualmente como el mejor indicador resumen del nivel de vida y consecuentemente, el escaso ingreso se estima que indica pobreza.

/En este

En este sentido - y siguiendo a Miller y Roby ^{1/} pueden distinguirse tres maneras de utilizar el ingreso como indicador de pobreza, las que responden a las diversas definiciones posibles y a las grandes perspectivas detectables sobre el tema.

a) Fijación de una línea (o zona) de pobreza a partir de un presupuesto mínimo

No es posible repetir aquí las observaciones que se hicieron en su oportunidad respecto a las dificultades y juicios de valor que se hallan presentes en la elección de la canasta de bienes considerada mínima. Este mínimo es en general fisiológico y la utilización del indicador en esta forma está estrechamente ligada a las definiciones situacionales.

La más famosa "línea de pobreza" fue la establecida por Orshansky para la Seguridad Social americana ^{2/}. Es necesario poner de manifiesto que cualquier línea de pobreza que se construya se basa en numerosos supuestos. Así las establecidas por el Servicio de Seguro Social norteamericano implican según Miller y Roby: a) que cada miembro adicional tiene significación para las necesidades presupuestales familiares; b) que la residencia urbana o rural tiene importancia económica; c) que se conoce la proporción del presupuesto familiar destinada a alimentos; d) que la dieta definida es la adecuada.

Entre 1959 y 1965 la línea de seguridad social sólo se ajustó para tomar en cuenta el alza de los precios pero no la elevación del nivel de vida logrado por el resto de la población.

^{1/} S.M. Miller y Pamela Roby, The Future of Inequality, Basic Books, Inc., Nueva York, 1970.

^{2/} Véase Mollie Orshansky, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", Social Security Bulletin, vol. 28, núm. 1, julio 1965.

Se la ha criticado, también, por ser demasiado alta por cuanto asume que el presupuesto familiar es tres veces el gasto en alimentos para una familia de tres o más personas.

Rose Friedman estableció por su parte una línea más baja basándose en los cálculos de nutrientes requeridos para una vida normal hechos por el Departamento de Agricultura y su Consejo de Investigaciones Nacionales. Diversos autores como se vio, han criticado los presupuestos en que se basa Rose Friedman porque parte de la suposición de que todas las comidas se preparan en la casa con alimentos comprados al menudeo, lo que iría contra arraigadas costumbres americanas de comer fuera. En segundo lugar, se supone que las familias pueden gastar su dinero comprando los alimentos más nutritivos al mejor precio sin considerar que son muy probablemente los pobres quienes carecen del tiempo necesario para comparar precios, lo que hace que en muchos casos no obtengan sus alimentos a los precios al detalle sugeridos por el Departamento de Agricultura. Es de hacer notar las fuertes implicaciones políticas que tienen todos estos ejemplos norteamericanos de líneas de pobreza fijadas. En gran parte se encuentran determinadas por la cantidad de fondos para financiar los programas hacia los pobres con que cuentan las agencias, y ello hace que no se tenga en cuenta la elevación del nivel de vida de la población hasta que sea políticamente posible elevar la línea y enfrentar la tarea de ayudar a quienes estén por debajo. Ello hizo por ejemplo, que el porcentaje de población en situación de pobreza bajara en Estados Unidos del 32 por ciento en 1947 al 19 por ciento en 1962, según uno de los criterios utilizados. En definitiva este uso de las líneas de pobreza las convierte también en relativas y relacionales.

El uso de este tipo de criterios ha sido criticado por Herman P. Miller, Jefe de la División de Población del Bureau de Censos de los Estados Unidos. Ha dicho: "... durante la pasada década hemos estado midiendo la pobreza por un estándar absoluto

/basado en

basado en las relaciones existentes en 1955 ... Si continuamos usando esa definición por más tiempo, eliminaremos la pobreza estadísticamente, pero pocas personas lo creerán - ciertamente no aquéllos que continúan teniendo vivienda, educación, asistencia médica y otros bienes y servicios muy por debajo de los estándares aceptables para esta sociedad." ^{1/}

b) Establecimiento de criterios movibles de acuerdo al alza del nivel de vida de la población

Se toma como estándar el ingreso medio o mediano familiar y se supone que aquellas familias que reciben, por ejemplo, menos del 50 por ciento de dicha suma son pobres, trazándose además una división con los muy pobres a la altura del 25 ó 33 por ciento.

Este criterio es movable por cuanto la línea que marca el comienzo de la pobreza se va reajustando con la elevación del estándar de vida nacional.

Siguiendo esta forma de separar a los pobres se ha demostrado que el porcentaje de pobres se mantiene igual en Estados Unidos desde 1947 ^{2/}.

c) La pobreza como participación en el ingreso de los menos privilegiados

Se considera pobres a los que se encuentran en el último quintil o cuartil o tercio de la escala de distribución del ingreso.

En realidad, muestra cómo se reparte la torta del ingreso nacional entre diversos sectores sociales, pero impide ver si se reducen los pobres.

Las ventajas de este tipo de procedimiento están en que el nivel de pobreza se va reajustando de acuerdo a las modificaciones habidas en el estado general de la sociedad. El criterio absoluto puede mostrar una reducción del número de pobres, que en realidad

^{1/} Cit. por Miller y Roby, p. 42.

^{2/} Miller y Roby, cit., p. 35.

sólo es consecuencia de que el ingreso real promedio de la sociedad crece en forma considerable, mientras la línea de la pobreza continúa en el mismo valor monetario. Algo así sucedió en los Estados Unidos, donde el mencionado ingreso creció 25 por ciento en ocho años; lo que hizo que el número de personas consideradas pobres de acuerdo al plafond de US\$5 000 cayera de 38.9 millones a 29.7 (Downs, 1968) ^{1/}. Pero tal reducción puede considerarse mucho más un efecto de la prosperidad nacional, en una coyuntura favorable, que la erradicación de la pobreza. Y como se ha demostrado tales mejorías resultan sólo coyunturales, perdiéndose a la primera crisis.

Estos procedimientos poseen mayor dinamismo lo que les permite ir dando cuenta de las variaciones constantes del nivel mínimo de vida. Es sabido que bienes considerados "suntuarios" en cierto momento devienen "necesarios" e incluso "imprescindibles" con el correr del tiempo. No hay que recurrir a ejemplos propios de los países desarrollados, donde es usual - en las encuestas entre sectores populares - encontrar a sujetos "pobres" según todos los indicadores, que al mismo tiempo son propietarios de un aparato receptor de televisión y un automóvil.

No es fácil encontrar el procedimiento ideal para clasificar a los pobres, porque la medición de los problemas sociales, como se dijo al comienzo, envuelve valores y la elección de los indicadores sociales implica tanto opciones políticas como técnicas. Los diferentes grupos de interés prefieren caminos diferentes para pensar sobre la pobreza. Aquéllos comprometidos con el crecimiento económico en el contexto de la estabilidad de precios se inclinan por definiciones de pobreza basadas en un enfoque de presupuesto comprimido; quienes buscan cambios en esas pautas enfatizan la proporción del ingreso que va a los más pobres, etc.

^{1/} Anthony Downs, Who are the Urban Poores?, Committee for Economic Development, Nueva York, 1968.

8. Algunos datos sobre la pobreza en el mundo

A continuación, y a título meramente experimental, se recogerán algunas cifras sobre la situación mundial y latinoamericana, a efectos de mostrar la amplitud del fenómeno de la pobreza masiva, incluso utilizando criterios relativamente conservadores.

Las dificultades para realizar dichos cálculos a nivel mundial son grandes, no sólo por la necesidad de generalizar un criterio, con todos los inconvenientes que ello conlleva, sino también porque se exige tener en cuenta el poder adquisitivo de las diferentes monedas. Las tasas de cambio oficiales pueden conducir, en muchos casos, a resultados distorsionadores. Pero no sólo eso, como recuerda la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ^{1/}, es necesario conocer también la distribución del ingreso vigente antes de la aplicación del impuesto y la medida en que la estructura fiscal y la dotación de servicios públicos mejoran la distribución real de dicho ingreso.

Teniendo en consideración estas dificultades dicho estudio estableció dos "líneas de pobreza" una basada en el jornal medio percibido por la mano de obra no calificada en empresas de fabricación en gran escala de la India (lo que se considera "estado de grave pobreza") y, la otra, en el equivalente a una rupia diaria por persona en las condiciones de la India (situación de "indigencia"). Ambos niveles pasaron entonces a convertirse en "paridad de poder adquisitivo".

La segunda fase del cálculo consistió en establecer una canasta típica de productos consumidos por los pobres y establecer su costo en diferentes regiones del mundo: un dólar en Europa

^{1/} OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial, Ginebra, 1976.

Occidental, 20 centavos en Asia, 23 centavos en Africa y 36 centavos en América Latina ^{1/}.

El nivel de "grave pobreza" quedó así fijado en diferentes montos de unidad monetaria según la región del mundo en consideración: US\$500 para Europa Occidental; US\$180 para América Latina; US\$115 para Africa y US\$100 para Asia. La situación de "indigencia" por su parte se daría en los casos de ingresos anuales menores de: US\$250 en Europa Occidental; US\$90 en América Latina; US\$59 y US\$50 en Asia.

Esta última cifra coincide con los estudios del Banco Mundial (que como se sabe había fijado un mínimo de US\$50 anuales per cápita), que estimaron la existencia de unos 650 millones de extremadamente pobres en el mundo.

Una consecuencia importante de este tipo de cálculo es que, de tomarse en cuenta los coeficientes mencionados, "el habitante de un país desarrollado con economía de mercado no es 13 veces más rico que el habitante medio de un país en vías de desarrollo, sino sólo unas 4 veces más" ^{2/}. Es necesario tener en cuenta que se trata de coeficientes calculados a partir de una canasta mínima de productos (alimenticios en general) consumidos por los grupos más pobres de la población. No se considera la dotación de servicios de toda índole que contribuyen a mejorar considerablemente el nivel de vida de la población de los países desarrollados, como tampoco el acceso relativamente fácil a una amplia gama de artículos industrializados y que sólo en mínima parte y a costos unitarios mucho más elevados se pueden obtener en el mundo en vías de desarrollo. Pese a tales puntualizaciones se puede llegar a fijar

^{1/} Tales estimaciones se deben a la Fundación Bariloche, Argentina. Véase M. Hopkins y Hugo Scolnik, Basic Needs, Growth and Redistribution: A Quantitative Approach, OIT, Ginebra, 1975, mimeo, cit. en OIT, 1976, p. 23.

^{2/} OIT, cit., 1976, p. 23.

una "línea de pobreza" más razonable en América Latina, por cuanto se tiene en cuenta justamente, el mayor costo de la canasta mínima.

De acuerdo a los mencionados criterios, los resultados obtenidos por el estudio de OIT son los que se presentan en el Cuadro 1 a continuación:

Cuadro 1

CALCULO DEL NUMERO DE PERSONAS EN PAISES EN DESARROLLO CON ECONOMIA DE MERCADO QUE VIVEN EN LA POBREZA, 1972

Región	Población total	En estado de "grave pobreza" (millones)		Indigentes (millones)	
Asia	1 196	853	71%	499	42%
Africa	345	239	69%	134	39%
América Latina	274	118	43%	73	27%
TOTAL ^{a/}	<u>1 815</u>	<u>1 210</u>	<u>67%</u>	<u>706</u>	<u>39%</u>

Fuente: OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, Ginebra, 1976, p. 25.

a/ Sin contar los países en desarrollo de Europa y Oceanía con una población total de unos 25 millones de personas.

Pero la forma en que se realizan los cálculos tiene una importancia trascendental en los resultados obtenidos. Otro estudio calculó para un conjunto de países latinoamericanos el costo de la canasta mínima (véase Cuadro 2). Comparándolo con el estudio de la OIT surge claramente la dificultad de generalizar cualquier mínimo para el continente por cuanto las variaciones existentes a su interior son de importancia notable. Así, en 1970, la canasta que cuesta US\$90 (en dólares de 1960) sólo puede adquirirse por US\$245 en Argentina.

/Cuadro 2

Cuadro 2

EL TAMAÑO DEL ESTRATO DE LA EXTREMA POBREZA EN ALGUNOS PAISES
DE AMERICA LATINA EN 1970 - ESTIMACIONES

	Costo anual per cápita de la dieta mínima equilibrada según las pautas alimenticias nacionales (dólares de 1960) ^{a/}	Población con ingresos inferiores al costo de la dieta mínima equilibrada (porcentajes)
Argentina	245	11
Brasil	125	42
Colombia	150	43
Chile	225	29
Ecuador	135	35
Honduras	95	49
México	220	31
Perú	160	45
Venezuela	180	22
<u>Total países mencionados</u> ^{b/}		35

Fuente: Raoul Nelson.

^{a/} Costo de la alimentación calculado a partir de las encuestas de ingresos y gastos más recientes de cada país.

Como lo evidencian ciertos patrones alimentarios nacionales que muestran exceso en el consumo de artículos de bajo poder nutricional y déficit en otros de alto poder, el costo anual de la dieta media equilibrada podría ser menor de modificarse los hábitos y tabús alimentarios observables en los diversos países del área.

^{b/} Los países mencionados suman un poco más del 85 por ciento de la población total de América Latina.

/Asimismo, un

Asimismo, un estudio sobre Colombia muestra que el costo de la canasta mínima tiene fuertes variaciones entre diversas regiones del país, y que varía muy considerablemente según el tramo de edad en que se encuentra inserto el sujeto respectivo (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

COLOMBIA: DIETAS DE COSTO MINIMO PARA DIFERENTES REGIONES DEL PAIS (\$/MES). POBLACION URBANA

Zona Número	Grupos de edad (años)				
	menor de 1	1-4	5-9	10-14	15 y más
1	85.5	114.7	150.0	207.4	303.3
2	94.3	110.5	138.0	196.6	284.0
3	97.7	137.2	160.9	217.3	340.3
4	93.5	131.4	157.6	223.4	344.4
5	104.1	112.1	135.4	195.8	315.2

Fuente: Instituto de Investigaciones Tecnológicas, 1972.

Zona N^o 1: Región Atlántica: Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Montería y Sincelejo

Zona N^o 2: Región Oriental: Tunya, Cúcuta, Bucaramanga, Villavicencio

Zona N^o 3: Bogotá D.E.

Zona N^o 4: Región Central: Ibaque, Neiva, Manizales, Medellín, Armenia, Pereira, Honda

Zona N^o 5: Región Pacífico: Cali, Pasto, Quibdó

9. El descubrimiento de la pobreza y la preocupación por los pobres

Al comienzo de este trabajo se hacía referencia al renacimiento de la preocupación por la pobreza y los pobres. En los países subdesarrollados y en América Latina, especialmente, existe una tradición un poco más larga, que está muy directamente asociada al incremento de los procesos migratorios campo-ciudad que elevaron las tasas de concentración en las ciudades, especialmente en las capitales y en los polos de desarrollo. A partir de tales procesos de concentración "al margen" de las ciudades, el problema se hizo visible, para muchos, y temible para algunos.

De allí derivan las dos grandes motivaciones existentes respecto a la pobreza. Por un lado, los motivos ético-religiosos que conducen a la caridad y a la asistencia a los necesitados, como una forma de generar méritos que serán retribuidos en otra vida. Como decía Parent, refiriéndose a la pobreza en sociedades preindustriales, "el pobre se beneficiaba de algunas ventajas: el derecho a la asistencia y sobre todo una vocación más grande a la salud eterna, y daba asimismo al rico bionhochor el medio de adquirir méritos" (Parent, 1970, p. 8).

La otra motivación es de índole política. Los grupos marginales son percibidos como portadores del peligro de una nueva "invasión de los bárbaros" que hace temer por la sobrevivencia del "estilo de vida" imperante.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de evaluar el potencial político de los grupos pobres ^{1/}. Pero, tal evaluación resulta vital

^{1/} Rolando Franco, "Sobre los supuestos económicos y sociales de la marginalidad y de la acción política de los grupos marginales en América Latina", Desarrollo Económico, Vol. 14, núm. 55, Buenos Aires, octubre-diciembre 1974.

no sólo para poder descubrir el acierto o el error de la percepción de los sectores conservadores que se atemorizan por la proliferación (o mantenimiento) de la pobreza, sino incluso para evaluar las posibilidades de cambio de tal situación.

Se ha dicho en más de una ocasión que la pobreza es una situación total, queriendo expresar con ello que quienes la viven no sólo adolecen de la carencia de cierto consumo estimado como necesario, sino que tampoco tienen participación en los bienes sociales y en las decisiones políticas.

De aceptar esa afirmación debe concluirse que estos grupos que viven en pobreza extrema carecen de toda capacidad decisoria sobre sus propios asuntos y, con más razón todavía, que no tienen la menor posibilidad de influir sobre la estructura de poder de sus sociedades. Cabría plantearse casi el problema genético de si son pobres porque no tienen poder o si no tienen poder porque son pobres.

Todo esto conduce a una situación donde las "soluciones" a los problemas de la pobreza vienen "de arriba". Son aquellos grupos que tienen acceso a la estructura de poder o los mismos ocupantes de ésta que, por alguna razón, deciden torcer lo que hasta ese momento había sido el flujo "normal" de los bienes en su proceso distributivo para favorecer a los pobres. Estos no pueden coadyuvar en manera alguna en tal proceso; no tienen "derechos" en fin, sino que sólo pueden conformarse a adoptar el papel de "beneficiados" por esas políticas que se hacen pensando en ellos, pero sin darles participación.

La anterior perspectiva parece ser el sustrato natural de las políticas destinadas a la abolición o alivio de la pobreza, pero cabe plantearse la duda sobre su exactitud. ¿Hasta qué punto es cierta la apatía y falta de organización de tales grupos?

Aquí podría recurrirse nuevamente a Simmel, quien en su texto ya citado se planteaba la posibilidad de que los pobres constituyeran un grupo, llegando a una conclusión negativa, por cuanto, a su

/entender, el

entender, el círculo de los pobres no se mantiene unido por una acción recíproca de sus miembros, sino por la actitud colectiva que la sociedad en su conjunto adopta frente a él. Recuerda, sin embargo, que no siempre ha faltado esa socialización inmediata de los pobres, que incluso llegaron a constituir una gilda de pobres. Pero semejantes uniones pronto se hicieron imposibles porque con la creciente diferenciación de la sociedad, las diferencias individuales de los que hubieran podido pertenecer a ellas eran demasiado grandes en educación e ideas, en intereses y pasado para prestar a tal comunidad las fuerzas suficientes de una verdadera socialización. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que Simmel está usando la expresión pobre en un sentido muy lato ya que abarcaba con ella tanto a un comerciante, a un artista, a un empleado pobre o si acaso donde primaba, por encima de una unidad sociológica particular derivada de la pobreza, la adhesión a su respectiva capa social.

En cambio, si se habla de pobreza extrema se reduce sobremanera el ámbito de los pobres considerados y seguramente, en cada país, la situación de vida de los individuos catalogados así es mucho más similar que en el caso citado.

Pero lo más importante que se puede encontrar en la obra de Simmel es lo siguiente: "sólo cuando la pobreza lleva consigo un contenido positivo común a muchos pobres surge una asociación de pobres como tales; así el fenómeno extremo de la pobreza, la falta de un techo en que albergarse hace que los que se hallen en tal situación en las grandes ciudades afluyan a determinados lugares de refugio. Cuando se levantan en las cercanías de Berlín los primeros almiaras de heno, dirígense allí los que carecen de albergue, para aprovechar el agradable descanso en el heno. Entre ellos se encuentra una especie de organización incipiente por cuanto los penner de cada distrito tienen un jefe que señala a los miembros del distrito sus puestos en el albergue. Los penner velan escrupulosamente para que no se deslice entre ellos ningún criminal, y

/cuando esto

cuando esto acontece, lo delatan a la Policía, a la que a veces prestan buenos servicios ... Es preciso una especificación de la pobreza, como la falta de albergue, para que hoy día sea eficaz aun el elemento asociativo" (ibidem).

El párrafo citado trae a colación la rica experiencia latinoamericana de las ocupaciones de terrenos, donde el mismo elemento mencionado por Simmel, la falta de albergue, produjo en repetidas ocasiones la necesaria cohesión como para que los pobres (o "marginales" en la terminología en uso en estas regiones) dejaran de ser individuos sueltos y constituyeran un grupo social. Como tal, pasaron a tener una presencia más o menos considerable en la arena política, que les permitía reclamar lo que le faltaba. Pasaron a ser así un agente de la mejoría de su propia situación y no sólo el paciente de las políticas a ellos dirigidas por el Estado.

Estas reflexiones - un poco extensas - estaban destinadas a indicar solamente que no puede afirmarse sin más que los pobres carecen de los elementos mínimos necesarios para constituirse en grupo. Por lo tanto, es dudosa su marginalidad global. Ella depende de condiciones muy variables, en las que el momento político que vive el país resulta crucial.

Las consecuencias de lo anterior es que surgen inmediatamente dos tipos de políticas para los grupos pobres. Una, la tradicional, que se sustenta en la visión de su pasividad y que, en definitiva, trata de dirigir hacia tales grupos una parte de los bienes sociales más como manera de calmar sus por ahora dormidas apetencias, que de alterar radicalmente su situación.

"Teniendo en cuenta este sentido de la asistencia a los pobres, resulta claro que el hecho de quitar a los ricos para dar a los pobres, no se propone la igualación de sus situaciones respectivas, y ni siquiera en su tendencia se orienta hacia la supresión de la diferencia social entre los ricos y los pobres.

/Por el

Por el contrario, la asistencia se basa en la estructura actual de la sociedad: está en abierta contradicción con todas las aspiraciones socialistas y comunistas, que quieren suprimir esa estructura actual de la sociedad. Lo que la asistencia se propone es, justamente, mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir descansando sobre esta diferencia. Si la asistencia se apoyase en el interés hacia el pobre individual, no habría en principio límite alguno impuesto al traspaso de bienes en favor de los pobres, traspaso que llegaría a la equiparación de todos. Pero, como se hace en interés de la totalidad social - de los círculos políticos, familiares y otros determinados sociológicamente - no tiene ningún motivo para socorrer al sujeto más de lo que exige el mantenimiento del statu quo social." (Simmel, 1934, pp. 62-63.)

La otra, que deriva de la acción de los mismos grupos en defensa de sus intereses. Esta última es la que normalmente menos interesa a los gobiernos - y la que se busca postergar mediante las políticas de alivio - por cuanto implica agitación social y política y presenta un demandante que "no tiene nada que perder" en la lucha por los bienes sociales. Cabría aquí una nueva cita de Simmel: "puede notarse ... que el crecimiento de la prosperidad general, la vigilancia policiaca y, sobre todo, la conciencia social que, con una mezcla singular de buenos y malos motivos, 'no puede soportar' la vista de la pobreza, imprimen a la pobreza, cada vez más la tendencia a esconderse." ^{1/}

La pobreza queda así socialmente determinada - por el interés de los grupos dominantes - como algo individual: "un número de individuos que, por un destino puramente individual, ocupan un puesto orgánico específico dentro del todo; pero este puesto no está determinado por aquel destino y manera de ser propios, sino

^{1/} Simmel, ibidem.

por el hecho de que otros ... intentan corregir esa manera de ser^{1/}. La sociedad se interesa porque los pobres sean sólo ese conglomerado heterogéneo de individuos sobre los que no se puede decir nada demasiado específico.

^{1/} Simmel, ibidem.

POBREZA, TEORIA ECONOMICA Y ESTILOS DE DESARROLLO

Armando Di Filippo

Presentación

Este ensayo consta de dos partes. En la primera se analiza la noción de pobreza a la luz de algunas corrientes teóricas prevalentes en los medios académicos.

De ese somero repaso resulta claramente que la pobreza no es un fenómeno fácilmente conceptualizable sobre la base de aquellos cuerpos teóricos alternativos. La dificultad se origina, precisamente en que el tratamiento del fenómeno distributivo en estos enfoques no parece heurísticamente útil para captar el fenómeno de la extrema pobreza en las economías periféricas.

En la segunda parte del trabajo se intenta caracterizar la pobreza como una situación de impotencia económica. La contrapartida lógica de este concepto es el de poder económico cuyo contenido se esboza apretadamente en la primera sección de esta segunda parte.

Así entendido el concepto de pobreza, parece imbricarse más adecuadamente con las categorías analíticas utilizadas en los diagnósticos del capitalismo periférico.

A partir de estas bases se intenta un principio de vinculación orgánica entre los conceptos de pobreza y estilos de desarrollo.

/A. Pobreza

A. Pobreza y teoría económica

1. Los neoclásicos: pobreza y bienestar

La teoría económica neoclásica ha logrado introducir complejidades en sus análisis del consumo y el bienestar, que parecen invalidar la posibilidad misma de abordar el tema de la pobreza.

Echando mano al principio de utilidad marginal se postula que para un determinado nivel de ingreso, la utilidad total de un consumidor alcanza su máximo, cuando la utilidad marginal que le proporciona cada bien resulta proporcional a sus respectivos precios.

En su contenido concreto, esta afirmación implica que cualquier composición de una canasta de consumo expresa un comportamiento racional en la medida que a juicio del consumidor, alcance el nivel de maximización referido.

Como por un lado ese juicio no puede someterse a una evaluación objetiva ^{1/} y, por otro, expresa una voluntad soberana que no puede ser condicionada, llegamos a la conclusión muy poco explicativa de que en la esfera del consumo todo lo real es racional.

Este mundo recalcitrantemente individualista nos sugiere, sin embargo, un argumento de importancia: el estudio de las causas del consumo no es un objeto teórico que le competa a la ciencia económica.

Las causas del consumo y, aún más, las causas de las modalidades particulares que asume el consumo, caen en la esfera de los fenómenos sociales complejos a través de los cuales se expresa la entera trama del proceso social. El principio de la utilidad no puede servir, a priori, como factor explicativo de las modalidades de consumo y, a posteriori, resulta tautológico.

Cualquiera sea la opción concreta de los consumidores y las causas que la fundamentan, la única ley económicamente significativa que cabría formular propone que, en la esfera del consumo, la

^{1/} Independiente de las valoraciones particulares de cada individuo.

capacidad para optar es una función directa de la magnitud de poder adquisitivo general que se posee. El poder adquisitivo de un consumidor no es "causa" de su consumo, solamente determina los límites socialmente impuestos a su expansión.

En definitiva, la libertad económica entendida como la capacidad para optar entre mercancías diferentes que se ofertan, o podrían ofertarse, en el mercado depende de (y expresa) el poder adquisitivo general a que puede acceder cada individuo.

La racionalidad del consumidor queda, así, férreamente enmarcada en los límites de su poder adquisitivo. El problema económicamente significativo no parece ser el de estudiar los criterios formales de racionalidad que eventualmente utilizará, sino, en todo caso el de los factores que han determinado su poder adquisitivo.

Esto nos introduce decisivamente en la esfera de la distribución, que, en los razonamientos neoclásicos propios de la teoría del bienestar deliberadamente no es abordado.

No sería posible penetrar aquí, en los vericuetos sutiles de la teoría del bienestar ^{1/}, sin embargo, el clima enrarecido en que discurre se funda por un lado en la metafísica de la utilidad marginal y ^{2/}, por otro, en los esfuerzos por excluir de la argumentación el tema de la distribución del ingreso y reducir el área al estudio de cambios marginales en el marco de situaciones distributivas preexistentes que no se discuten.

^{1/} Véase un exhaustivo análisis del tema en Maurice Dobb, Economía del bienestar y economía del socialismo, Siglo XXI, México, 1971.

^{2/} "La utilidad es un concepto metafísico de inevitable carácter circular: la utilidad es la cualidad que hace querer comprar las mercancías que la poseen, pero, a su vez, el hecho de que los individuos quieran comprar dichas mercancías demuestra que son útiles", Joan Robinson, Filosofía económica, Editorial Gredos, S.A. Madrid, 1966, p. 55. Nótese que dicha circularidad proviene de un supuesto ya comentado: los comportamientos individuales se presuponen racionalmente orientados a maximizar la utilidad total derivada del consumo. Sin embargo, no se toma en consideración la distribución del ingreso como un condicionante social ineludible de aquellos comportamientos.

Al desconsiderar el tema de la distribución se introducen dificultades insolubles en la teoría del bienestar. Cuando Pigou ^{1/} formuló su segundo criterio para maximizar el bienestar global que incluía consideraciones de índole distributiva, ellas fueron cuestionadas en base a la presunta imposibilidad de efectuar comparaciones interpersonales de utilidad y bienestar. Se planteaba, así, la inexistencia de una medida cardinal de la utilidad. Las comparaciones ordinales, sin embargo, eran consideradas plausibles, y rescataban la posibilidad de determinar si ciertos agentes económicos habían quedado "mejor" o "peor" después de un "cambio".

El "cambio" en cuestión aludía a modificaciones de carácter marginal en una estructura de posiciones distributivas preexistentes que no era cuestionada. El gran tema distributivo quedaba así soslayado. En suma, la consideración de modificaciones marginales ^{2/}

^{1/} "Cualquier causa que aumente la proporción del dividendo nacional recibido por las personas pobres, siempre y cuando no conduzca a una contracción del dividendo y no afecte en forma perjudicial su variabilidad, dará, en general un aumento en el bienestar económico." A.C. Pigou, The Economics of Welfare, Londres, 1920, p. 47. Citado por M. Dobb, op. cit., p. 38.

^{2/} "Otra dificultad más está conectada con un tipo de problema que también volveremos a encontrar más adelante. Se trata de que la conducta de mercado, aun si puede ser tratada como un índice de satisfacción, sólo indica cambios de satisfacción en (o cercanos a) el margen, y no es un índice de la satisfacción total. Esto puede ser dejado de lado por falta de importancia en la medida en que los problemas con los cuales el economista del bienestar parece estar interesado sean problemas marginales; en el sentido de estar tratando los efectos de pequeños cambios a diversos márgenes, tales como las transferencias de recursos, paso a paso, de una industria a otra, o de una serie de personas a otra. Aquí puede decirse que el signo de la diferencia es en efecto lo que cuenta. El hecho sigue siendo que ésta es una restricción en el campo de aplicación de tales teoremas y una restricción que fácilmente puede ser pasada por alto. Significa que el método no puede ser aplicado a una comparación directa de diferentes estados de la economía, como distintivo de desplazamientos comparativamente pequeños de una posición inicial, y sigue siendo una dificultad básica en los problemas relativos a 'indivisibilidades sustanciales' (donde el cambio tiene que hacerse por saltos también sustanciales). Aquí el método marginal se viene abajo;..." Maurice Dobb, op. cit., p. 43.

en el bienestar social, dentro de una estructura distributiva general que no se discute, da lugar a una problemática totalmente inapropiada para tratar el tema de la pobreza extrema en las economías periféricas y subdesarrolladas.

2. Marx: pobreza y explotación

Así como la pobreza queda fuera de las preocupaciones de la teoría del bienestar en su versión neoclásica, tampoco puede insertarse fluida y acabadamente dentro de la versión marxiana de las teorías de la explotación.

La idea marxiana ^{1/} de explotación implica por un lado la apropiación ilegítima de un trabajo no pagado, es decir, una compensación inferior a la "justa" y, por otro, un respeto a la lógica interna de reproducción del sistema capitalista. Sin embargo, en ninguna de sus proposiciones teóricas Marx formula explícitamente algún principio de naturaleza ética, gestado a nivel de la "conciencia social" y contrario, por lo tanto, a su visión de mundo.

Marx se limita a interpretar el sistema capitalista a partir de su concepción del valor económico. Según dicha concepción, el valor de una mercancía depende de su contenido de trabajo abstracto y socialmente necesario bajo condiciones técnicas medias, correspondientes a una época dada. Luego aplica rigurosamente este principio a todas las mercancías, incluyendo la fuerza de trabajo y descubre que la plusvalía es la diferencia entre el valor agregado por el trabajo y el valor de la fuerza de trabajo que lo desplegó.

Así, al haber afirmado antes que el trabajo es la sustancia creadora de valor, queda implicada la idea de explotación ^{2/}.

^{1/} Preferimos hablar de teoría "marxiana" para distinguir el pensamiento de Marx de la corriente marxista como derivación teórico-ideológica de su pensamiento.

^{2/} Para una crítica de la teoría marxiana del valor, véase Joan Robinson, Filosofía económica, op. cit.

De este modo la tasa de plusvalía resulta un concepto ambivalente. De un lado, cuando se estudian las formas de incrementar la plusvalía absoluta aparece implícita en la teoría - y muy explícita en el emotivo tratamiento de la evidencia histórica analizada - la idea de explotación como acto de inicua injusticia social.

De otro lado, sin embargo, resulta claro que, para este enfoque teórico, la acumulación de capital reposa básicamente sobre el incremento relativo de la cuota de plusvalía o, si se prefiere, la producción de plusvalía relativa, a través de un crecimiento en la relación trabajo excedente-trabajo necesario. Así, cuando se incrementa la productividad del trabajo en las actividades vinculadas directa o indirectamente a la producción de medios de vida para la fuerza de trabajo, disminuye el valor de estos bienes y, consecuentemente, el tiempo de trabajo necesario para adquirirlos.

A pesar de la rigurosa fundamentación sobre la teoría del valor surgen claramente las reminiscencias "ricardianas" del enfoque en la introducción implícita del concepto de bienes salarios. Una de las simplificaciones introducidas por Marx, para aprehender con más nitidez el tema de la explotación, es la suposición de que, efectivamente, existe un valor social de las mercancías correspondientes a las condiciones medias de la técnica imperantes en una época dada. Bajo las condiciones oligopólicas del capitalismo desarrollado, pueden verificarse dispersiones importantes con respecto a ese promedio. Adicionalmente la heterogeneidad estructural característica de las economías periféricas puede acentuar estas disparidades en la productividad laboral.

Dejando de lado los insuperables problemas de medición y comparabilidad que crea el concepto de trabajo abstracto, cabría preguntarse acerca de las causas de las diferencias en el contenido de trabajo abstracto entre las diferentes mercancías. Esas diferencias son, sin duda, una consecuencia de las formas de asignación del progreso técnico entre las diferentes actividades productivas.

/Si recordamos

Si recordamos que el valor de una mercancía en el sentido de Marx es precisamente la inversa de la capacidad productiva media del trabajo contenido en ella, la estructura de valores relativos unitarios de todos los bienes, mide en realidad la distribución del progreso técnico entre las diferentes actividades productivas ^{1/}.

Consecuentemente, el fenómeno de la explotación (aun pensando bajo los mismos supuestos de Marx) depende de la distribución del progreso técnico y, el trabajo (como medida de valor) sería un reflejo pasivo de las fuerzas sociales que determinan aquella distribución.

Económicamente hablando, el valor de cambio es una magnitud. Aun admitiendo que pudiera determinarse una unidad de medida del trabajo abstracto, el valor en el sentido de Marx no sería una medida social del valor de cambio de las mercancías, sino, en todo caso, una medida social del progreso técnico introducido en cada

1/ En palabras de Oskar Lange: "Los coeficientes de gasto - (de la matriz de insumo-producto) - pueden interpretarse de manera sencilla a la luz de la teoría marxista del valor. Si los precios de los productos corresponden a sus valores, esto es son proporcionales a la cantidad de trabajo socialmente necesario para la producción de una unidad física del bien, entonces los coeficientes de gasto A_{ij} pueden interpretarse como la cantidad de trabajo social necesario en el sector dado, para la producción en otro sector de una unidad de producto medida en términos de trabajo social; es decir, cuánto trabajo social debe emplearse en el sector del carbón de piedra para producir una cantidad de acero con valor de una unidad de trabajo social. Si P_i y P_j para todas las i y las j son proporcionales al valor de los productos (en el sentido marxista) de los correspondientes sectores, entonces los coeficientes de gasto A_{ij} indican la cantidad de trabajo social que debe emplearse en el sector i con el objeto de producir en el sector j una cantidad correspondiente a una unidad de trabajo social. La magnitud de estos coeficientes depende entonces exclusivamente de las condiciones técnicas de la producción". Introducción a la econometría, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 200. El subrayado se agregó en este pie de página para enfatizar el argumento.

actividad productiva. Solamente bajo condiciones de competencia perfecta esa medida del progreso técnico sería simultáneamente una medida proporcional al valor de cambio de las mercancías.

Ahora bien, si en homenaje al realismo, eliminamos el supuesto de competencia perfecta, la tasa de plusvalía no permite calibrar la magnitud de las injusticias sociales que corrientemente se vinculan a la idea de explotación. Tampoco sirve para determinar el grado de pobreza real de los sometidos al proceso de explotación. Mas precisamente, no existe ninguna asociación definida entre tasa de explotación y condiciones reales de vida por parte de los explotados. Intentaremos explicar por qué.

Bajo las condiciones propias de un mercado oligopólico, y una estructura de poder productivo sujeta a una fuerte heterogeneidad tecnológica interna, la existencia de una plusvalía extraordinaria se convertiría en un fenómeno permanente, inherente a las condiciones estructurales previamente mencionadas.

Ejemplifiquemos el punto. Si un obrero con un telar manual elabora 10 metros de tela en una jornada de trabajo y reproduce el valor de sus medios de vida con media jornada de trabajo, está claro que el valor de cambio de sus medios de vida, expresado en metros de la tela fabricada es igual a 5. En este caso la tasa de explotación equivale a 100 por ciento.

Si otro obrero (altamente calificado o no), elabora con un telar totalmente automatizado 10 000 metros de tela por jornada, podrá gozar de un nivel de vida superior al del primer obrero, que en metros de tela equivalga, por ejemplo a 50 metros de la misma calidad que la elaborada por el tejedor manual.

El excedente físico medido en metros de tela, será igual a 9 950 metros y la tasa de explotación equivaldría a 20 000 por ciento.

Esta tasa de explotación estaría reflejando la diferencia notable entre el valor "individual" de la mercancía producida automatizadamente y el valor "social" correspondiente, supongamos, a un

/conjunto de

conjunto de numerosas pequeñas empresas que fijan un límite inferior al precio de mercado y, carecen del capital para adquirir la tecnología de la gran empresa. Esta última, junto con otras de similar escala y nivel tecnológico, pueden fijar su precio unitario de acuerdo con el valor "social" dictado por la tecnología de las pequeñas tejedurías, permitiendo su permanencia en el mercado y dando lugar a una situación estructurada y estable.

Bajo estas condiciones, la más alta tasa de explotación permite un nivel de vida para el trabajador unido del telar automatizado, que puede ser notablemente superior al del tejedor manual, cuya tasa de explotación es claramente inferior.

Luego, bajo condiciones de extrema heterogeneidad tecnológica, la tasa de explotación no guarda ninguna asociación significativa con las condiciones reales de vida de los trabajadores involucrados en dicha estructura de poder productivo. Más precisamente no cabría esperar ninguna correlación positiva entre pobreza y tasa de explotación.

3. Nekeynesianos y neomarxistas: pobreza y opulencia

Dentro de las formulaciones originales de Keynes ^{1/} se aborda un análisis de corto plazo en que los aspectos distributivos no son particularmente considerados. La composición de la demanda agregada se divide en dos grandes categorías de consumo e inversión y la dinámica general del proceso depende significativamente por un lado de la propensión a consumir y, por otro, de las decisiones empresariales en materia de inversiones y de su efecto multiplicador por el lado de la demanda.

A partir de Harrod y Domar ^{2/} surgieron teorizaciones en torno al crecimiento económico que consideraron las modificaciones de largo

^{1/} Véase J.M. Keynes, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

^{2/} Véase E.D. Domar, "Crecimiento y ocupación", Trimestre Económico, núm. 90, México, abril-junio, 1956. También de R. Harrod, "An Essay in Dynamic Theory", Economic Journal, marzo de 1939.

/plazo en

plazo en la capacidad productiva del sistema económico global. Se pusieron así de relieve las dificultades casi insolubles para que el sistema económico, librado a las fuerzas espontáneas del mercado, pudiera crecer equilibradamente desde una perspectiva macroeconómica.

Los aspectos distributivos han sido introducidos por autores posteriores a la luz de un corte dicotómico entre perceptores de utilidades, por un lado, y asalariados por el otro.

Así las propensiones a consumir y a ahorrar pueden ser consideradas como una función de la distribución del ingreso entre estos dos estratos y la dicotomía capitalista asalariados genera una dinámica orientada desde el lado de la demanda ^{1/}.

Ahora bien, los indudables avances de esta significativa corriente teórica han enfatizado los problemas críticos que son propios del capitalismo "céntrico". En todo caso el problema es de opulencia y no de pobreza. Se trata de abrir nuevos cauces al consumo y la inversión en sociedades donde la satisfacción de las necesidades tiende a alcanzar esa área imprecisa de la saciedad. Se hace necesario, entonces, buscar nuevos estímulos para la demanda agregada, evitando un exceso de ahorros. Este problema también ha sido estudiado por autores neomarxistas como la tendencia al desmesurado crecimiento del excedente capitalista ^{2/}.

La dimensión distributiva en general y el tema de la pobreza en particular, no constituyen preocupación central de estos abordajes, en donde predomina la atención conferida al empleo y al ritmo general de la actividad económica. Estos puntos "cubren" los reclamos básicos de la gran mayoría. Ellos son complementados con políticas específicas

^{1/} Véase Joan Robinson, La acumulación de capital, Fondo de Cultura Económica, México, 1960. También de M. Kalecki, Theory of Economic Dynamics, George Allen y Unwin, Londres, 1954. Existe traducción castellana con el título, Teoría de la dinámica económica, Fondo de Cultura Económica.

^{2/} Véase entre otros títulos de P.A. Baran y P.M. Sweezy, El capital monopolista, Siglo XXI, Editores, México, 1968.

que satisfacen las carencias de ciertas minorías ubicadas por debajo de "una línea de pobreza" que, en todo caso, supera sustancialmente a la que impera en el mundo periférico y subdesarrollado.

Sin embargo, el tema de la pobreza y más precisamente "los pobres" no pueden identificarse sin más con los estratos inferiores de los perceptores de sueldos y salarios. Precisamente, el fenómeno de la heterogeneidad estructural, rasgo distintivo del subdesarrollo periférico, determina una coexistencia de relaciones laborales de propiedad, trabajo, e intercambio de naturaleza diferente a la simplificada en la típica dicotomía clasista a que hemos aludido precedentemente.

En suma, el tema de la pobreza adquiere urgencia social y significación política en las sociedades periféricas y subdesarrolladas, donde la introducción del progreso técnico asume precarias y sesgadas modalidades. En estas sociedades la productividad media del trabajo humano es lo suficientemente baja como para que, dentro de la problemática distributiva, quede necesariamente implicado el tema de la pobreza en sus más extremas y degradantes características.

B. Pobreza y estilos de desarrollo

1. La pobreza como impotencia económica

Trataremos de delimitar el contenido económico del concepto de pobreza. Con tal objeto abordaremos su significado en un sistema capitalista típico, para esbozar posteriormente su significación en el interior de las economías capitalistas periféricas y subdesarrolladas.

El capitalismo presupone la división social del trabajo y el carácter mercantil de sus productos: los medios de vida, los medios de producción, la tecnología y la propia fuerza de trabajo (en rigor la fuerza de trabajo es el resultado de un proceso de consumo, luego en sentido estricto no es un producto).

Al asumir forma social de mercancías, estos componentes básicos del proceso económico sólo pueden movilizarse y circular en respuesta

/a los

a los dictados del poder adquisitivo. La posesión de dinero constituye la forma mercantil del poder adquisitivo. El dinero no es poder adquisitivo, sino el instrumento cuya posesión reviste de ese poder y permite cuantificar su magnitud relativa. Al ser demandado implícitamente por todos aquéllos que ofertan mercancías con un valor de uso intrínseco, se convierte en el incentivo general que dinamiza la circulación capitalista ^{1/}.

La posesión de poder adquisitivo, bajo su forma general de posesión de dinero, es el punto referencial a partir del cual podrá conceptualizarse la dicotomía riqueza-pobreza.

Una aproximación provisoria, planteada aún en términos superficiales, y drásticamente dicotómicos, nos obligará a definir la pobreza como carencia de riqueza. La riqueza podrá ser entendida de manera igualmente superficial como la "abundante" posesión de poder adquisitivo general o de aquellas mercancías que permiten acceder a él ^{2/}. Sin embargo, el concepto puede ser caracterizado a un nivel más profundo.

El poder adquisitivo, bajo su forma general consistente en la posesión de dinero, logra penetrar en las "intimidades" del poder productivo cuando se propone adquirir no sólo aquellas mercancías que se ofrecen en el mercado, sino también aquéllas que no existiendo

^{1/} Esta sección sintetiza conceptos desarrollados más profundamente por el autor en Poder económico y desarrollo capitalista, trabajo aún inédito, que se encuentra en la etapa final de su elaboración.

^{2/} Nótese que la posesión de dinero es la forma general que asume la detentación del poder adquisitivo. Sin embargo, cualquier mercancía otorga a su poseedor un cierto poder adquisitivo particular, que depende de su valor de uso intrínseco. Bajo la forma de trueque, los poseedores de mercancías deben identificar a los que buscan la mercancía ofrecida, y ofrecen la que ellos están requiriendo. En este caso el poder adquisitivo se funda en un incentivo precario y limitado, que sólo puede asumir la forma de poder adquisitivo general mediante la posesión de dinero. El dinero como incentivo general para la posesión de mercancías, constituye la objetivación mercantil y provee la unidad de medida del poder adquisitivo general.

aún pueden llegar a existir. Cuando el poder adquisitivo se utiliza para adquirir fuerza de trabajo, medios productivos y conocimiento tecnológico se comporta como capital.

El capital no adquiere productos terminados, sino el poder para producirlos. Sin forzar demasiado los términos, es un poder adquisitivo capaz de dinamizar el poder productivo del sistema económico. Concebida de este modo, la posesión de capital otorga poder económico ^{1/}.

A contrario sensu la pobreza puede ser definida como un estado de impotencia económica, incapaz, por lo tanto, de dinamizar el poder productivo de la economía.

Nótese bien entonces que, dentro de un sistema capitalista prototípico, los pobres son pobres no sólo en el sentido superficial de que no tienen dinero para adquirir lo que se ofrece en el mercado, sino también en el más profundo de que carecen del poder adquisitivo para dinamizar y modelar el poder productivo general en un sentido acorde con la satisfacción de sus propios fines y prioridades ^{2/}.

^{1/} Observa Schumpeter: "El empresario debe disponer de capital antes de proveerse de bienes concretos. Existe un momento en el cual dispone del capital, necesario, pero no de los bienes de producción; y en ese momento puede observarse con mayor claridad que en otro cualquiera, que el capital no es idéntico a los bienes concretos, sino un agente independiente y su sólo propósito, la única razón por la cual precisa el empresario de capital - me refiero a hechos obvios - es simplemente la de servir como un fondo del cual puedan pagarse los bienes de producción..." Y más adelante: "Si no consiste de bienes en general, ni de una clase definida de ellos ¿qué es entonces el capital? La respuesta está clara a estas alturas: es un fondo de poder adquisitivo. Solamente como tal puede realizar su función esencial, la única para la cual es necesario en la práctica, y por la cual su concepto conserva una utilidad en la teoría que no puede ser reemplazado por la simple enumeración de categorías de bienes". Teoría del desenvolvimiento económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, pp. 125-127.

^{2/} Entendida como situación, esta caracterización de la pobreza, aunque restricta a su aspecto económico, no es incompatible con otras conceptualizaciones recientes. Véase Solari, Franco, Ortegón y Llona, La pobreza en América Latina: concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación, ILPES, borrador, septiembre de 1976, p. 17 y ss. Véase también en torno al tema la compilación de CIEPLAN, Bienestar y pobreza, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.

Así, partiendo

Así, partiendo del concepto de poder económico anteriormente bosquejado, la pobreza implica el polo opuesto o negación de este poder: esto es, la impotencia económica.

Cuando hablamos de poder adquisitivo general, nos referimos a la capacidad para adquirir un conjunto indeterminado de mercancías potencialmente contenidas en el poder productivo del sistema económico.

Este poder productivo general es el atributo de un sistema económico tomado en su totalidad y, consecuentemente, difiere de la noción de fuerzas productivas que puede ser aplicada a un fragmento particular del poder productivo general atribuible a un sistema económico.

Denominaremos poder productivo general a la diversidad de alternativas concretas de bienes y servicios que pueden ser producidos en una sociedad. Denominaremos creación de poder productivo a la diversificación de esas alternativas potenciales. Desde este punto de vista el desarrollo económico puede ser definido como un proceso de creación de poder productivo general, a través de la introducción sistemática y recurrente de progreso técnico.

Esta distinción es básica para comprender por qué los países subdesarrollados y periféricos del sistema capitalista a nivel mundial pueden crecer (experimentar un desarrollo de sus fuerzas productivas materiales) en alguna rama específica, sin desarrollarse mediante una expansión del poder productivo general. El poder productivo es a la producción como la potencia es al acto. La transición desde una instancia a la otra constituye una respuesta a los dictados del poder adquisitivo general utilizado, sea indirectamente, bajo la forma de consumo, o directamente bajo la forma de capital.

Precisamente por implicar una producción potencial, el poder productivo general marca los límites en la capacidad para optar de que disfrutaran los poseedores del poder adquisitivo en su calidad de consumidores.

El concepto de poder adquisitivo general, así entendido, incluye desde el punto de vista del poseedor de ese poder, el concepto de

/libertad económica,

libertad económica, entendida como la capacidad para optar entre alternativas diferentes, siempre que estas alternativas asuman la forma de mercancías. La contrapartida insatisfactoria de esta circunstancia es que la carencia de libertad económica constituye la expresión individual de la carencia de poder adquisitivo general, es decir, de la pobreza en su dimensión económica.

Anudando estas reflexiones podríamos concluir tentativamente que el proceso de desarrollo económico puede ser concebido como un proceso de liberación económica por parte de aquellos segmentos sociales que logran apropiarse de sus frutos ^{1/}.

Tocando tangencialmente un aspecto normativo de importancia, la diversificación del consumo no es una medida objetiva de esa entidad metafísica que los neoclásicos han denominado bienestar. Identificar ambos conceptos sería adoptar una filosofía "consumista" de la vida.

Sin embargo, la libertad económica entendida como la posibilidad de optar, constituye una condición previa para la adopción de cualquier filosofía de vida. No vemos entonces cómo disentir con esta meta genérica que parece una condición para cualquier meta más específica.

Sin embargo esta meta genérica, planteada en términos de libertad económica, solamente recoge el aspecto individual del problema. La contrapartida social de este mismo problema atañe a la distribución y utilización del poder adquisitivo disponible en la sociedad.

1/ Cabría concordar entonces con Aníbal Pinto en que los países diversificados son "avanzados, sin comillas, puesto que lo son indudablemente en términos de la perspectiva de desarrollo que los orienta y del hecho objetivo del grado de 'liberación de la necesidad' (efectivo o potencial) conseguido por las economías industrializadas". Véase "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, ONU, primer semestre de 1976.

2. Los estilos de desarrollo

Cabría concordar en que, "desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" ^{1/}.

Al introducir francamente en el análisis la dimensión distributiva del proceso económico, parece plausible proponer que el ritmo y estilo de desarrollo de cualquier sistema económico capitalista expresa la distribución del poder adquisitivo general en su calidad de dinamizador y orientador del poder productivo general. La dinamización del poder productivo depende de la utilización del poder adquisitivo, sea de manera inmediata, bajo la forma de capital, o mediata bajo la forma de consumo.

Nótese que en un régimen mercantil el objeto distribuido no son los bienes concretos, sino las magnitudes de poder adquisitivo general. En un sistema no mercantil que estuviera fundado en el racionamiento, la distribución de poder adquisitivo cedería su lugar al reparto de mercancías concretas. En tal caso la libertad económica, en nuestro sentido, quedaría fuera de la lógica del sistema.

La característica esencial de un régimen estructurado sobre bases mercantiles es la vigencia del poder adquisitivo general como fuerza social dinamizadora del proceso económico global. Evidentemente, la distribución de esa fuerza social constituye el punto de partida para el análisis del desarrollo de estas economías y de las modalidades que este desarrollo asume.

Para decirlo en un lenguaje técnicamente generalizado, las formas básicas de apropiación del ingreso, cristalizan en una dada distribución del mismo, que afecta la magnitud y composición de la demanda agregada de la economía. Al llegar a este punto, la distribución se convierte

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", op. cit.

en reparto de bienes específicos (con "nombre y apellido") cristalizando en un perfil concreto de la oferta agregada. Una vez que al ser transadas las mercancías se "realizan" como tales, el flujo desaparece definitivamente de circulación ^{1/}, "vaciando" los mercados y convirtiéndose en objetos de consumo (productivo o no). Para que la reproducción del sistema continúe, en este punto deben haberse creado a nivel de la estructura de poder productivo las condiciones para que el ciclo se reinicie, habiendo "internalizado" las reorientaciones derivadas de la distribución y uso del poder adquisitivo general.

Esta reorientación involucra la contrapartida física del proceso y en el largo plazo atañe a la distribución del progreso técnico en la estructura de poder productivo. Esta distribución en parte afecta, a su turno, la distribución del ingreso salarial y las utilidades entre las distintas ramas de actividad económica, sobre la base de una apropiación cerrada de los frutos del progreso técnico, cuyo análisis nos alejaría mucho del objeto central de este trabajo ^{2/}.

El desarrollo asume así un estilo que depende en última instancia, de las fuerzas que determinan la distribución del poder adquisitivo general, su utilización alternativa bajo la forma de consumo o capital, y por esa vía, las modalidades y ritmo que asume la distribución del progreso técnico en el interior de la estructura de poder productivo.

Hemos concebido el desarrollo económico como un proceso de creación de poder productivo merced a la introducción sistemática y recurrente de progreso técnico en el interior de un sistema económico. Esa introducción de progreso técnico genera un incremento de la

^{1/} En la práctica esto no es así, ya que las mercancías durables de "segunda mano" suelen tener valor de reventa. Lo mismo sucede con ciertos objetos singulares con alto valor de reventa, como piezas de arte o de colección.

^{2/} Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", en donde se plantea la mecánica de esa apropiación sobre la base de una redefinición del concepto de excedente económico, Revista de la CEPAL, núm. 1, 1976.

productividad media, que reflejé tanto el crecimiento en la producción de bienes preexistentes, como la diversificación productiva ^{1/}.

Así, el incremento en la capacidad productiva del trabajo se expresa cuantitativamente en una mayor producción física y cualitativamente ^{2/} en una creciente diversificación productiva por hombre ocupado.

Entendida en este doble sentido, la productividad laboral es el concepto que mejor sintetiza los estadios de desarrollo a que van accediendo las economías en proceso de diversificación.

Como término medio cada trabajador ocupado en un país "supradesarrollado" moviliza y transforma una cantidad muy superior de medios de producción, por estar dotado de instrumentos productivos técnicamente superiores.

La productividad media de las economías latinoamericanas, en general, y periféricas, en particular, es notablemente inferior en términos reales, tanto cuantitativamente como cualitativamente.

Consecuentemente, para que el consumo por habitante de los estratos superiores de ingreso en las economías periféricas alcance una diversificación real comparable al promedio de la que existe en los países desarrollados, debe transferirse un alto porcentaje de los recursos disponibles y, consecuentemente, captarse un alto porcentaje de la productividad laboral media para esos fines ^{3/}.

La contrapartida obvia es que el "resto" de la productividad laboral asignable a los restantes estratos de ingreso, sólo permite una muy escasa diversificación del consumo real.

^{1/} Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", op. cit., p. 21.

^{2/} Si un producto mejorado en su calidad lo consideramos como un producto diferente a su versión anterior, el concepto de diversificación también expresará cambios de calidad.

^{3/} Desde luego, la elevación en el promedio de esa productividad se debe, significativamente, a la concentración del progreso técnico en el sector exportador. El comercio exterior permite captar las importaciones originadas en el poder productivo de las economías centrales.

/Consecuentemente la

Consecuentemente la pobreza así caracterizada, expresa una falta de diversificación tan notable en el consumo de los estratos inferiores que no alcanza a satisfacer ciertos estándares convencionales mínimos determinados a nivel internacional.

Cuando se pretende imitar las pautas de consumo más "modernas" del mundo desarrollado, el estilo de desarrollo de las economías periféricas resulta ser una caricatura de esas sociedades opulentas, en donde la pobreza de ciertos estratos constituye una contrapartida de la opulencia de otros ^{1/}.

Así, la pobreza no puede ser percibida como una categoría estadística englobada dentro de algunos perfiles distributivos del ingreso personal disponible. Ella constituye un fenómeno que sólo puede ser captado en términos "reales", como la utilización del poder productivo general que deriva de una dada distribución del poder adquisitivo general.

1/ ¿Existe alguna posibilidad razonable de que estos países en su actual nivel de desarrollo, al mismo tiempo reproduzcan las formas de consumo de las naciones centrales (para una obligada minoría), satisfagan las necesidades básicas de la gran mayoría y, por último, establezcan las bases para un desarrollo autosustentado y (relativamente) autónomo?

"Las observaciones de las páginas anteriores inducen a contestar negativamente la pregunta. Lo que sí parece desprenderse es que hay contradicciones patentes entre esos fines y que la elección actual del primer objetivo lleva irremediablemente, en mayor o menor grado, a la negación de los otros dos. En otras palabras: si se persigue una reproducción de la 'sociedad opulenta de consumo' (o de una restringida caricatura de la misma), es obvio que vendrán (o han venido) por añadidura la 'marginación' de la gran masa (a niveles variables de no participación o privación materiales, según sean las situaciones nacionales) y una dependencia creciente del exterior vía enajenación de activos, endeudamiento y otras derivaciones transparentes." Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina". Este ensayo forma parte del libro Inflación. Raíces estructurales, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 136-137.

Dos perfiles distributivos del ingreso personal que presenten un idéntico grado de concentración en cuanto a los porcentajes de renta captados por los diferentes porcentajes de la población, pueden involucrar, sin embargo, situaciones muy diferentes en materia de pobreza. En efecto, si estos perfiles distributivos se refieren a economías con diferente desarrollo económico, los estratos inferiores de una distribución pueden incluir en términos reales una situación de pobreza, que no exista en la otra distribución.

Los diagnósticos y recomendaciones vinculados al tema presuponen, así, una definición convencional de una línea de pobreza, representada por un poder adquisitivo suficiente para acceder a una cierta canasta de consumo. Esta delimitación convencional no es necesariamente arbitraria, pero implica una inevitable carga valorativa.

A partir de esta delimitación efectuada en términos de poder adquisitivo, puede determinarse una orientación en la estructura de la producción que, por ejemplo, satisfaga ese mínimo para la totalidad de la población. Esa orientación en la estructura de la producción, entendida dinámicamente presupone una determinada orientación en la creación del poder productivo adicional. En otras palabras presupone un determinado estilo de desarrollo económico.

Sin embargo, como ya lo hiciéramos notar, en un estilo capitalista de desarrollo cualquiera sea éste, no se reparten bienes físicos sino magnitudes abstractas de poder adquisitivo. La concreta canasta de consumo que corresponde a esa magnitud abstracta, depende de la composición de la oferta de bienes finales y de la forma como el progreso técnico se ha ido corporizando en ellos.

Más específicamente depende de la forma cómo la asignación del progreso técnico va modelando y caracterizando la diversificación de las alternativas potenciales de consumo. De lo que se trata, entonces, es de asegurar que entre esas alternativas potenciales de consumo existan canastas que incluyan los productos cuyo valor equivalga precisamente al poder adquisitivo que marca la línea de la pobreza

/extrema. Esta

extrema. Esta parece ser, en síntesis, una forma elíptica y artificiosa de referirse al salario mínimo o vital.

No obstante ello, hay una idea que pretende recalcar: si la estructura del poder productivo no incluye las alternativas potenciales que componen esa canasta mínima, o, aun incluyéndola, no es dinamizada en esa dirección, la estructura de la producción y de la oferta, mostrará rigideces tales que el poder adquisitivo de cualquier ingreso monetario seguirá por debajo de ese mínimo convencional a despecho de los sucesivos incrementos (puramente inflacionarios) de su valor corriente.

El perfil estructural del poder productivo y las modificaciones que éste experimenta en el curso del desarrollo responde a las fuerzas sociales que determinan la asignación del progreso técnico en su interior ^{1/}.

Consecuentemente, esta asignación del progreso técnico y las fuerzas que lo afectan están en el meollo de la relación entre pobreza y estilos de desarrollo.

A nivel económico hemos dicho que el poder adquisitivo es la fuerza social que dinamiza el proceso de desarrollo. Hemos denominado poder económico al poder adquisitivo capaz de dinamizar directamente el poder productivo de la economía. Hemos identificado al capital como el poder adquisitivo capaz de cumplir esas funciones. La política de inversiones entendida en sentido amplio, como el conjunto de directivas que orientan esa masa de poder adquisitivo destinada a adquirir fuerza de trabajo y medios de producción, constituye la forma a través de la cual la tecnología se introduce en la estructura de poder productivo ^{2/}.

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", Trimestre Económico, núm. 125, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo, 1965.

^{2/} Véase Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina" en Distribución del ingreso (Selección de Alejandro Foxley), Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

/Nótese bien,

Nótese bien, además, que la estructura preexistente del poder productivo puede ser reorientada, reconvirtiendo las características preexistentes de la corriente de producción ^{1/}. En suma, la función social del progreso técnico puede perseguirse tanto a nivel de las orientaciones futuras que asuma la estructura de poder productivo, como a nivel de un aprovechamiento de las alternativas que ya ofrece el poder productivo preexistente, mediante una reconversión de su utilización anterior.

En torno a este punto, el rol cumplido por los segmentos más dinámicos del poder productivo deberá permitir la creación de "canastas", que contuvieran esa diversificación mínima que atañe a la línea de la pobreza.

En trabajos estrechamente vinculados con éste, se intentó caracterizar esa función social del progreso técnico ^{2/}, aspecto que excede los limitados objetivos de este ensayo.

3. Conclusiones

Bajo su forma genérica, y parafraseando a Max Weber, el poder adquisitivo es la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres de apropiarse de un conjunto de objetos producidos o "producibles", inclusive contra la oposición de los demás

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo en América Latina", op. cit.

^{2/} "En efecto, las modalidades asumidas por el progreso técnico convencionalmente tienden a evaluarse en términos de productividad del trabajo, dotación relativa de factores, etc. A estas perspectivas sería necesario agregar la que tiene relación con los tipos o modelos de productos que satisfacen cierto tipo de necesidades. Esta función social de la tecnología consistirá en generar diseños o modelos de corte popular, cuyo precio relativo experimenta un descenso lo suficientemente significativo como para 'democratizar' su consumo." Véase A. Di Filippo y S. Jadue, "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones", El Trimestre Económico, núm. 169, México, enero-marzo de 1976. La idea central aquí propuesta fue anticipada por Charles Rollins en "El papel de la tecnología en el empleo y el crecimiento", ECLA/IDE/Draft/19.

miembros ^{1/}. Los incentivos en que se funda dicho poder pueden ser la compulsión, la persuasión, etc.

Bajo su forma mercantil, ese incentivo puede corporizarse en mercancías particulares con un valor de uso intrínseco, u objetivarse en el dinero como la expresión más general de ese incentivo. El dinero constituye la objetivación mercantil y provee la unidad de medida del poder adquisitivo general.

El capitalismo es la forma más desarrollada de una economía mercantil, en donde la fuerza de trabajo, los medios de producción y la tecnología se constituyen en mercancías.

Consecuentemente, los detentadores del poder adquisitivo general no sólo están capacitados para adquirir los productos existentes, sino también aquéllos que no existiendo aún pueden llegar a ser producidos.

Surge así la expresión más pura del capital, o poder económico, entendido como un poder adquisitivo general que no sólo adquiere mercancías sino también el poder para producirlas.

A contrario sensu, la "pobreza" puede ser definida como una impotencia económica, y entendida como la imposibilidad de adquirir las mercancías requeridas o el poder para producirlas.

A un nivel social el desarrollo económico puede ser entendido como una creación recurrente de este poder para producir mercancías. Esta creación de poder productivo alude a la diversificación de las alternativas potenciales de producción por hombre "ocupable". Así, el poder productivo guarda con respecto a la producción la misma relación que la "potencia" guarda con el "acto". Dentro de ciertos límites esa producción potencial expresa la capacidad social para optar de los detentadores del poder adquisitivo. Esa capacidad para optar que proveen las alternativas ofrecidas por el poder productivo está individualmente acotada por la magnitud de poder adquisitivo

^{1/} Max Weber, Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

general a que puede acceder cada individuo. Dicha magnitud mide la libertad económica de los individuos. Así, el proceso de desarrollo económico puede ser concebido como un proceso de liberación económica por parte de aquéllos que logran apropiarse de sus frutos. A contrario sensu, la pobreza, entendida como impotencia económica, invalida casi totalmente esta capacidad para optar y relativiza drásticamente, para ciertos estratos, el principio individualista y liberal de la soberanía en el consumo. Vemos así que, en su expresión económica, la posibilidad de ejercitar efectivamente la libertad individual, está profundamente arraigada en el funcionamiento del proceso económico global.

Dentro del capitalismo, los estilos de desarrollo aluden a la manera como "se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios". La inextricable interdependencia de las esferas productiva y distributiva se pone de manifiesto en esta caracterización y otorga al tema de la pobreza no sólo su inteligibilidad plena, sino también su utilidad diagnóstica. En otras palabras el "qué" y "cómo" producir ya está presuponiendo el "para quién" producir ^{1/}.

El concepto que nos ocupa permite otorgar un adecuado realismo al tema distributivo, en la medida que dos "pirámides" distributivas idénticas, pero referidas a dos economías con un diferente desarrollo de su poder productivo por hombre "ocupable" ^{2/} pueden dar lugar a muy diferentes situaciones de pobreza en sus tramos inferiores.

Esto requiere delimitar una línea de pobreza fundada en premisas valorativas inevitablemente convencionales y extra-económicas. La delimitación de esa línea corresponde a la esfera de la Política (con mayúscula) y es el punto referencial básico para

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", op. cit.

^{2/} La productividad laboral potencialmente disponible.

la elaboración de una política económica específica. El capitalismo periférico implica un estilo de desarrollo imitativo ^{1/} que suele resultar en una caricatura de las sociedades opulentas. Así, la diversificación consuntiva de unos pocos encuentra como contrapartida la pobreza en muchos.

La delimitación de una línea de pobreza extrema es el punto de partida para un estilo alternativo de desarrollo, que debería fundarse en una reorientación del poder productivo y de las tendencias de su expansión, capaz de asegurar "canastas" posibles de consumo que estén al alcance de los estratos inferiores de ingreso monetario y satisfagan la posibilidad de ese consumo mínimo. El perfil estructural del poder productivo y las modificaciones que éste experimenta en el curso del desarrollo económico, expresan la asignación del progreso técnico. El progreso técnico termina concretándose en la forma de utilización de la fuerza de trabajo y los medios de producción, por lo que su introducción depende del capital como fuerza social. El poder adquisitivo bajo la forma de consumo expresa necesidades solventes que buscan satisfacción en bienes alternativos ofertados en el mercado. En cambio el poder adquisitivo usado bajo la forma de capital (poder económico) orienta el poder productivo, que da forma concreta a esas necesidades solventes y las objetiva en bienes con características específicas. Compete, por lo tanto, a las formas de utilización del poder económico, el generar "canastas" accesibles que otorguen solvencia al ingreso de los pobres.

^{1/} Véase Raúl Prebisch, op. cit.



