

CEPAL / ILPES / UNICEF



POBREZA, NECESIDADES BASICAS Y DESARROLLO

COORDINADOR

ROLANDO FRANCO

301.441/F825

c.2



13595

CEPAL – ILPES – UNICEF

POBREZA, NECESIDADES BASICAS Y DESARROLLO

Inscripción N° 55.873
Primera edición, 1982

E/ICEF/TACRO/G. 1006 Noviembre 1982
--

Las opiniones emitidas por los autores
de esta obra son de su exclusiva responsabilidad
y no comprometen a las instituciones que la editan.

Impreso en
Alfabetá Impresores
Lira 140 - Santiago

Impreso en Chile / Printed in Chile

Indice

Presentación	7
Prólogo	9
<i>Rolando Franco</i> Desarrollo, pobreza y necesidades básicas: Una introducción	11
I. ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS DE LA POBREZA Y DE LAS ESTRATEGIAS DE ERRADICACIÓN	
<i>Jean Labbens</i> ¿Qué es un pobre?	31
<i>Omar Argüello y Rolando Franco</i> Pobreza: problemas teóricos y metodológicos	44
<i>Marshall Wolfe</i> La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo	59
<i>Jorge Graciarena</i> La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano.	93
<i>Rolando Franco</i> Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación	112
II. POBLACIÓN, CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO E INGRESOS Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA	
<i>Anibal Pinto y Armando Di Filippo</i> Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural	133

<i>Norberto E. García</i>	
Una nota sobre crecimiento económico y necesidades básicas	156
<i>Sebastián Piñera</i>	
¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?	179
<i>Omar Argüello</i>	
Pobreza, población y desarrollo	204
<i>PREALC</i>	
Empleo, ingresos y necesidades básicas	222
<i>Henry Kirsch</i>	
Problemas ocupacionales en América Latina: Algunos cambios de enfoque	240

III. GASTO SOCIAL Y POLÍTICAS SECTORIALES CONTRA LA POBREZA

<i>Ernesto Tironi</i>	
Necesidades básicas y efectos del gasto público sobre los niveles de pobreza	261
<i>Aldo E. Solari</i>	
Educación y pobreza	293
<i>Pedro Demo</i>	
Política social y política educacional: Investigación e intervención en la realidad	319
<i>Michel Chossudovsky</i>	
Atención médica y sanitaria en América Latina	333
<i>Terence R. Lee</i>	
Abastecimiento de agua: una necesidad básica	354
<i>Rolando Franco</i>	
Pobreza, derecho y asistencia legal	364

IV. LOS GRUPOS OBJETIVO DE LAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA

<i>Carlos A. Borsotti</i>	
La familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas	379
<i>John Durston</i>	
Pobreza indígena en América Latina: Aspectos estructurales	410
<i>Fernando Galofré</i>	
Infancia y Juventud: Criterios para la formulación de políticas	441

Presentación

La Dirección Regional para la América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Dirección del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) presentan este libro "Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo", producido en el marco del Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, que las dos instituciones, junto con otras del sistema de las Naciones Unidas, han auspiciado durante los últimos años.

El tema de la pobreza se ha convertido, a lo largo de la década de los setenta, en una de las prioridades de la reflexión y acción de las Naciones Unidas. Ello ha sido así por cuanto se ha tomado conciencia de que las altas tasas de crecimiento económico alcanzadas por varios países de la región no han tenido la irradiación social que se esperaba. Los más pobres en cada país no se han beneficiado, o sólo lo han hecho en forma muy limitada, de los avances logrados por el aumento de la producción. En definitiva, existen más bienes y servicios disponibles, pero éstos no se han distribuido equitativamente entre toda la población. Puede decirse que las sociedades de la región presentan una mayor concentración del ingreso en un estrato relativamente pequeño de su población y una creciente marginación de importantes sectores.

La reflexión y acciones emprendidas para comprender y actuar sobre la pobreza han intentado revertir ese estilo de desarrollo concentrador y excluyente. Los trabajos que se incluyen en este libro pretenden responder a: ¿Cómo hacer posible que las políticas públicas contribuyan al surgimiento de sociedades más igualitarias, en las cuales todos sus habitantes puedan alcanzar la satisfacción de sus necesidades básicas? ¿Cuáles han sido las características del estilo de desarrollo dominante? y ¿cuáles las de las acciones llevadas a cabo en el pasado en salud, educación, vivienda, saneamiento y otras áreas, en las que pese a la preocupación de los Gobiernos, han conducido aún más a concentrar en favor de sólo ciertos sectores de la población los avances impulsados por

el progreso técnico? ¿Es posible revertir la situación? ¿Qué condicionamientos sociales y políticos dificultan alcanzar las metas?

Muchas de esas preguntas son enfrentadas en este libro. Su versión preliminar fue presentada en la reunión "El UNICEF en las Américas. Un desafío para la década de los ochenta".

Esta obra forma parte de un programa editorial conjunto del ILPES y UNICEF en el campo de la planificación y las políticas sociales, con lo cual intentan presentar una contribución a la virtualmente limitada literatura especializada latinoamericana.

TERESA ALBANEZ BARNOLA
Directora Regional
para América Latina y
el Caribe de UNICEF

ALFREDO COSTA FILHO
Director
Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica
y Social

Prólogo

Todos sabemos que en América Latina hay pobreza, pero no siempre estamos conscientes de su dimensión.

El producto interno bruto por persona en América Latina más que se duplicó en los veinticinco años transcurridos entre 1950 y 1975. Esto, sin duda, aparece como un éxito económico de la región. No obstante, el panorama social no fue halagador. A mediados del decenio pasado cerca de 120 millones de latinoamericanos no lograban cruzar el umbral de la pobreza. Esto es, no podían satisfacer sus necesidades materiales básicas. Más aún, alrededor de 55 millones de ellos vivían en condiciones de indigencia, ya que si hubieran destinado la totalidad de su ingreso a la alimentación no habrían logrado el nivel de calorías y proteínas necesarias para su normal desarrollo.

Este período histórico ha dejado en evidencia que el crecimiento económico no ha sido una condición suficiente para superar la extrema pobreza en América Latina. Sin embargo, la experiencia de las décadas recientes permite afirmar que, desde un punto de vista económico, los recursos que sería necesario transferir a la población pobre para superar su actual situación desmedrada constituyen un porcentaje relativamente pequeño en relación al producto anual generado en la región. Considerando la región en su conjunto, se ha estimado que el déficit para satisfacer las necesidades básicas no alcanza al 6% del ingreso disponible de las personas cuyo ingreso es superior a la línea de pobreza. Esto quiere decir que en muchos países el obstáculo para superar la pobreza no está en la limitación de los recursos, sino que en la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico y bienestar para todos. Para corregir las desigualdades estructurales que se reproducen en el mercado se requiere de la acción correctora del Estado.

Por cierto que la actual situación de pobreza no se corrige por la mera transferencia de ingresos de los grupos no pobres hacia los pobres. En realidad el problema es mucho más complejo y tiene raíces estructurales de carácter social, político y económico, cuyo cambio implica, entre otras cosas, agudizar conflictos de intereses internos y externos, superar obstáculos culturales, alterar el comportamiento tradicional en la administración del Estado, corregir las dis-

criminations en contra de los grupos pobres y arriesgarse a la dinámica que genera el despertar las aspiraciones de quienes han sido sujetos pasivos del acontecer histórico.

Teniendo presente la complejidad de la tarea, se requiere, en primer término, que exista la voluntad política de los gobernantes para combatir la miseria. Pero no basta la voluntad política, se necesita además la capacidad política que permita superar los obstáculos que pondrán en el camino aquellos que habitualmente han usufructuado de los beneficios del crecimiento económico.

Por otra parte, a la voluntad y capacidad política hay que agregar una condición de eficiencia, es decir, conocer los medios con que se lograrán los objetivos propuestos, para evitar, por una parte, el desperdicio de recursos y, por otra, las contradicciones innecesarias con otros objetivos, como el del crecimiento económico.

La contribución de los organismos internacionales está precisamente en colaborar con los países para mejorar el conocimiento que se tiene del fenómeno de la pobreza y buscar las formas más eficaces para superarla. Desde hace años que diversos organismos especializados de las Naciones Unidas han realizado investigaciones y programas de asistencia técnica destinados a cumplir esta gran tarea común.

Este libro pretende divulgar algunos de los esfuerzos realizados por funcionarios de organismos y proyectos de Naciones Unidas y de consultores externos contratados por esos mismos organismos.

Gran parte de los trabajos que se presentan han sido elaborados por funcionarios del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina y del Proyecto Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

He estado vinculado personalmente al desarrollo de algunas de las investigaciones que se publican, primero como Asesor Especial del ILPES y después como Coordinador del Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica. La experiencia de estos años, vinculada al tema de la pobreza, ha sido extraordinariamente valiosa para mi formación profesional y ha fortalecido mi compromiso por colaborar en la búsqueda de soluciones económicas que tengan como objetivo central satisfacer las necesidades básicas de todos nuestros semejantes.

Reconozco que el aporte que pueden realizar los organismos internacionales a la solución del problema de extremas desigualdades, que se constata en nuestros países, es limitado y que la responsabilidad principal recae, como es lógico, en los gobiernos de los países de la región.

A pesar de esta limitación tengo la convicción que debe estimularse todo esfuerzo que contribuya a crear conciencia sobre los derechos del hombre y la obligación social que ellos generan.

Confío en que la recopilación contenida en este libro sea una contribución al conocimiento y a la acción.

SERGIO MOLINA S.
Coordinador
Proyecto Interinstitucional
sobre Pobreza Crítica en
América Latina

Desarrollo, pobreza y necesidades básicas: Una introducción

Rolando Franco

1. EL TEMA DE LA POBREZA

La pobreza ha sido una fuente de preocupación desde la Antigüedad, lo que dio origen a tradiciones que se continúan incluso hoy. Así, la del “elogio a la pobreza” aparece en los clásicos y se repite en algunas obras actuales que atribuyen a los pobres un rol privilegiado en el proceso de cambio. 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, 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 era un elemento sufriente, no estaba marginado sino inserto en una sociedad débilmente productiva y débilmente consumidora. No existían abismos notables que lo separasen de quienes vivían de su trabajo, ya que éstos no usaban más que un vestido a lo largo de toda su vida y heredaban y transmitían sólo un pequeño patrimonio de instrumentos de trabajo y utensilios domésticos¹.

Con la transición del feudalismo al capitalismo la consideración respecto de los pobres cambió radicalmente. Weber ha puesto énfasis en la concepción característica de la ética protestante². En ella, el estado de gracia se demuestra mediante la adquisición (aunque no el goce) de riqueza. En consecuencia, la pobreza se percibe negativamente, no dando lugar siquiera a acciones caritativas.

¹ Cf. PARENT, “Introduction a le problème de la pauvreté dans les pays développés”, *Economie Politique (Archives de l'ISEA)*, Vol. XXIV, Nos. 1-2, 1971. Sobre el punto véase extensamente el artículo de Jean LABBENS, “¿Qué es un pobre?”, y también Demetrio CASADO, *Introducción a la sociología de la pobreza*, Euramérica, Madrid, 1971.

² MAX WEBER, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Ediciones Península, Barcelona, 1969.

Con el predominio de tal concepción se produjo una inversión radical en la valoración de la pobreza y en el tratamiento reservado a los pobres. En una sociedad donde la obtención de la riqueza es el objetivo primordial de la vida, quienes no la alcanzan son considerados “desviados” respecto de las normas de conductas sociales.

Durante el siglo pasado fueron usuales, especialmente en Inglaterra, los estudios que desde dicha óptica calculaban la cantidad de pobres y buscaban distinguirlos según fueran irrecatables, debido al alcoholismo u otros vicios, o estuvieran en esa condición “a pesar suyo”, siendo por tanto merecedores de que se los asistiera de alguna manera. El esfuerzo más trascendente fue una encuesta sobre las condiciones de vida en Londres en 1880, realizada por David Booth³; también deben recordarse los estudios de Engels sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra⁴; los de Rowntree sobre los pobres de York⁵, y los de Le Play y su escuela sobre la situación de los obreros en diferentes países de Europa⁶.

Durante las primeras décadas de este siglo la preocupación por la pobreza no disminuyó. La gran depresión le dio elementos especialmente en Estados Unidos donde, a través de diversas políticas públicas, se intentó paliar la situación de los grupos más afectados por la crisis de 1929.

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial cobró gran auge el optimismo desarrollista y la creencia de que la pobreza pertenecía al pasado. Ella desaparecería espontáneamente, se pensaba, como corolario natural del crecimiento económico y del avance tecnológico. Ese espíritu dominó más de veinte años no sólo en los países desarrollados, que alcanzaron tasas de crecimiento del ingreso per cápita inigualadas, sino también en los subdesarrollados, que visualizaban como posible salir del atraso mediante la absorción del progreso técnico generado en los centros y la copia del modelo económico y social que éstos representaban.

En la década del 60, sin embargo, comenzaron a surgir dudas en torno a esas posibilidades y el optimismo decayó. Por un lado, se descubrió la subsistencia de la pobreza detrás de la *affluent society* americana⁷. Había conglomerados humanos marginados de la abundancia e invisibles a los ojos de quienes disfrutaban de ésta⁸.

También en los países subdesarrollados se tomó conciencia de que los esfuerzos realizados no habían dado los frutos esperados. Incluso en los casos en que se habían alcanzado importantes metas económicas, tales logros no se tradujeron en un nivel de bienestar mínimo para el conjunto de la población. Ello se agravó a consecuencia de la creciente interdependencia mundial y del

³ David BOOTH, *Life and Labour of the People (1889-1891)*, Mac Millan, Londres, 1902-1903, 17 volúmenes.

⁴ Federico ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra (1845)*, Nueva York, 1885, 2ª edición, Stuttgart, 1892.

⁵ 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.

⁶ Federico LE PLAY, *Les Ouvriers Européens (1855)*, Tours, Mame et Fils, 2ª edición, 6 volúmenes, 1877-79.

⁷ J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Mentor Books, Nueva York, 1958.

⁸ 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.

desarrollo de los medios de comunicación de masas, que produjeron "la revolución de las expectativas crecientes". Conglomerados humanos que habían vivido encerrados en su propio hábitat conocían ahora en forma inmediata los bienes de consumo sofisticados más novedosos producidos en los centros y, consecuentemente, aspiraban a poseerlos.

En este contexto cobraron importancia las críticas a los enfoques desarrollistas, reapareciendo el problema de la pobreza bajo otras denominaciones, entre ellas la de marginalidad concebida, a veces, como la existencia de una superposición cultural que estaría en la base de la dificultad de estos países para integrar al conjunto de la población a un Estado nacional y, en otros casos, como consecuencia del funcionamiento mismo del sistema capitalista dependiente⁹.

Es, sin embargo, recién en la década de los setenta que surge la preocupación por la pobreza bajo esta denominación. En esta reolocación del tema le ha correspondido un papel primordial a los organismos de las Naciones Unidas¹⁰, y a la decisión del Banco Mundial de privilegiar la implementación de políticas tendientes a su erradicación especialmente en el área rural¹¹.

Todo ello dio cauce al desarrollo de nuevas perspectivas alternativas que se plasmaron en la estrategia de satisfacción de las necesidades básicas¹² y a un debate internacional que se encuentra en plena vigencia.

2. DESARROLLO ECONOMICO Y POBREZA

En la mayoría de los planteos la pobreza se liga estrechamente al desarrollo económico. Las relaciones entre ambos pueden ser vistas desde tres posiciones diferentes: la optimista, la pesimista y la reformista.

⁹ Rolando FRANCO, *El análisis sociológico de la marginalidad en América Latina*, ILPES, mimeo, Santiago, 1974. También Aldo E. SOLARI, Rolando FRANCO y Joel JUTKOWITZ, *Teoría, acción y desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, México, 1976.

¹⁰ Véase Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, *Attack on Mass Poverty and Unemployment*. Documento presentado al VIII Período de Sesiones del Comité, Ginebra, 1972, (E)AC. 54/L. 44, venta N° 72, II.A.11). Los documentos preparatorios de dicho informe pueden consultarse en *Journal of Development Planning*, N° 5, 1972. Organización Internacional del Trabajo, *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.

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.

¹¹ Véanse los diversos discursos de Robert McNAMARA, ex Presidente del Banco Mundial, especialmente el leído ante la Asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, en Nairobi, Kenia, en septiembre de 1973. También Banco Mundial, *The Assault on World Poverty. Problems of Rural Development, Education and Health*, World Bank, y John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975. Y el libro tal vez más importante en la materia: Hollis CHENERY *et al.*, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, Londres, 1974. Traducción castellana: Tecnos, Madrid, 1976.

¹² Véase, al respecto, el trabajo de Jorge GRACIARENA.

Para los optimistas, el progreso tecnológico mantendrá una progresión constante, fomentando la prosperidad y acabando con los restos de la sociedad preindustrial. La pobreza —resabio del pasado— terminará cediendo ante el avance de la modernización y la abundancia. Ante la observación de que el progreso técnico reduce la mano de obra necesaria por unidad de producto, se aduce que la producción crece constantemente al igual que las necesidades, dando lugar a la aparición de nuevos bienes y nuevas industrias y, por tanto, a nuevos puestos de trabajo, que abren nuevas oportunidades ocupacionales para los desempleados por el avance tecnológico. Asimismo, se destaca que el desempleo no ha crecido en la proporción prevista por los cálculos catastrofistas del siglo pasado, sino que más bien ha tendido a reducirse, merced a las políticas de pleno empleo. Además, la pobreza estaría concentrada en aquellas zonas donde el proceso de industrialización ha sido débil. En consecuencia, su erradicación se lograría enfatizando las políticas de crecimiento económico.

Los pesimistas no creen que el crecimiento económico pueda acabar con la pobreza e incluso sostienen que puede incrementarla. Los orígenes de esta posición podrían rastrearse hasta Ricardo y Malthus con sus reflexiones sobre la existencia de un desequilibrio entre la esfera natural productiva de subsistencias y las exigencias de crecimiento industrial y demográfico.

La tercera manera de ver las relaciones entre el crecimiento económico y la pobreza no cree que ésta desaparezca espontáneamente, sino que estima necesario introducir modificaciones en el sistema. Habría que o sustituir el mercado por otros mecanismos de distribución, o bien eliminar sus posibles efectos regresivos, mediante diversas acciones de política social.

Todas estas orientaciones han afrontado el problema de la pobreza desde su propia perspectiva y con diferentes énfasis. Los optimistas lo han hecho porque aun cuando sostienen que, en el largo plazo, el crecimiento económico conducirá a su erradicación definitiva, en el corto plazo hay grupos que la sufren, debiendo atenderse tanto por razones éticas y humanitarias, que derivan en la caridad y la asistencia, como por razones sociopolíticas, ya que los grupos pobres son percibidos como un peligro que hace temer por la sobrevivencia del “estilo de vida” imperante y, finalmente, porque constituyen una mácula que puede perjudicar el prestigio del modelo.

Los pesimistas, por su parte, como no confían en el crecimiento deben buscar otras soluciones o paliativos. Y los otros actúan porque creen que es posible utilizar mejor las potencialidades que la evolución humana ha generado y que la pobreza sólo es un producto social. Se ha sostenido también que nada cabe hacer para eliminar la pobreza, o que lo que se haga será perjudicial para algún valor que se estima más valioso.

A esta conclusión puede llegarse por los más variados fundamentos y las teorías más dispares pueden terminar en ella. Para algunos aliviar la pobreza es, en el mejor de los casos, una manera más o menos sutil de disminuir las tensiones sociales sin tocar las causas y mantener el *statu quo*. Para otros sería alterar el mecanismo de la necesaria supervivencia de los más aptos y, por lo tanto, de aquellos que más probabilidades tienen de promover sociedades futuras mejores. En otros casos aparece una idea que no excluye la anterior, la pobreza como un aguijón, como un incentivo para comportarse de manera que favorezca al crecimiento de la economía. En última instancia es la aplicación

a la pobreza de una idea que se ha utilizado para explicar la estratificación en general: la de su funcionalidad¹³.

Las posiciones anteriores conducen a diversas soluciones a los problemas de la pobreza; en una, son aquellos grupos que tienen acceso a la estructura de poder o los mismos ocupantes de ésta que, por alguna razón, deciden alterar el proceso distributivo vigente y favorecer a los pobres. Estos no pueden coadyuvar en manera alguna en tal proceso, y sólo pueden adoptar el papel de "beneficiados" por esas políticas que se hacen pensando en ellos, pero sin darles participación.

La otra, deriva de la acción de los mismos grupos en defensa de sus intereses, o del intento de promover su participación.

Esto liga el tema de la pobreza a otro de mayor tradición latinoamericana, la marginalidad, que puede definirse como la falta de participación de individuos o grupos en ciertos ámbitos de la vida societal, considerados especialmente importantes.

Al respecto pueden hacerse algunas precisiones.

Pobreza como marginalidad

En primer lugar, que no existe la marginalidad absoluta, o sea, que los grupos etiquetados como marginales no están totalmente separados de la sociedad, porque, en el caso de que fuera así, se estaría hablando de dos sociedades diferentes, sin relaciones entre sí, lo que no es el caso. Siempre hay un mínimo de participación de los grupos marginales en alguna dimensión importante de la vida social, aunque existen diferencias de grado y de forma. Y hay, además, algunas de esas dimensiones —a las cuales se hará referencia más adelante— que son centrales y en las cuales no se tiene la participación que correspondería, de acuerdo al juicio de quienes los definen como marginales o pobres.

Tales dimensiones fundamentales son:

a) *La producción*, ya que ocupan empleos ajenos al sector moderno de la economía, ganándose la vida en lo que algunos autores han denominado el sector informal urbano¹⁴, o sea, trabajando por cuenta propia, en actividades de diferente especie, para las cuales se requiere muy poco o ningún capital. En definitiva, están marginados de aquellas actividades de mayor productividad y más centrales en el funcionamiento de la estructura productiva societal como un todo.

b) *El consumo*. No participan en el consumo, o lo hacen sólo a un nivel muy bajo, pudiendo identificarse diversos tipos de carencias en cuanto a la posibilidad de acceso a los bienes y servicios producidos por la sociedad, aun cuando estén muy influidos por las pautas dominantes en la sociedad¹⁵.

¹³ Una versión extrema de esta posición puede encontrarse en Leland HAZARD, "Business Must Put Up", en *Harvard Business Review*, vol. 46, enero-febrero, 1968, pp. 2-12 y 168-170.

¹⁴ Véase PREALC, en este volumen.

¹⁵ Cf. Carlos FILGUEIRA, "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos", *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre 1981, pp. 75-116.

c) *Las decisiones políticas.* No participarían en la toma de decisiones políticas fundamentales¹⁶.

Es importante poner de manifiesto que en toda la argumentación en torno a la marginalidad y a la preocupación por los pobres hay presente un juicio de valor, por el que se compara la situación de hecho de determinados grupos sociales en una determinada sociedad, con un deber ser aceptado como bueno por quien emite los juicios. O sea, un modelo ideal de participación acepta como conveniente o como un derecho que todos los individuos tengan acceso a la producción y al consumo de este tipo de bienes y tengan alguna participación en la toma de decisiones societales.

Esto hace que la marginalidad, como un problema social que preocupa a ciertos sectores de la sociedad, tenga un origen histórico más o menos preciso, ligado al surgimiento y desarrollo de la preocupación por los derechos humanos y por la aceptación generalizada de ciertos principios de libertad e igualdad a los cuales tienen derecho todos los individuos. Al aceptar tales valores se tiene cada vez más conciencia de las situaciones en que se da una violación de este deber ser. Entonces se denominan a tales situaciones como "marginalidad", buscándose soluciones al problema social.

Cabe recordar que en épocas anteriores es probable que las situaciones en que vivía el grueso de la población no fueran mejores que las hoy vigentes. Pero el marco cultural de entonces consideraba tal situación como el orden natural de las cosas, por lo que no lo consideraba como un problema social y no se intentaba cambiarlo.

Hoy, en cambio, han pasado a ser consideradas como inaceptables para la conciencia social o, por lo menos, para una parte importante de los miembros de la sociedad.

Cuando se dan cambios relativamente rápidos en sociedades donde coexisten varios esquemas normativos —como sucede en buena parte de las sociedades latinoamericanas—, entran en colisión la situación real y el deber ser, que deriva de alguno de tales esquemas normativos, surgiendo el problema y la preocupación por la situación de estos grupos. Además, incluso las ideologías dominantes proclaman la igualdad formal de derechos y reconocen la conveniencia de la igualdad de oportunidades de todos los individuos para acceder a cualquier posición de la sociedad. Este hecho legitima las expectativas de toda persona y justifica a los pobres que se sienten no participantes y perjudicados por un sistema que, reconociéndoles formalmente ciertos derechos, no se los entrega en la práctica, negándoles la posibilidad de acceder a una situación considerada como "adecuada" por los cánones imperantes.

Esto es bastante diferente de la situación vivida en otras épocas o en otros tipos de sistemas sociales, donde no existe ese reconocimiento formal de derechos. Es el caso del esclavo, que se ve a sí mismo tal como lo ve quien lo esclaviza. Su marco normativo es igual al de su amo.

En esa situación no habría marginalidad, por cuanto ésta sólo se da cuando hay un reconocimiento, por lo menos formal, de la igualdad de derechos, de la justicia de que todos tengan acceso a participar de los bienes sociales disponibles. Ese sería el elemento fundamental de la aparición de la marginalidad como un problema social.

¹⁶ Cf. Rolando Franco, "Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación", en este libro.

Existen otros dos tipos de elementos a considerar. Uno es la existencia de recursos objetivos para que todos puedan participar de manera relativamente igualitaria en los bienes sociales. Un argumento usual es que resulta imposible distribuir igualitariamente los bienes sociales en sociedades subdesarrolladas, por ser demasiado escasos, y que de hacerlo se estaría repartiendo la miseria entre todos los miembros de la sociedad. Esto, que pudo haber sido cierto en otras circunstancias, no parece serlo en buena parte de los países latinoamericanos actuales, que han llegado a niveles de desarrollo lo suficientemente elevados como para que tal argumento no sea aceptable.

Lo que impide la participación relativamente igualitaria de todos los individuos en los bienes disponibles no es la carencia de los mismos, sino problemas derivados del estilo de desarrollo predominante que obliga a la concentración de esos recursos, con la consecuente exclusión o marginación de ciertos sectores sociales¹⁷.

El segundo conjunto de elementos a tener en cuenta es el de las condiciones personales. Existe una gran cantidad de teorías que ponen especial énfasis en que la cultura que caracteriza a los marginales hace que tengan ciertos rasgos psicológicos o cierto patrimonio cognitivo, ciertas actitudes, propensiones, motivaciones, patrones de comportamiento, tipos de personalidad, etc., que son propios para acceder a una sociedad "moderna".

Existe entre estos elementos una cierta circularidad. Cuando se niega, ideológicamente, la posibilidad de que todos tengan los mismos derechos, consecuentemente no se dispondrá de los recursos necesarios para que los marginales puedan salir de esa situación y participar activamente de la producción y consumo de los bienes y servicios disponibles y de la toma de decisiones políticas. A su vez, esta falta de recursos provocará una carencia de condiciones personales, porque no habrá escuelas, por ejemplo, donde estos individuos puedan capacitarse adecuadamente para competir en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los otros sectores. Y, al mismo tiempo, el hecho de que existan esas carencias derivadas de que la sociedad no ha dispuesto de los recursos que tiene pero que no quiere utilizar en beneficio de los grupos marginales, justificará a las clases dominantes, que podrán decir que, en definitiva, estos grupos no participan porque no tienen las condiciones intelectuales de formación, de preparación, que necesitarían para poder integrarse adecuadamente a la sociedad nacional¹⁸.

Por detrás de todo esto, la causa última del fenómeno de la pobreza es la falta de participación en la toma de decisiones políticas¹⁹. O sea, la distribución que se hace de los bienes en una sociedad, si bien tiene ciertos parámetros que pueden considerarse exclusivamente económicos —tales como la dotación de recursos naturales con que cuenta un determinado país en cierto momento—, pasa siempre por el ámbito político. Pues bien, las políticas económicas no derivan exclusivamente de imperativos económicos, sino que son, también y principalmente, decisiones políticas que responden a una correlación de fuerzas que existe en una sociedad determinada en un momento determinado y que favorecen, por tanto, a ciertos actores sociales que tienen la suficiente organi-

¹⁷ Este tema aparece repetidamente en este volumen. Pueden verse especialmente los artículos de Sebastián PIÑERA y Aníbal PINTO.

¹⁸ Los artículos de Aldo S. SOLARI, Pedro DEMO, Rolando FRANCO y Michel CHOSSOUDOVSKY, incluidos en este volumen, tratan estos asuntos.

¹⁹ Véase Rolando FRANCO, artículo citado.

zación y los suficientes recursos de poder como para influir en las decisiones que se toman. En efecto, hay ciertos actores sociales que al disponer de esos recursos de poder y de esa organización tienen la capacidad de obtener decisiones políticas que los favorecen, y que perjudican, consecuentemente, a otros sectores de la sociedad que carecen de medios para hacer pesar sus propios intereses en el ámbito político. En la mayoría de los casos, los grupos marginales, más allá de que tengan carencias culturales, educacionales, o de cualquier otro tipo, no son actores sociales, no se encuentran activados políticamente, esto es, no existe una cantidad suficiente de individuos que participe directamente en las reivindicaciones del grupo, dando así respaldo a sus dirigentes para presionar a quien tome las decisiones.

Los grupos marginales se caracterizan justamente por una situación de inercia política. Carecen en general de esa organización y de los recursos de poder necesarios como para hacer pesar sus intereses frente al Gobierno de manera por lo menos tan poderosa como otros grupos de la sociedad que sí tienen esa organización y esa capacidad de reivindicación.

Esto no es igual en todas las situaciones, en todos los países y en todos los momentos históricos. La experiencia latinoamericana demuestra que esos sectores marginales tienen por lo menos la potencialidad de convertirse en actores sociales, de organizarse y de participar más o menos activamente en la arena política, reivindicando la satisfacción de sus propios intereses²⁰.

En América Latina existen además algunos de estos elementos objetivos usualmente considerados importantes en la generación de pobreza. Uno de estos elementos recurrentes en las explicaciones de la marginalidad sería el crecimiento excesivo de la población latinoamericana que iría más allá del dinamismo del sistema económico que se vería en dificultades para absorber a esa creciente masa de población que se incorpora y que reclama un puesto de trabajo²¹. Además, se destaca el desplazamiento migratorio y la creciente concentración urbana.

También se menciona la inadecuada distribución del ingreso, que está mucho más ligada a razones políticas, junto a otros elementos que se analizan a continuación.

a) *El crecimiento demográfico.* América Latina mantiene desde hace tiempo tasas muy elevadas de crecimiento demográfico. Ello se explica a consecuencia del desfase entre los procesos de disminución de la tasa de mortalidad —que ya llevan más de cuatro décadas de acción siendo resultado principalmente del mejoramiento de las condiciones sanitarias— y de la tasa de fecundidad, cuyo descenso recién comenzó a insinuarse en la década de los años sesenta.

Es obvia la importancia que ese proceso tiene en la ampliación, por lo menos absoluta, de los grupos pobres, que son justamente los que mantienen comportamientos reproductivos más “tradicionales”²².

Ese elevado crecimiento demográfico, por lo demás, hace que los sistemas socioeconómicos latinoamericanos se vean sometidos a fuertes presiones en especial en lo que respecta a dotar de empleo productivo a las nuevas cohortes que se incorporan a la fuerza de trabajo.

²⁰ Sobre participación, véase Rolando FRANCO y Eduardo PALMA.

²¹ Véase los artículos de PREALC y Henry KIRSCH, en este libro.

²² Véase Omar ARCUELLO, “Población, pobreza y desarrollo”, en este libro.

Debe recordarse, además, que dicho crecimiento demográfico no se da uniformemente en los diversos sectores de la sociedad. Es mucho más intenso en las zonas rurales, cuya población continúa creciendo en números absolutos (salvo en Uruguay y Argentina y, más recientemente, en Venezuela). Ello no obstante, a consecuencia de factores estructurales, a los que se hará referencia más adelante, se están dando importantes procesos redistributivos de población que llevan a que su importancia decaiga en cifras relativas. Los problemas de la generación de empleo productivo y de la dotación de servicios básicos adecuados para una población creciente obligan a analizar las características de los subsistemas socioeconómicos rural y urbano, a efectos de ver la forma en que los mismos han estado respondiendo a tales desafíos.

b) *Los cambios recientes en el agro.* El sector rural latinoamericano debe hacer frente a dos demandas: en primer lugar, producir lo suficiente para alimentar adecuadamente la creciente población del continente; en segundo lugar, aumentar su capacidad de absorción de la fuerza de trabajo rural, como modo de contribuir al alivio de la pobreza en el campo.

Dada la gravedad de los problemas de nutrición y alimentación de personas en situación de extrema pobreza, conviene presentar previamente algunos datos relativos a la situación alimentaria.

Como bien se sabe, en otras regiones del mundo —especialmente asiáticas— la ausencia de una dotación de productos alimenticios fundamentales, adecuados al volumen demográfico de dichas regiones, es especialmente grave.

En América Latina, la situación es totalmente diferente. La disponibilidad (teórica) de alimentos por habitante es relativamente buena. Incluso, al igual que en la mayoría de los países del Tercer Mundo, el ritmo de expansión de la producción y de la disponibilidad de alimentos ha sido estimable y mantenido.

Diversos estudios, especialmente los elaborados por FAO, han demostrado que América Latina cuenta con 1 546.5 millones de hectáreas utilizables para faenas agrícolas, de las cuales 118.1 millones son cultivables, vale decir, arables o con plantaciones permanentes. Los mismos estudios afirman que tal extensión puede duplicarse o incluso triplicarse mediante cambios en el uso del suelo, la realización de obras de riego, la vuelta a poner en uso técnicas como el cultivo en terrazas, etc. Por otra parte, de las áreas cultivables sólo están produciendo efectivamente 84.9 millones de hectáreas, lo que indica que existen 33.2 millones en estado de subutilización²³.

Lo anterior permite afirmar que se cuenta con una dotación de recursos naturales que no fija límites a las posibilidades de producir mayor cantidad de alimentos y de aumentar la disponibilidad de puestos de trabajo agrícolas.

Si no hay límites "naturales", los problemas de escasa producción o de desocupación por falta de empleos deben encontrarse en razones socioeconómicas, que llevan a que no se exploten con total eficiencia los recursos disponibles.

Importante papel juega en ello la incorporación de formas sofisticadas de progreso técnico. En un sentido, no puede negarse su importancia, por ejemplo, para el mejoramiento de las especies y la multiplicación de los rendimientos por unidad de tierra. Sin embargo, también es necesario enfatizar que en muchos lugares de la región la modernización implica la mecanización acelerada, con la consiguiente reducción de ocupaciones productivas. Ello es especialmente

²³ Véase al respecto: CEPAL, *La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial*, Santiago, 1974.

notable en el sector agroexportador que, para poder competir en los mercados internacionales, tiene la necesidad imperiosa de recurrir a aquellos adelantos.

Pero no ha sido ese el único elemento que ha promovido la mecanización. Debe recordarse el papel que les ha correspondido a las políticas de crédito agrícola vigentes en muchos países de la región, que con tasas de interés, que han llegado incluso a niveles negativos, han facilitado la introducción de técnicas intensivas en capital. "Calculado en función del valor del trigo, el costo de un tractor en Paquistán es sólo la mitad que en Iowa. En la Costa de Marfil un empréstito para financiar la adquisición de equipo agrícola se obtiene a la mitad de lo que costaría en Alemania"²⁴. Los mismos cálculos podrían hacerse, sin duda, para la mayoría de los países latinoamericanos.

Sin pretender agotar aquí las consecuencias derivadas de las nuevas tecnologías, es necesario mencionar algunas de importancia tanto para el desarrollo como para comprender la situación de los grupos pobres rurales.

En primer lugar, debe recordarse que las nuevas tecnologías llevan al abandono de los sistemas de producción vigentes con anterioridad, muchos de los cuales utilizaban las complementariedades existentes a nivel de explotación y regional, sustituyéndolos por otros basados en la extrema especialización, que transforman y homogenizan costosamente el medio ecológico, desaprovechando así posibilidades productivas de especies animales y vegetales autóctonas, al mismo tiempo que la producción agropecuaria se torna cada vez más dependiente de la utilización de recursos no renovables (combustibles, lubricantes, pesticidas, fertilizantes inorgánicos, etc.) ajenos al medio rural.

Todo ello ha conducido a que los ecosistemas naturales de la región hayan ido perdiendo capacidad de regenerar sus propios recursos y energía. En este último aspecto es notorio, además, el abandono de ciertas fuentes de energía (hidráulica, eólica, animal, humana, etc.), exagerando la utilización de combustibles²⁵.

Asimismo, la nueva tecnología se basa en la incorporación a las tareas agrícolas de maquinaria pesada, dotada de gran radio de acción, lo que permite y exige para su rentabilidad una utilización extensiva. Así, grandes áreas rurales antes destinadas a cultivos variados, han sido dedicadas recientemente al monocultivo.

Las consecuencias sociales de una modernización agraria de tales características son de suma importancia y están estrechamente vinculadas a los problemas de la pobreza rural. El tipo de tecnología incorporada produce la sustitución de mano de obra por maquinaria y productos químicos, lo que se traduce en la generación de grupos poblacionales excedentarios para las necesidades productivas del sistema. Normalmente, esos grupos son empujados hacia tierras de menor productividad, o a la conquista de la frontera agrícola.

Asimismo, la nueva tecnología exige disponer de un capital importante para su aplicación, por lo que sólo está al alcance de agricultores grandes y medianos que, consecuentemente, son los que obtienen las ventajas económicas derivadas de la mayor productividad. Los pequeños agricultores no pueden

²⁴ Barend A. DE VRIES, "Posibilidad de remediar el desempleo y la pobreza", en *Finanzas y desarrollo*, N° 1, 1972, p. 14.

²⁵ Un desarrollo más extenso de estos aspectos puede encontrarse en Jesús GONZÁLEZ, Francisco LEÓN y Hugo TRIVELLI, *Proposición de actividades en el campo del desarrollo agrícola para el programa regional del PNUD (1977-1981)*, Santiago, Chile, diciembre, 1975.

incorporar la nueva tecnología a sus explotaciones, siendo muy probable que en el mediano plazo se vean obligados a ceder sus tierras e incorporarse a la masa poblacional que no puede colocar su fuerza de trabajo.

Todo esto contribuye a que la situación de importantes estratos sociales agrarios en América Latina no aproveche siquiera mínimamente las ventajas derivadas de la modernización y de la mayor disponibilidad de alimentos generada por las nuevas formas productivas. Es probable incluso que su acceso a una canasta alimenticia mínima sea en la actualidad más difícil que en el pasado. Y esto por las siguientes razones:

i) cuando predomina una tecnología menos intensiva en capital, había importantes contingentes de mano de obra ocupados en las explotaciones agrícolas más grandes, que los dotaba de un ingreso en dinero relativamente aceptable o de prestaciones en especie que subvenían a sus necesidades básicas;

ii) por otro lado la disponibilidad de tierras, aunque fueran de calidad mediocre y la existencia de regiones vírgenes, permitían acceder al recurso básico y generar así los alimentos necesarios para la subsistencia familiar.

Las nuevas tecnologías, en cambio, permiten que las grandes explotaciones prescindan de mano de obra y conducen a la utilización creciente de tierras que en la etapa anterior quedaban fuera del campo de acción de la agricultura comercial. Es bien cierto que, paralelamente, permiten que la dotación de alimentos disponibles sea mayor, pero ella es distribuida en su totalidad a través de los canales monetarios. Los desocupados del campo carecen de ingreso y, en muchos casos, también de la posibilidad de generar sus propios alimentos.

La destrucción de las posibilidades ocupacionales y de subsistencia en el campo latinoamericano acelera los procesos migratorios rural-urbanos. En la etapa anterior podía encontrarse una relación de funcionalidad entre el latifundio que producía para el mercado urbano, no utilizando debidamente su gran disponibilidad de tierras, y el minifundio, donde había un exceso de fuerza de trabajo en relación a la tierra disponible. Según los requerimientos del ciclo económico, el gran empresario agrícola recurría a la mano de obra asentada en las vecindades de su explotación. En las épocas de baja, prescindía de sus trabajadores, que retornaban a sus pequeñas parcelas para desarrollar una agricultura de subsistencia hasta que un nuevo auge les permitiera reincorporarse al mercado de trabajo capitalista.

Parecería entonces que las relaciones sociales que caracterizaban al agro latinoamericano, y que tenían su origen en la hacienda tradicional, con sus formas "señoriales" o "feudales", están desapareciendo. En muchos casos se da un intenso proceso de adopción de pautas capitalistas de producción, en la que las relaciones patrón-obrero adoptan la forma de salarización²⁶.

Ello no implica, sin embargo, la desaparición del latifundio, aunque en muchos lados se hayan producido parcelaciones de las grandes fincas con la finalidad de no ser afectadas por las reformas agrarias llevadas adelante por diversos gobiernos. En general, lo que sucede es que se adopta una forma "empresarial moderna". Ello conduce, a su vez, a una concentración creciente de los

²⁶ Sobre el proceso de proletarianización de la mano de obra agrícola, es decir, de la transformación de campesinos en jornaleros que viven, incluso, en zonas urbanas, véase Paul I. SINGER, "Empleo y urbanización", CEBRAP, *La urbanización en el Brasil: aspectos demográficos, sociales, económicos y políticos*. Trabajo presentado al Seminario sobre "Planificación urbana y sus relaciones con la planificación económica nacional", organizado por ILPES y el Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá (Colombia), junio, 1976.

aumentos de producción en un número cada vez más pequeño de empresas y facilita así la concentración de ingresos.

Tampoco desaparece el minifundio, por cuanto —como han demostrado recientes estudios sobre estados nordestinos del Brasil— hay un proceso de reconstitución de las pequeñas parcelas, mediante el arriendo por los campesinos desplazados de pequeñas extensiones de tierra a los propietarios latifundarios²⁷. Muy probablemente procesos similares tienen lugar también en otros lugares del continente.

Puede sugerirse que muchos de los desplazados de la producción agraria se instalan a la vera de los caminos, dando lugar a la aparición de pequeños asentamientos que, con el correr del tiempo, adquieren un volumen demográfico tal, al punto de ser considerados urbanos en los censos pese a carecer de todos los servicios que normalmente se asocian con tal designación.

c) *Aceleración de las migraciones internas.* Los cambios en la situación agraria latinoamericana han contribuido en los últimos años a acelerar los procesos de movilización poblacionales.

Las migraciones temporales en busca de lugares de trabajo más o menos apartados de los sitios de residencia de los individuos han caracterizado prácticamente desde siempre el funcionamiento de la economía agraria latinoamericana. Asimismo, el traslado a pequeños núcleos urbanos, manteniendo la ocupación agrícola, es relativamente común, como ha demostrado Singer para el caso del Brasil. Ello puede ser positivo a efectos de políticas sobre los grupos pobres, por cuanto la concentración en determinados puntos facilita la prestación de servicios públicos básicos, en comparación a la situación de la población dispersa²⁸.

Estas migraciones temporales se encuentran estrechamente ligadas al modelo de desarrollo predominante en el agro, por cuanto permite disponer de la mano de obra necesaria en los momentos de las cosechas o en cualquier situación de auge de la producción, sin necesidad de contribuir permanentemente a su mantenimiento y sobrevivencia.

Deben también considerarse las migraciones no temporales en las cuales los individuos se desplazan a consecuencia de la pérdida de su inserción anterior en una situación productiva (sea de subsistencia, o de corte capitalista), hacia la frontera agrícola en los casos en que ella aún existe o más allá de los límites nacionales, hacia otras naciones (siendo bien conocidos los casos de las migraciones de salvadoreños a Honduras, de colombianos a Venezuela, de los habitantes de diversos países de la Cuenca del Plata y de Chile hacia la Argentina, etc.).

Pero, indudablemente, la migración rural-urbana ha sido la de mayor importancia. Diversas estimaciones indican que entre un quinto y un cuarto de la población rural total abandona el agro con rumbo a la ciudad.

²⁷ Francisco SÁ JR., "O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das actividades de subsistência", en *Questionando a Economia Brasileira*, Seleções CEBRAP, Nº 1, Editora Brasiliense, São Paulo, 1975, pp. 79-134. En el mismo sentido JUÁREZ BRANDAO LOPES, "Migración y desarrollo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, vol. III, Nº 9, mayo 1974, pp. 117-128.

²⁸ Sobre esta última, véase Ligia HERRERA, *La concentración urbana y la dispersión de la población rural de América Latina: su incidencia en el deterioro del medio humano*, CELADE, Santiago, Chile, febrero, 1976.

Al menos en los momentos iniciales, quienes asumen los riesgos del traslado son, en general, un subgrupo calificado del conjunto de la población rural, sea por su juventud, sea por su educación, sea por las condiciones psicológicas emprendedoras que poseen. Su salida provoca importantes cambios en la composición etaria rural, alterándose considerablemente la relación de dependencia, por lo que más personas deben su subsistencia a un grupo más pequeño de ganadores de un ingreso.

Es cierto también que a medida que el flujo migratorio aumenta de volumen, la selectividad inicial va haciéndose cada vez menos notoria, ya que migran, no sólo los mejor dotados para la vida urbana.

Diversos estudios han demostrado que el proceso de traslado desde el campo a la ciudad se realiza en forma escalonada. Así, la investigación sobre migraciones al Gran Santiago realizada por CELADE muestra el escaso número de individuos procedentes directamente del campo. Quien abandona el campo probablemente se dirige al pueblo más próximo, donde sufre un proceso de adaptación a la vida urbana, antes de iniciar su segunda etapa con destino a la gran ciudad. Por otra parte, también es plausible pensar que no es el mismo sujeto que va del campo al pueblo quien se traslada de allí a la gran ciudad.

Este tipo de mecanismo migratorio permite afirmar que el proceso de "ruralización de las ciudades", en el que se ha hecho mucho énfasis, no tiene la gravedad que se le ha atribuido.

Quienes llegan a las grandes ciudades latinoamericanas están dotados de una mínima preparación psicológica a las características de la vida urbana, que les permite desempeñarse en ellas con relativa comodidad. Ello explicaría los resultados de diversos estudios empíricos que han demostrado que la situación de los migrantes es mejor que la de los nativos de la respectiva ciudad, tanto en ocupación como ingreso.

Si bien los migrantes cubren una amplia gama de estratos sociales, los mayores contingentes pertenecen a los sectores pobres. Son justamente éstos los que han ampliado considerablemente la dotación demográfica urbana. En tal sentido puede decirse que en los últimos años si es que la pobreza no se amplió, por lo menos ha cobrado mayor visibilidad para los encargados de diseñar las políticas públicas, que son por definición urbanos.

d) *El crecimiento urbano.* El crecimiento natural de las ciudades latinoamericanas, unido a los importantes contingentes migratorios que llegan a ellas ha tenido efectos muy importantes en las tasas de crecimiento urbano, que hacen inevitable la tendencia a su predominio en la población total, como muestra el cuadro 1. Mientras ésta ha crecido a tasas de entre 2 y 3%, la urbana lo ha hecho a un 5 y 7% y los sectores marginales han alcanzado cifras del orden del 15 ó 20%. Es obvio que las ciudades no estaban ni están preparadas adecuadamente para recibir estas masas poblacionales.

El proceso de urbanización latinoamericano se caracteriza además por la notable metropolización. El crecimiento demográfico se concentra en una o dos ciudades en cada país, salvo excepciones. El cuadro 2 da una clara muestra de ello. Sin embargo, en los últimos años se ha notado, en algunos países, un crecimiento particularmente acelerado de las ciudades de tamaño medio, fenómeno que probablemente se dará también en otros lugares de la región.

Este proceso de urbanización acelerada que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos puede ser juzgado de muy diversas maneras. Entre sus aspectos positivos está el que, como sostenían diversas teorías sobre el desa-

rollo, el pasaje del ámbito rural al urbano debe ser visto como la transición hacia la modernización, indispensable para que el proceso de desarrollo económico tenga lugar.

Cuadro 1

PORCENTAJES DE LA POBLACION EN CIUDADES DE MAS DE 20.000
HABITANTES EN 1950, 1960 Y 1970 E INCREMENTO PORCENTUAL
RELATIVO 1950-1970 EN VEINTE PAISES DE AMERICA
LATINA Y EL CARIBE

País	1950	1960	1970	Incremento porcentual 1950-1970
Argentina	51.7	57.5	64.8	25.5
Uruguay	45.5	56.5	70.1	54.0
Chile	38.7	50.0	54.6	41.0
Cuba	35.4	41.5	47.5	34.2
<i>Total Grupo I</i>	<i>45.8</i>	<i>53.0</i>	<i>60.0</i>	<i>31.0</i>
Venezuela	30.0	42.4	55.7	80.0
México	24.9	32.3	40.5	61.8
Panamá	23.5	34.9	38.8	65.1
Costa Rica	21.2	22.3	32.3	50.0
Colombia	21.0	30.0	43.0	104.7
Brasil	20.9	29.0	39.3	88.0
<i>Total Grupo II</i>	<i>22.5</i>	<i>31.0</i>	<i>41.0</i>	<i>84.0</i>
Bolivia	19.7	20.5	23.3	10.8
Perú	18.2	26.0	32.5	78.5
Ecuador	17.7	25.5	32.9	85.8
Paraguay	15.5	16.6	20.9	34.8
Nicaragua	14.2	18.8	24.6	73.2
El Salvador	12.5	17.0	18.4	47.1
Rep. Dominicana	10.3	18.2	27.6	167.9
Guatemala	10.3	13.2	17.7	72.8
Honduras	6.8	11.0	15.4	126.4
Haití	4.7	6.0	6.9	46.7
<i>Total Grupo III</i>	<i>14.0</i>	<i>18.5</i>	<i>24.3</i>	<i>73.6</i>

Fuente: Fernando GATICA, "La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población", CELADE, *Notas de población*, Año II, Vol. 9, diciembre 1975, pp. 9-34.

No cabe duda, además, que el aglomeramiento de los contingentes poblacionales en un número limitado de puntos en cada país facilita la prestación de servicios básicos. Así, por ejemplo, los programas de educación son más fácilmente planificables gracias a la concentración espacial de los candidatos a incorporarse a ellos. De la misma manera, el costo de la atención sanitaria se ve considerablemente reducido si se piensa que sus beneficiarios están concentrados espacialmente.

Cuadro 2

CRECIMIENTO DE ALGUNAS CIUDADES DE AMERICA LATINA
(1950 - 1960)

Ciudad	Total	Crecimiento porcentual natural	Migratorio
Caracas Metropolitana	6.2	2.2	4.0
Guayaquil	5.4	2.4	2.9
México (DF)	4.6	2.6	2.0
Panamá	4.0	2.1	1.9
Gran Santiago	3.8	2.1	1.7
Gran Buenos Aires	2.9	0.8	2.1

Fuente: Ligia HERRERA y Waldomiro PECHT, *Crecimiento urbano de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo-Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago, 1976, Tomo I, p. 441.

Por otro lado, se ha argumentado también que la “hiperurbanización” de los países latinoamericanos, vale decir, el tener porcentajes de población urbana más elevados que los correspondientes porcentajes de población ocupada en actividades industriales urbanas, tiene efectos negativos, por cuanto obliga al Estado a realizar importantes gastos en servicios sociales, reduciendo así el monto de las inversiones que pueden dirigirse a aumentar la producción. El supuesto de tal planteamiento es que si tales conglomerados humanos fueran menos “visibles”, desaparecería o disminuiría el interés por atender a sus necesidades básicas. Es obvio que de mantener su antigua localización rural, seguirían estando por lo menos tan necesitados de esas prestaciones sociales, si no más. En definitiva, entonces, cabe pensar que una función importante de las migraciones y de la urbanización de la población latinoamericana está en convertirse en un problema que exige la atención de los encargados de llevar a la práctica las políticas públicas, lo que no es despreciable.

Por otra parte, diversas encuestas entre los grupos pobres urbanos han dejado constancia de la “satisfacción” que sus miembros experimentan por su nueva ubicación, comparándola con su situación anterior, lo que denota que si bien pueden constituirse en un problema para los planificadores urbanos, ellos personalmente estiman que han obtenido una mejoría en su situación vital.

Es muy dudoso que la migración procedente del campo pueda ser detenida y mucho menos revocada. La urbanización es una respuesta difícilmente reversible.

Los planificadores deberán contar con que el contingente de individuos que cambia su localización rural por una urbana seguirá creciendo en el futuro.

Este proceso de urbanización acelerada ha sido juzgado de muy diversas maneras. Algunos estiman que es positivo para los grupos más pobres de la población, por cuanto su localización urbana les permite acceder más fácilmente a los servicios públicos indispensables. Otros, en cambio, enfatizan el impacto que ello provoca sobre el monto total de la inversión pública que debe destinarse a atender las necesidades de esos nuevos grupos. Sin embargo, cualquier intento de frenar dicho proceso tendría costos enormemente elevados y exigiría decisiones políticas radicales. Por otro lado, si se tiene en cuenta el derecho de todos los ciudadanos a participar con igualdad en los bienes sociales, la retención en el campo exigiría igualmente cuantiosos esfuerzos para dotar a esas poblaciones de los mínimos que obtendría por el solo hecho de trasladarse a las ciudades.

Buscando otros caminos de solución que contribuyan a evitar los procesos de metropolización, sin caer en el uso de la coerción para frenar la salida del campo de los potenciales migrantes, se han sugerido estrategias que enfatizan la concentración de la asistencia en los centros urbanos de tamaño intermedio²⁹. Los argumentos de tales postulaciones se basan en la imposibilidad de fomentar el desarrollo de regiones rurales retrasadas, por cuanto la industria no se siente atraída a localizarse en ellas ante la carencia de infraestructura y de economías externas. La gran urbe, por su parte, también habría demostrado diversos problemas: generaría deseconomías externas, aumentaría la patología social, sus habitantes aspirarían —según se dice— a vivir en ciudades más pequeñas y los costos del capital público aumentarían una vez superado un tamaño “óptimo” de las ciudades³⁰. Todos estos argumentos han sido puestos en discusión en diversas ocasiones, lo que obligaría a profundizar los estudios al respecto y a tratar de evaluar las posibilidades efectivas de su aplicación en el continente³¹.

c) *El problema del empleo.* El empleo es de primordial importancia, tanto porque a través de él la sociedad realiza el aprovechamiento de la fuerza de trabajo para acrecer los bienes disponibles, como porque los ocupados adquieren un derecho socialmente reconocido a participar en el producto social.

La experiencia latinoamericana, sin embargo, ha demostrado que el crecimiento económico no basta por sí solo para dotar a toda la población de un empleo adecuado. En este sentido, recuérdese la tesis clásica respecto a la incapacidad de las economías latinoamericanas para absorber productivamente a crecientes contingentes de fuerza de trabajo. Diversos estudios de la CEPAL han enfatizado que el proceso de industrialización latinoamericano, realizado mediante la incorporación de una tecnología que no respetaría las proporciones en que los factores productivos se encuentran presentes en el continente, iría destruyendo formas de producción tradicionales, *labour-intensives*, para sustituirlas por otras más modernas, pero ahorradoras de trabajo humano. Algunos estudios recientes³², han mostrado que una importante proporción de tales desocupados se reclutan entre lo que se da en llamar la fuerza de trabajo secundaria³³ y ello porque los jefes de hogar de los grupos pobres no pueden mantenerse desocupados, al necesitar obtener, día a día, los medios imprescindibles para la subsistencia familiar, ya que carecen de fuentes alternativas de ingreso. Tienen que ocuparse en lo que sea, incluso en actividades de muy baja productividad y de muy bajo ingreso, por lo que su actividad laboral está caracterizada no tanto por el desempleo, sino por la inseguridad en el empleo y por la acelerada rotación de ocupaciones que se ven obligados a desempeñar.

²⁹ Véase Niles M. HANSEN, *Urban Poverty and the Urban Crisis: A Strategy for Regional Development*, Indiana University Press, Bloomington, 1970.

³⁰ Un intento de estimar este tamaño óptimo en el ámbito latinoamericano puede encontrarse en el trabajo de Ligia HERRERA, ya citado.

³¹ Alain GILBERT, “Reconsideración de los argumentos en torno a las ciudades grandes”, *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, N° 35, 1975, pp. 23-24.

³² PREALC, *El problema del empleo en América Latina. Situación, perspectivas y políticas*. Santiago, OIT, 1976.

³³ Se trata de mujeres que no son jefes de hogar y jóvenes que buscan trabajo por primera vez, dotados de una educación relativamente alta, con aspiraciones de ocuparse en actividades acordes con su preparación y con la posibilidad de mantenerse al margen de la actividad económica mientras tales ocupaciones no se den.

Es necesario, empero, no restar importancia al problema del desempleo abierto de la fuerza de trabajo primaria y en especial a la situación de los pobres, que sufren desempleo crónico³⁴.

El segundo problema de la subutilización de mano de obra es el subempleo, que ha dado lugar a un gran número de estudios recientemente. Sin embargo, la definición y la medición de esta forma de desaprovechamiento de la mano de obra disponible presenta dificultades considerables. No es del caso hacer aquí una presentación de los diversos procedimientos a que se ha recurrido y de los resultados que los mismos han entregado³⁵.

Los estudios de PREALC afirman que en el sector informal se concentra alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo urbana latinoamericana, siendo el canal de ingreso de los importantes contingentes migratorios con los que se acrecienta la población de las grandes metrópolis de la región, y que no son absorbidos en el sector integrado de la economía.

f) *Los grupos-objetivo de las políticas antipobreza.* Las reflexiones precedentes permiten concluir que las situaciones de pobreza se caracterizan por su heterogeneidad. Ello, obviamente, dificulta la posibilidad de que las políticas que se implementen con la finalidad de erradicar o aliviar la pobreza extrema pueden ser demasiado generales. Dada la variabilidad de situaciones existentes en la región, y al interior de cada unidad nacional, es necesario precisar lo más posible aquellos grupos a los que tal política va dirigida y conocer exhaustivamente sus características, para que los objetivos buscados sean realmente alcanzados. A ello tiende la noción de grupos focales. Se considera tales a conjuntos de personas con características comunes (que permiten definirlos como pobres) derivadas de causas similares.

En el medio rural, los minifundistas, los asalariados sin tierra, los comuneros, los habitantes de caseríos rurales, la población dispersa y los indígenas³⁶ son los grupos que pueden ser objeto de políticas antipobreza, aunque, como es obvio, algunas de estas categorías se superponen.

En el medio urbano las dificultades de la identificación de grupos focales son prácticamente insuperables, como resultado de la gran variedad de situaciones y la alta inestabilidad de las mismas.

La primera resulta clara por la simple enumeración de actividades cuyos practicantes son, en altísima proporción, pobres: vendedores ambulantes, lustrabotas, limpiadores, artesanos ínfimos, asalariados de muy pequeñas empresas, etcétera.

Es posible, sin embargo, establecer dos grandes categorías, distinguiendo los pobres que realizan una actividad independiente de aquellos que desempeñan una asalariada. Esta clasificación tiene importancia, pero es demasiado burda y sólo puede ser utilizada como base muy general. Por otra parte, las ocupaciones mencionadas no sólo pueden ser ejercidas dando lugar a diversos

³⁴ Cf. Henry KIRSCH, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVIII, N° 1-2 (1973), p. 52.

³⁵ Para análisis críticos de los procedimientos de medición del subempleo, véase Aldo E. SOLARI, Rolando FRANCO y Joel JUTKOWITZ, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976. También Joseph HODARA, "El mercado de trabajo en América Latina. Aspectos políticos", *Foro Internacional*, Vol. XI, N° 3, enero-marzo 1971. Ver además los trabajos de PREALC y Henry KIRSCH, en este volumen.

³⁶ Véase John DURSTON, "La pobreza entre los grupos indígenas en América Latina. Aspectos estructurales", en este libro.

grados de pobreza, sino que pueden tener significaciones bastante diferentes según el tamaño de las ciudades. Lo mismo ocurre con las políticas que se propusieran erradicarlas.

La inestabilidad complica el problema. Si algo caracteriza a los pobres urbanos es lo que puede llamarse la "caza del trabajo". El pobre urbano realiza hoy una actividad independiente que le proporciona un ingreso ínfimo, y mañana realizará una asalariada. Dentro de unas y otras existe una alta probabilidad de que haya cambiado de ocupación frecuentemente a lo largo de su historia laboral. Esta inestabilidad, aunque frecuente, no es universal; muchos pobres son, por ejemplo, pequeños artesanos que desarrollan el mismo trabajo durante toda su vida. Si bien esto es exacto, no elimina el hecho anterior y muestra uno de los problemas que acecha a toda política de erradicación de la pobreza urbana: la alta probabilidad de que sólo termine beneficiando a los más estables, porque son los más fácilmente identificables y organizables.

Conclusión

Los problemas levantados en esta Introducción se desarrollan abundantemente en el resto del volumen, donde se incluye un conjunto de trabajos que echan nueva luz sobre algunos de los difíciles problemas que cualquier estrategia de erradicación o alivio de la pobreza o de satisfacción de las necesidades básicas debe enfrentar, tanto en el plano político, a efectos de que se plasme la voluntad necesaria para llevarla a cabo, como en el económico, para que los recursos que se vuelquen a su consecución logren una eficacia adecuada. Obviamente, hay todavía mucho por hacer, tanto en el plano del conocimiento como, sobre todo, en el de la acción.

**I. ASPECTOS SOCIOPOLITICOS
DE LA POBREZA Y DE LAS
ESTRATEGIAS DE
ERRADICACION.**



¿Qué 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 procura¹. 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 virtud².

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 riquezas son el fruto del trabajo. ¿Quién trabajaría si no estuviera impulsado por la necesidad?³. La pobreza es entonces el estado de

* Una presentación más extensa puede verse en la obra del autor *Sociologie de la Pauvreté, le tiers monde et le quart monde*, Editions Gallimard, Paris, 1978.

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. La pobreza es tanto más loable cuanto menor un país exige, no cuanto sea mayor". SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Summa contra gentiles*, III, 133.

² SANTO TOMÁS DE AQUINO, *op. cit.*, III, 135.

³ "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

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"⁴. Descartes, felizmente para él, felizmente para la Filosofía, no era por cierto pobre en el sentido que se acaba de indicar: "Para 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"⁵.

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 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 indispensables⁶. 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 alimenticios de los cuales un inglés no podría ser privado y se inclina a responder por la afirmativa⁷. 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 éstos que se gasta en aquélla, aunque a veces el costo de la vivienda, por miserable que ésta sea, falsea los porcentajes.

cual las naciones y comunidades no existirían en estado de civilización". F. COLQUHON, *A Treatise on Indigence*, Londres, 1806, pp. 7-8.

⁴ B. DE MANDEVILLE, *The Fable of the Bees*, Londres, 1728, pp. 213-238.

⁵ R. DESCARTES, *Discours de la Méthode...*, texto y comentarios de E. GILSON, París, 1939, p. 9.

⁶ 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 un estándar de vida". B. S. ROWNTREE, *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York*, Londres, 1941, pp. 102-103.

⁷ P. TOWNSEND, "The Meaning of Poverty", en *British Journal of Sociology*, XIII, 3, septiembre 1962, pp. 210 y ss.

La pobreza reduce siempre la posibilidad de procurarse ciertos alimentos que los usos y la dietética consideran indispensables⁸.

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 aún todas las cosas de las cuales los hombres honestos, incluso de la última clase del pueblo, no podrían decentemente carecer"⁹. 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"¹⁰. 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 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"¹¹. 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: van a excluir el automóvil y los pobres van a protestar que hoy es una infamia no poseer un coche; para otros bienes, los pobres estimarán que pueden vivir decentemente a más bajo costo.

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

⁸ J. C. MCKENZIE, "Poverty Food and Nutrition Indices", en P. TOWNSEND, editor, *The Concept of Poverty*, Londres, 1971, pp. 64-85.

⁹ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*, traducción francesa de J. Garnier, 5ª edición, París, 1881, II, p. 545.

¹⁰ A. SMITH, *op. cit.*, II, pp. 545-546.

¹¹ A. SMITH, *op. cit.*, II, p. 546.

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 millones¹². La diferencia es, evidentemente, demasiado grande para fijar un verdadero umbral. Es cierto que en Estados Unidos los establecimientos de 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% 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 veintava 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% más de los hogares. En conjunto, 18% de las familias, que reunían el 14% de la población, deberían ser consideradas como pobres. Las estimaciones de Townsend son tan razonables o criticables como otras: ¿40% por encima del ingreso fijado por la administración? Admitámoslo, pero ¿por qué no quedarse con un 30 o un 50%? 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% de los hogares, representando aproximadamente el 12% 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 de seres humanos más o menos es demasiado, para que no se le preste atención¹³.

¿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.

¹² O. Ornati, "Rapport National: Etats Unis", en OCDE, *Les Groupes a Revenus Modestes et les Moyens de Traiter leur Problèmes*, Paris, 1969, p. 101.

¹³ P. TOWNSEND, "Measures of Income and Expenditure as Criteria of Poverty", en P. TOWNSEND, editor, *op. cit.*, pp. 105-106.

Villeneuve-Bargemont 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 cuarto¹⁴. Nótese que, en 1889, Booth calculaba que el tercio de los habitantes de Londres eran pobres¹⁵. Para los Estados Unidos alrededor de 1930 se llegaba al 40 por ciento aproximadamente¹⁶ y, más recientemente, Harrington para el mismo país da varios conceptos cuyos resultados varían entre el 19 y el 25 por ciento¹⁷. 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, y parece 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 aquellos que disponen de un ingreso netamente por debajo del ingreso medio en la sociedad en que viven¹⁸. 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 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 investiga-

¹⁴ A. DE VILLENEUVE-BARGEMONT, *Economic Politique Chrétienne ou Recherches sur la Nature et les Causes du Paupérisme en France et en Europe et sur les moyens de la Soulager et de la Prévenir*, Bruselles, 1857, p. 217.

¹⁵ C. BOOTH, *Life and Labour of the People of London*, 2ª edición, Londres, 1889.

¹⁶ Cf. H.P. MILLER, *Rich Man, Poor Man*, Nueva York, 1964, p. 57.

¹⁷ M. HARRINGTON, *The Other America. Poverty in the United States*, New York, 1964, pp. 180-182.

¹⁸ "Uno queda en la pobreza cuando su ingreso, incluso siendo adecuado para sobrevivir, está marcadamente por debajo del de su comunidad. En consecuencia, tales personas no pueden tener 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.

dores del CREDOC concluyen así que en 1968 Francia tenía cuatro millones de trabajadores pobres y un millón muy pobres ¹⁹.

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 por una detención del trabajo ²⁰. Parece más grave ignorar sistemáticamente las pensiones de retiro, o de seminvalides... 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 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 ²¹, 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 no se aplicaría más que a los países desarrollados, los únicos en los que la noción de ingreso per cápita tiene verdaderamente sentido.

* * *

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

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 todas 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 aportaciones 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 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 en forma individual 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 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 cuentas, 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"²².

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 libros sobre los cuales poseo un derecho de uso, derecho 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. Es acreedor al trabajo del agricultor, que depositará a veces un canasto de vituallas en la portería del convento; al trabajo de un cirujano de renombre, miembro del tercer orden o de una cofradía, quien, si es que así lo requiere, lo operará sin pedir honorarios; al trabajo de una multitud de fieles que verterán 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 los religiosos. 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 al 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 obras de la vida religiosa, no se les debe menos todo lo necesario para su subsistencia y su estilo de vida. Esta deuda puede provenir de dos títulos: la necesidad o la compensación. La primera vuelve

²² A. SMITH, *op. cit.*, I, p. 36.

todas las cosas comunes, sea que afecte 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"²³. Aunque no posea 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 apropiados a la limosna de una población dada. Hay personas que no tienen un céntimo, pero que tienen derecho a una comida cada semana en una serie de casas; se llaman en francés *pique-miettes*. Se podrían prolongar los ejemplos, pero los que se acaban de dar, bastan. Sirven para ilustrar una verdad 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 en seguida nuestras remuneraciones en bienes o en servicios, o 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; no será despedido 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 seudoproductividades de ciertos terciarios que han pasado muchos años en la escuela y en la universidad y se otorgan, bajo ese pretexto, remuneraciones importantes. No es este nuestro objeto. Los americanos se han complacido en calcular el valor que representa para un individuo

²³ SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Summa Theologica*, II, II, CLXVII, 4 ad Resp.

el tiempo consagrado a los estudios: si hubiera pasado menos de ocho años en 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 igual nivel 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 condiciones²⁴. Otras variables deberían también ser 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. Aquel que se instruye no lo es tampoco. 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 inversión 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 semi-vejez, 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 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 aquellos que procura el trabajo, pero que, como lo hemos dicho, tienden a distinguirse. También se agregarán otros, que po-

²⁴ H.P. MILLER, *op. cit.*, p. 151.

drían, 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 uno 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 que a otro. Adquiridas o recibidas en herencia, las relaciones son, ellas también, un capital, un conjunto de derechos a veces difíciles de hacer valer, pero nunca totalmente estériles.

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 fluctuaciones 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 intransferible, no se pueden hacer valer derechos sobre otros, sobre el trabajo de otros.

Se escapa, pues, a la pobreza quien es capaz de mandar. El lenguaje cotidiano está cargado de sentido: designa por la palabra "mandar" u "ordenar" 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 a 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 al borde de la miseria o en la miseria. En el siglo XX los países capitalistas mismos realizan una distribución de sus recursos, es decir, modifican y corrigen los términos del intercambio. En estas condiciones ya no existen clases laboriosas en el sentido que el siglo XIX daba a este término, 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 respetabilidad correspondiente a su posición en el seno de la economía. De hecho, los pequeños nobles, cuando tenían necesidad, obtenían puestos en el gobierno y en la administración; los burgueses, a su vez, podían pretender el 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 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 nunca es totalmente pobre.

Del mismo modo, los pequeños agricultores cuyo ingreso es, en muchos países desarrollados, 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, quizás, 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, según las estadísticas, 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 casa o un departamento; 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 tampoco es 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 aquellos 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, les 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.

Pobreza: Problemas teóricos y metodológicos

Omar Argüello y Rolando Franco

El tema de la pobreza ha adquirido gran notoriedad en los últimos tiempos, contribuyendo así a replantear problemas sobre la conceptualización y naturaleza de fenómenos ya antiguos en las ciencias sociales.

Muchos autores se resisten a aceptar que tal tema tenga status científico, sea porque lo consideran irrelevante, sea porque postulan otra lectura del fenómeno que conduce a conceptualizaciones diferentes y, de allí, a explicaciones distintas y a postular soluciones alternativas.

Otros, si bien no cuestionan la pertinencia del estudio de la pobreza destacan la ausencia de consenso en torno a su definición y mensura. Estrechamente vinculado con esto se encuentra el problema de los indicadores más adecuados y de la disponibilidad y confiabilidad de los datos necesarios para estudiarla.

En este trabajo se intentará plantear ese conjunto de problemas, destacando, asimismo, las implicaciones ideológicas y políticas subyacentes, postulándose también algunas soluciones posibles para avanzar en la línea de un mayor conocimiento empírico del fenómeno.

A. PROBLEMAS CONCEPTUALES

1. *La pobreza como recorte científico de la realidad social*

Se ha objetado la relevancia teórica de intentar una conceptualización de la pobreza, cuestionando que sea ése el recorte más adecuado de la realidad social para estudiar el fenómeno en cuestión. Para algunos, se habla de pobreza crítica sólo como consecuencia de las inhibiciones que provoca la naturaleza del diá-

logo internacional, que invita a buscar evasivas y formas optativas de identificar a los grupos cuyas necesidades son poco o nada atendidas por el orden social vigente. Se aduce que las discusiones de los expertos acerca de la manera de eliminar la pobreza crítica evitan confrontar los problemas del poder, la explotación y la desigualdad¹. En otros casos, se sostiene que hay implicancias políticas conservadoras en separar el estudio de la pobreza del tema más amplio de la desigualdad social². Por fin, se cuestiona, también, la importancia que puede tener ese estudio para las ciencias sociales, desde una perspectiva exclusivamente teórica³.

Estos planteamientos encierran dos tipos de problemas. Uno apunta a la selección de categorías estructurales que den mejor cuenta del funcionamiento de la sociedad y de las relaciones sociales que la caracterizan, lo que permitiría la identificación de los grupos y clases destinados a cambiar la estructura social, hecho que, entre otras cosas, eliminaría la pobreza. Otro, cuestiona la validez de un estudio de la pobreza aislado de otros fenómenos, como la desigualdad social o los problemas de poder.

No puede discutirse que si interesa identificar los grupos o clases sociales llamados a conducir un proceso de cambio, sea por innovación, sea por conflicto, el análisis no debería estar centrado, evidentemente, en la categoría "pobreza".

Lo mismo puede decirse si se pretende estudiar la naturaleza de la sociedad y las relaciones sociales entre los hombres, aun cuando es indudable que con el estudio de la pobreza puede aportarse mucho al último tema.

Pese a lo anterior, nadie puede sostener seriamente que sean esos los únicos objetos de estudio posibles y válidos. Tampoco cabe afirmar que lo no relevante para la sociología, como piensa Rex que ocurre con la pobreza, carezca de importancia social. El problema radica en la forma en que se abordan esos fenómenos, en el modo que se recorta la realidad social que los incluye.

La pobreza como problema social puede convertirse en objeto de estudio, a través de una adecuada conceptualización. Con palabras de Marcuse, "un objeto de investigación, tan parcial y parcelario como sea, no puede ser definido y construido más que en función de una 'problemática' teórica que permita someter a una interrogación sistemática a los aspectos de la realidad puestos en relación por la pregunta que se les ha hecho"⁴.

El primer paso en esa tarea teórica es la búsqueda de un concepto que dé cuenta del fenómeno de la pobreza, pero no en forma aislada del contexto social que la produce, sino buscando las relaciones con otros fenómenos sociales relevantes: "el primer requisito de un concepto es que refleje correctamente las fuerzas que operan realmente en el mundo"⁵.

¹ Marshall WOLFE, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo".

² Dorothy WEDDERBURN, 'Introduction', *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, 1974, p. 2.

³ Así, John REX, comentando las tempranas investigaciones empíricas hechas por Booth y Rowntree dice que "pese a lo valioso que pueda ser la colección de tal información desde un punto de vista moral es, sin embargo, necesario preguntarse si es relevante para la sociología, esto es, si dice algo acerca de la naturaleza de la 'sociedad', o acerca de las relaciones sociales que existen entre los hombres". Véase su *Problemas fundamentales de la teoría sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

⁴ Citado en Pierre BOURDIEU, CHAMBOREDON y J. C. PASSERON, *Le Métier du Sociologue*, Mouton-Bordas, Paris, 1968.

⁵ Arthur L. STINCHCOMBE, *La Construcción de Teorías Sociales*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1970, p. 50.

Por otro lado, la presencia de juicios de valor en los estudios de la pobreza es, obviamente, otra fuente de obstáculos inevitables para su conceptualización, aun cuando no se diferencie mucho de la situación que se enfrenta respecto de cualquier otro objeto de análisis. Ese inevitable subjetivismo ha sido puesto de relieve por Simmel, en 1908, mostrando el carácter esencialmente relativo y cambiante de la pobreza y su estrecha ligazón con cada clase social:

“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 rijan 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, porque les bastarían los medios de que disponen para satisfacer los fines típicos de estas últimas”⁶.

Debe recordarse, también, que cualquier definición de la pobreza está afirmando, explícita o implícitamente, algo acerca del resto de la sociedad. La situación de quienes no tienen es incomprensible si no se la relaciona con la de los que sí tienen. La pobreza es, así, inseparable de la estructura de poder y de las consecuentes desigualdades, y cualquier intento de conceptualización debe enmarcarla en un contexto teórico capaz de integrarlos⁷.

2. Problemas y limitaciones de las definiciones de la pobreza

Entre las numerosas definiciones de pobreza pueden distinguirse las que hacen referencia a una relación entre pobres y no pobres, de las que se refieren a la pobreza como una situación. Las primeras parten de la idea de desigualdad social e intentan estudiar la vinculación existente entre los pobres y el resto de la sociedad.

Este conjunto de definiciones que relaciona la pobreza con la desigualdad social estaría en la línea defendida por Wedderburn. Esta autora sostiene que una de las mayores divisiones que pueden encontrarse entre los estudiosos del tema, pasa por juntar o separar los dos conceptos mencionados. Incluso postula la existencia de una estrecha correlación entre, por un lado, defensa del *statu quo* y separación entre pobreza y desigualdad concentrándose sólo en la primera y, por otro, crítica del orden vigente y preocupación global por la desigualdad social⁸.

⁶ George SIMMEL, *Sociología*, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1934, pp. 38-39.

⁷ Véase, más ampliamente, Rolando FRANCO, “Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación”.

⁸ Dorothy WEDDERBURN, “Le problème de la pauvreté dans les pays avancés”, *Economie Politique* (Archives de l'ISEA), Vol. XXIV, N^{os}. 1-2, 1971, p. 30.

Por su parte, referirse a la pobreza como situación implica afirmar que un subconjunto de la sociedad no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades mínimas o básicas. Pese a su aparente simplicidad, tal perspectiva tiene serios problemas. En primer lugar, hay que lograr un acuerdo respecto a cuáles son esas necesidades básicas y en qué grado deben ser satisfechas, es decir, ¿qué cantidad de bienes de qué calidad son necesarios y suficientes para satisfacer esas necesidades?

Los criterios en que se fundamentan tales decisiones difícilmente pueden ser basados en criterios científicos. Es sabido que ellas varían en el tiempo histórico y, para una misma época, en el espacio social. Como afirma Germani, una situación socioeconómica puede ser definida como de pobreza grave (marginal en su terminología) sólo mediante su comparación con un "deber ser" derivado de una "concepción determinada de los derechos humanos"⁹.

Este "deber ser" se expresa en normas, hábitos y convenciones de la sociedad, como también en resoluciones y acuerdos de organismos internacionales que recogen e impulsan ese consenso cultural en cuanto al cumplimiento y difusión de los derechos humanos.

En este sentido, para que pueda hablarse de pobreza crítica se requiere tanto de una situación socioeconómica determinada, como de una definición cultural que permita considerar a esa situación socioeconómica como problema y como objeto de estudio y acción.

Esto es reconocido por muchos de los autores preocupados del problema. Hobsbawn sostiene que la pobreza "siempre es definida de acuerdo con las convenciones de la sociedad en la cual tiene lugar"¹⁰. Wedderburn¹¹ adopta la misma posición. Harry Johnson afirma que el criterio debe ser satisfacer las necesidades que permitan una "supervivencia civilizada", o que sean razonables o socialmente aceptables. Drewnowski, en tanto, argumenta que esas necesidades se derivan "de la convicción de que toda persona tiene derecho a una vida en condiciones decentes acordes con la dignidad humana", y agrega que todo ello es influido por el contexto cultural, por las condiciones sociales y por las convicciones políticas prevalecientes en esa sociedad¹². Townsend se pregunta si hay que incluir el té entre los productos alimenticios de los cuales un inglés no podría ser privado, y se inclina a responder por la afirmativa¹³. Finalmente, puede recordarse que Adam Smith afirmaba ya en 1776 que "por necesidades entiendo no solamente los bienes que son indispensablemente necesarios para el soporte de la vida, sino también todo aquello que el hábito de un país torna indecente a quien no lo posea, aun cuando fuera una persona del orden social más bajo"¹⁴.

Aun en los casos aparentemente más neutros, que limitan el problema a las necesidades nutricionales o alimenticias, se están tomando decisiones valo-

⁹ GINO GERMANI, *El Concepto de Marginalidad*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, pp. 21, 35 y 36.

¹⁰ E. J. HOBSBAWN, "Poverty", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, 1968, p. 398.

¹¹ D. WEDDERBURN, *op. cit.*, p. I.

¹² J. DREWNOWSKI, "Poverty. Its Meaning and Measurement", *Development and Change*, Vol. 8, N° 2, abril 1977, p. 193.

¹³ P. TOWNSEND, "The Meaning of Poverty", *British Journal of Sociology*, XIII, 3, Septiembre 1962, pp. 210 y ss.

¹⁴ A. SMITH, *The Wealth of Nations*, Libro 5, Capítulo 2, Parte I, 1776.

rativas; una, la de que todo el mundo tiene derecho a nutrirse y alimentarse adecuadamente; otra, que ése es el derecho básico del ser humano, pudiendo postergarse los otros.

Lo anterior muestra que no hay definiciones totalmente objetivas de la pobreza. 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 y rechazando otras.

El problema consiste en decidir qué actor o actores sociales son los más representativos para fijar las necesidades básicas que, a su vez, determinan los límites de pobreza. Drownowski se inclina por una definición elaborada por quienes conciben, preparan y actúan para eliminar la pobreza, por cuanto entiende que ésta encierra un juicio crítico y llama a la acción.

Conceder esa facultad a quienes están orientados a la acción tiene un fundamento difícil de cuestionar. Cuando se trate de un organismo público, esto significará que el gobierno recoge los valores culturales que señalan los límites de los derechos humanos y, a partir de los mismos, las necesidades básicas que deben satisfacerse para asegurar una existencia digna. De hecho, esto ocurre en la mayoría de las constituciones políticas de los países de la región o en legislaciones derivadas de las mismas, generalmente asociadas a la definición de un salario mínimo¹⁵.

Sin embargo, a efectos de reflejar la complejidad de la estructura social, se debieran aprehender diversas definiciones valorativas de la pobreza. Ello conduce al establecimiento de diversas líneas de pobreza, que se operacionalizarán en diferentes valores de una variable. Ello facilita una contrastación empírica del alcance social de las concepciones valorativas de los diferentes grupos de la sociedad.

Esta estrategia de investigación ya no se erige en juez objetivo que pretende establecer neutralmente la magnitud de pobreza en una sociedad determinada. Su énfasis está puesto en recoger las definiciones implícitas en los diversos grupos sociales, a partir de lo que cada uno de ellos acepta como una necesidad básica que debe ser satisfecha, y presentar evidencias empíricas de las condiciones reales de existencia de los estratos de población dentro de una u otra de las definiciones de pobreza. Esto permite entregar información objetiva, a partir de la cual los gobiernos, los organismos internacionales o grupos de presión locales pueden establecer los niveles por debajo de los cuales se estaría en una situación de pobreza grave.

¹⁵ DROWNOWSKI, *op. cit.*, p. 193.

B. PROBLEMAS METODOLOGICOS

1. *Criterios para la operacionalización de los límites y grados de pobreza*

La operacionalización de cualquier fenómeno social depende fuertemente del concepto que aprehende teóricamente al fenómeno en consideración. Sin embargo, esta operación técnica suele poner al descubierto ambigüedades o complejidades del concepto mismo. En estos casos, los desarrollos de la operacionalización suelen traducirse en nuevos aportes a la conceptualización teórica del fenómeno. Al pasar a la medición de la pobreza, debe optarse entre diversos criterios para esa medición, lo que obliga a considerar teóricamente la coexistencia de definiciones originadas en diversas posiciones de la estructura social.

La pobreza —concepto que aprehende una situación socioeconómica, recortada y calificada en relación a valores y derechos predominantes en la sociedad nacional o internacional— puede operacionalizarse de tantas maneras como posiciones valorativas se tomen en cuenta, variando su inclusividad según el número y grado de las necesidades consideradas básicas en cada perspectiva valorativa¹⁶. Ello sugiere manejar el concepto pobreza como una variable más que como un atributo. Los atributos sólo hablan de la presencia o ausencia del fenómeno; las variables suponen, en cambio, un rango mayor de variaciones, con diferentes cortes o categorías en la medición de dicho fenómeno, dando cabida así a esas diferentes posiciones valorativas.

En esta perspectiva, los diversos cortes de la variable estarán dados por las diferentes posiciones de los grupos sociales considerados relevantes para definir el número y grado de las necesidades mínimas que deben satisfacerse.

En esta perspectiva se exime al investigador de la “obligación moral” exigida por Townsend¹⁷ y que muchos científicos sociales asumen como propia, por la cual se erige a dichos investigadores en jueces que determinarán quiénes son los pobres en cada sociedad concreta. Si cada investigador se convierte en juez, el número de sentencias puede ser exagerado y ya pronto nadie tendrá seguridad de quiénes lo son realmente.

Operacionalizada como variable, la pobreza puede abarcar un *continuum* de situaciones socioeconómicas que van desde la no pobreza hasta los grados más profundos de la misma¹⁸.

¹⁶ La posición del investigador es una más que se confronta con los criterios alternativos, en caso de considerarse inadecuadas las ya existentes.

¹⁷ TOWNSEND, considera que es una obligación moral de todo científico social ir más allá de las definiciones de privación normativa o convencionalmente reconocida, para llegar al establecimiento de una privación “objetiva”. El autor cree poder llegar a ello recogiendo información que va desde carecer o no de elementos sanitarios y electrodomésticos, hasta el no haber salido a comer fuera con un amigo en las últimas cuatro semanas o no haber hecho una reunión por el cumpleaños del hijo. P. TOWNSEND, “Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living”, *op. cit.*, p. 36.

¹⁸ El Comité de Planificación del Desarrollo, en *Ataque contra la Pobreza de las Masas y el Desempleo*, afirma, después de señalar que “es difícil definir un umbral de pobreza de validez internacional, excepto quizás en lo que se refiere a la alimentación y la salud”, que “sin embargo, es de gran importancia que, dentro de las respectivas categorías de

2. Dimensiones de la pobreza y fijación de mínimos

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

Establecer *líneas o zonas de pobreza*, de índole monetaria o basadas en la elaboración de un índice global, implica tratar 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 en tales elaboraciones son alimentación-nutrición, salud, educación, vestuario y vivienda. En ocasiones se recurre a otras como recreación.

Una vez establecidas las necesidades básicas pueden seleccionarse indicadores que las representen y fijarles puntos *críticos*, atinentes a la satisfacción de dichas necesidades, según la apreciación de técnicos y especialistas, o a base de otros criterios. Los mínimos así adoptados pueden ser de dos tipos. Uno, de índole *fisiológica*, se funda en la idea de subsistencia y busca establecer el punto por debajo del cual existiría una amenaza clara para la vida del individuo.

El segundo *mínimo* podría denominarse *sociológico*¹⁹, y se basa en los bienes y servicios considerados como derecho de todo individuo por la respectiva comunidad.

En algunos casos y respecto a necesidades muy vitales se han intentado combinaciones de tales criterios, estableciendo dos valores, uno inferior, que indicaría el *nivel de supervivencia*, y otro más alto, que 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 quedan por debajo del punto de supervivencia²⁰. En cambio, respecto a necesidades de satisfacción no tan vital, resulta difícil fijar puntos críticos. Es evidente que tales niveles varían en el tiempo y en el espacio.

a) *Alimentación-Nutrición*. Se supone que es posible hacer 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 alimenticios, elemento considerado esencial de un presupuesto mínimo. La adopción de un criterio como el enunciado reduce enormemente el número de pobres especialmente en las sociedades industriales²¹, por lo que se convierte en el procedimiento preferido de algunas de las orientaciones mientras es fuertemente rechazado por otras.

familias pobres, los países identifiquen una subcategoría 'extremadamente pobre', definida en términos de normas nutricionales" (p. 71).

¹⁹ PARENT, *cit.*

²⁰ Véase Rolando FRANCO, *Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973.

²¹ Los gastos alimenticios han dejado, hace tiempo, de ser la carga más importante del presupuesto familiar en los países desarrollados. Véanse las críticas a quienes, como Rose

Sin embargo, todavía se sabe muy poco sobre las necesidades humanas de ciertos elementos nutritivos, sobre la variación de ellas en el tiempo y entre diferentes grupos de edad²². Es conocido, además, que los hábitos alimenticios están socialmente condicionados, por lo que cierto régimen puede ser a la vez aceptable en el plano nutricional e inaceptable a la luz de las convenciones sociales²³.

En definitiva, aun cuando pueda parecer uno de los indicadores más objetivos, no hay consenso sobre los requerimientos mínimos. 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, las estimaciones sobre necesidades de proteínas y calorías valen tanto como una adivinanza. Además, aun cuando pudiera establecerse 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. La pobreza es un fenómeno social; la desnutrición, el hambre, un fenómeno biológico.

Además, téngase en cuenta que las encuestas del presupuesto familiar, a las que usualmente se recurre, presentan 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 y dicha distribución puede ser realizada desigualitariamente. Es bien 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 preñez²⁴.

Son comunes, por otra parte, los intentos de evaluar los mínimos calóricos y proteicos necesarios para la subsistencia; entre ellos el elaborado por el Comité de Expertos de FAO/OMS²⁵. A partir de la aceptación de uno de estos criterios sobre necesidades nutricionales es posible fijar la dieta mínima de menor costo. Ello se caracteriza, entre otras cosas, por el hecho de que la sustitución de los alimentos allí incluidos implica siempre 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 necesidad considerada básica, a la que usualmente se recurre para fijar líneas de pobreza, es el estado sanitario de los individuos o,

FRIEDMAN, recurren a tales criterios, en Ben B. SELIGMAN, "Problèmes de mesure de la pauvreté aux Etats-Unis", *Economie Politique (Archives de l'ISEA)*, XXIV, núm. 1, 1971.

²² Ver Martin REIN, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", en P. TOWNSEND, editor, *The Concept of Poverty*, Meineman, Londres, 1971, Peter TOWNSEND, "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living", en D. WEDDERBURN, editora, *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, 1974, también, en su *The Concept of Poverty*, cit.

²³ Cf. Dorothy WEDDERBURN, cit., p. 32.

²⁴ Al respecto son muy claros los resultados de la encuesta de hogares sobre alimentación y nutrición de Honduras, donde se demuestra que ante la escasez de alimentos se prioriza su consumo por los adultos que trabajan.

²⁵ FAO/OMS, *Necesidades de energía y proteínas*, Informe de un Comité Especial de Expertos, Roma, 1971. En diversos países existen estudios similares, como en Chile, donde se afirma que se requiere la ingestión de 2.398 calorías y 46 gramos de proteínas por día. Ita BARJA y María Angélica TAGLE, *Requerimientos y recomendaciones nutricionales: energía, proteínas, vitaminas A, B1, B2, Niacina C, Calcio y Hierro*, Departamento de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Chile, Santiago, mimeo, 1972.

mejor dicho, 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, sea el número de consultas médicas u odontológicas, sea el número de noches de hospitalización por habitante-año, presentan limitaciones considerables, por cuanto pueden dar lugar a interpretaciones contradictorias. El que una familia o individuo obtenga valores superiores a los mínimos fijados puede ser consecuencia de haber sufrido más enfermedades 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 las diferencias de calidad de los servicios prestados.

c) *Vestuario*. Cuando se trata de considerar 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 y las diferencias climáticas introducen modificaciones sustanciales en el tipo de ropa a utilizar. Todo ello dificulta de manera considerable, aun cuando no impide totalmente, establecer mínimos en tal dimensión. Se ha sugerido el criterio de considerar como mínimo la adquisición de un ajuar (según los requerimientos climáticos) completo al año²⁶, pero ha resultado bastante difícil aplicarlo por lo que, en general, esta dimensión se deja de lado al llegar a la fase de la medición.

d) *Educación*. Las relaciones entre la educación y la pobreza pueden enfocarse de dos maneras: sea como un gasto en que incurre la familia para mantener a sus hijos en el sistema escolar (pago de matrículas, transporte, útiles, etc.), sea analizando la situación educacional del grupo familiar. La primera usualmente se deja de lado, ya que la enseñanza primaria es gratuita en casi todos los países, lo que, obviamente, no quiere decir que no implique gastos. Más interés despierta, dadas las hipótesis existentes sobre las relaciones entre educación e ingreso, el nivel educacional alcanzado por los miembros del grupo familiar. El indicador que se utiliza es el nivel de educación promedio de la familia, y el punto mínimo, la obtención de una educación básica²⁷. Hay autores, sin embargo, que no consideran a la educación (o su ausencia) como un aspecto de la pobreza. Aducen que si bien es cierto que una persona enferma y sin educación deberá enfrentar más problemas para conseguir un ingreso adecuado para cubrir sus necesidades básicas y que una familia pobre tendrá dificultades para educar y calificar adecuadamente su fuerza de trabajo para que obtenga una remuneración conveniente, esos indicadores apuntan a características sociales relacionadas con la pobreza, pero que no forman parte de la naturaleza intrínseca de este fenómeno.

e) *Vivienda*. Es otra de las dimensiones usualmente consideradas y tiene especial importancia porque se cuenta con información estadística sobre ella en la mayoría de los censos.

²⁶ Mercedes TABORCA, "Proposición de un índice de bienestar para medir la severidad de la pobreza", *Estudios de Economía*, N° 3, 1974, pp. 179-201.

²⁷ Así, René CORTÁZAR, *Pobreza y consumo mínimo. Proposición de metodología*, CEPLAN, Santiago, 1974, inédito.

Un ejemplo de utilización de esta dimensión para identificar a los pobres se encuentra en el *Mapa de la Extrema Pobreza de Chile*²⁸ en que se utilizan como indicadores el tipo de vivienda, el equipamiento del hogar y el sistema de eliminación de excretas, junto con el grado de hacinamiento. Importa destacar que, especialmente, en el último de los indicadores mencionados es posible encontrar enormes diferencias en el establecimiento de los puntos críticos. Así, mientras un estudio consideró que había hacinamiento cuando la relación personas por pieza superaba el 1,4, otro lo fijó en 4 personas por habitación.

La utilización de indicadores de vivienda puede conducir a resultados equívocos y no ser la mejor guía para políticas de erradicación de la pobreza, ya que lo importante no es el porcentaje de viviendas pobres, sino la situación de quienes las habitan y las consecuencias que tales viviendas acarrearán a su salud.

Se han demostrado diferencias notables entre los resultados obtenidos por el *Mapa de la Extrema Pobreza* y un conjunto de indicadores comúnmente usados para medir el nivel de vida regional²⁹, tales como la tasa de defunción general, la tasa de mortalidad infantil, los recursos médicos y hospitalarios, las causas de mortalidad infantil 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 muestra que la conexión entre vivienda y condiciones de vida no es necesariamente clara, siendo muy importante la influencia de las diferencias climáticas y de la cobertura 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".

3. 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 utilizar la moneda como instrumento de reducción de todas las variables a una dimensión común.

Ante tales dificultades, en general, se ha recurrido a la utilización del ingreso como el mejor indicador único de la pobreza³⁰. Ello es bastante razonable en sociedades donde todos los bienes tienen una expresión monetaria. Pero presenta dificultades incluso en ellas y, más aún, donde rigen formas alternativas

²⁸ Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) e Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, *Mapa de la Extrema Pobreza de Chile*, Santiago, mimeo, s/f.

²⁹ Mercedes TABORGA, "Algunos comentarios sobre la elección de las condiciones de vivienda como medición de la severidad de la pobreza", *Estudios de Economía*, N° 4, 1974, pp. 97-112. Muchas de las observaciones apuntadas aquí han sido recogidas de este trabajo.

³⁰ Por ejemplo, René CORTÁZAR, *Necesidades básicas y extrema pobreza*, Estudio N° 17, CIEPLAN, Santiago, 1977.

de 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. En el segundo, las evaluaciones monetarias de economías de subsistencia resultan francamente deficiente, debiendo tenerse presente la alta probabilidad de que muchos de los candidatos a integrar la categoría "pobre" en América Latina se recluten entre quienes se dedican a tal forma de agricultura.

Además, el ingreso bruto puede no representar la totalidad del poder adquisitivo a disposición de las unidades consideradas, ya que es posible subvenir a las necesidades haciendo uso de ahorros anteriores, o recurriendo a donaciones, préstamos u operaciones similares.

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 ingreso como indicador de pobreza. Es común, en las investigaciones empíricas entre grupos populares, que dos familias que perciben el mismo ingreso, manteniendo constantes las otras características, se encuentren en situaciones totalmente distintas, una sumida en la pobreza, y la otra por encima de la "línea" respectiva. 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 ya había intentado, en su investigación sobre York, dar cuenta de esas diferencias, distinguiendo entre pobreza "primaria", la vivida por quienes tenían ingresos menores a los requeridos para comprar los bienes absolutamente esenciales (alimentos, ropa, alojamiento, calefacción, etc.), y "secundaria", generada por el uso ineficiente o inapropiado de un ingreso que debería ser suficiente³¹.

Por otro lado, las evaluaciones monetarias de estas canastas mínimas se hacen tomando determinados precios de mercado. En los Estados Unidos, por ejemplo, se recurre a 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 onerosos a los pocos comerciantes dispuestos a venderles. Ello hace que el ingreso considerado suficiente para comprar la canasta mínima del grupo familiar sea insuficiente en la práctica para cubrir tales necesidades. Incluso individuos con ingresos bastante superiores pueden encontrarse en situaciones de pobreza, sufriendo, consecuentemente, de desnutrición.

El indicador ingreso tampoco considera las diferencias de precios y calidad que prevalecen en el mercado, lo que conduce a que dos ingresos similares gastados en forma disímil ubiquen a sus perceptores en grupos también diferentes.

Además, variadas estructuras de consumo hacen que niveles de ingreso similares provoquen distintos grados de satisfacción según sea el clima, el estilo de vida aceptado, etc.

³¹ Benjamín S. ROWNTREE, *op. cit.*

El ingreso como indicador de pobreza no entrega información respecto a la carencia básica que estén sufriendo los individuos y las familias y, por lo tanto, no ilumina suficientemente en la implementación de políticas específicas.

También conviene recordar 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, y afirmar 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 al nivel de vida de sus habitantes, aquella clasificación que excluía estas dimensiones resulta de poca utilidad.

Por ello, 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 pretenden tomar en consideración una amplia gama de facetas de las que deben considerarse necesidades mínimas, de acuerdo a los valores vigentes en la actualidad, lo que la hace más flexible y tal vez más representativa que el ingreso como indicador único. Sin embargo, el nuevo método introduce dificultades crecientes, como la necesidad de una definición suplementaria, y nada fácil, de "calidad de la vida". Además, obliga a la elaboración de complicadas medidas que resuman el haz de dimensiones destacadas.

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

En este sentido, y siguiendo a Miller y Roby³², 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 hechas en su oportunidad respecto a las dificultades y juicios de valor implícitos 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.

Es necesario insistir en que cualquier línea de pobreza que se construya se basa en numerosos supuestos. Así, la más famosa establecida por el Servicio de Seguro Social norteamericano³³, implica, 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 pobreza del servicio de seguro social sólo se ajustó para tomar en cuenta el alza de los precios pero no la elevación del nivel

³² S. M. MILLER y Pamela ROBY, *The Future of Inequality*, Basic Books, Inc., Nueva York, 1970.

³³ Véase Mollie ORSHANSKY, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, Vol. 28, N° 1, julio 1965.

de vida logrado por el resto de la población. 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 personas³⁴.

Por su parte, Rose Friedman estableció una línea más baja basándose en los cálculos hechos por el Departamento de Agricultura y su Consejo de Investigaciones Nacionales respecto a los requerimientos de nutrientes para una vida normal. Diversos autores, como se vio, han criticado sus supuestos, en especial el hecho de que las familias podrían 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 fijar líneas de pobreza. 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% en 1947 al 19% en 1962, según uno de los criterios utilizados. En definitiva este uso de las líneas de pobreza las convierte también en relativas y relacionales.

Criticando estos criterios el Jefe de la División de Población del *Bureau of Census* de los Estados Unidos, Herman P. Miller, ha dicho: "... durante la pasada década hemos estado midiendo la pobreza por un estándar absoluto 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 aquellos que continúan teniendo vivienda, educación, asistencia médica y otros bienes y servicios muy por debajo de los estándares aceptables para esta sociedad"³⁵.

b) *Establecimiento de criterios movibles de acuerdo a la elevación del nivel de vida de la población.*

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

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 1947³⁶.

³⁴ Trabajos realizados en América Latina coinciden en general en duplicar el gasto en alimentos para fijar el presupuesto familiar. Ver en Omar ARGÜELLO, *Pobreza y desarrollo. Características sociodemográficas de las familias pobres en Venezuela*, Serie A, CELADE, Santiago, 1980.

³⁵ *Cit.* por MILLER y ROBY, p. 42.

³⁶ MILLER y ROBY, *cit.*, p. 35. Véase también J. DREWNOSKY, *cit.*, p. 191 y René CORTÁZAR, E. MORENO y C. PIZARRO, *Condicionamientos culturales y sociales de las políticas de erradicación de pobreza*, CIEPLAN, Santiago, 1976, p. 15.

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 el ingreso nacional entre diversos sectores sociales, pero impide ver si se reduce la cantidad de 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, sólo es consecuencia de que el ingreso real promedio de la sociedad crece, mientras la línea de la pobreza continúa estacionaria. Algo así sucedió en los Estados Unidos, donde el mencionado ingreso creció 25% en ocho años, lo que hizo que el número de personas consideradas pobres de acuerdo al umbral de US\$ 3.000 cayera de 38,9 millones a 29,7³⁷.

Este procedimiento permite mostrar 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 son propietarios de un aparato receptor de televisión y de un automóvil.

4. *El salario mínimo como fijación del nivel pobreza*

La exposición anterior ha mostrado que no es fácil encontrar el procedimiento ideal para clasificar a los pobres, porque la medición de los problemas sociales, como ya se dijo, envuelve valores y la elección de los indicadores sociales implica tanto opciones políticas como técnicas. Distintos grupos de interés adoptan enfoques diferentes cuando deben pensar sobre la pobreza. Uno de los enfoques que no debe descartarse es la definición gubernamental de la pobreza, entre otras razones porque será el Estado el agente que tomará el mayor número de acciones tendientes a su alivio o erradicación.

La gran mayoría de países latinoamericanos ha fijado, en las legislaciones, sus posiciones valorativas en cuanto a las necesidades básicas que deben recibir satisfacción adecuada. En la mayoría de los casos esto se liga a la fijación de un salario mínimo o vital.

La amplitud de las necesidades básicas y derechos garantizados por el salario mínimo varía de país a país³⁸ y comprende, en general, alimentación, vi-

³⁷ ANTHONY DOWNS, *Who are the Urban Poors?*, Committee for Economic Development, Nueva York, 1968.

³⁸ Puede consultarse la definición de las necesidades y derechos que aseguran los salarios mínimos de cada país, en el trabajo de OIT, "Salarios mínimos en América Latina", *op. cit.*, Argentina (p. 29); Bolivia, (p. 40); Brasil (p. 52); Costa Rica (p. 68); Chile (pp. 86-90-92-98); Ecuador (p. 112); Guatemala (p. 116); Haití (p. 125); México (pp. 127-8); Nicaragua (pp. 141-2); Panamá (pp. 144-5); Paraguay (p. 147); El Salvador (p. 160); Uruguay (p. 163); Venezuela (p. 181). Se consideran también los casos de Colombia, República Dominicana y Perú, pero no se entregan definiciones.

vienda, vestido, higiene, salud y transporte. En los casos de Costa Rica, Guatemala, Panamá y El Salvador se hace referencia a ellas como necesidades de orden material, moral y cultural. En Nicaragua se habla del salario que asegure un bienestar mínimo, compatible con la dignidad humana. En Uruguay abarcan la educación, la instrucción, ciertos placeres y, en general, todos los elementos que se relacionan con la vida espiritual que corresponden al nivel de vida del obrero asalariado.

Las garantías más amplias aparecen en las legislaciones de Argentina y México. En la primera, una ley de 1946 define el salario mínimo como "la remuneración del trabajo que permite asegurar en cada zona, al empleado y obrero y a su familia, alimentación adecuada, vivienda higiénica, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte o movilidad, previsión, vacaciones y recreaciones". México define como "Necesidades básicas que debe cubrir el salario mínimo vital: a) necesidades de orden material, habitación y manejo de casa, alimentación, vestido y transporte . . . ; b) necesidades de carácter social, entre las que se incluyen la convivencia con otras familias, la práctica de deportes, la concurrencia a espectáculos y otras actividades semejantes; c) necesidades de naturaleza cultural, asistencia a escuelas, bibliotecas y otros centros de cultura. Finalmente . . . el salario mínimo debe proporcionar al trabajador los elementos suficientes para proveer la educación de los hijos"³⁹.

Estas definiciones de necesidades básicas y derechos, a través de la fijación de salarios mínimos, no están exentas de problemas. Además de las funciones que se les atribuyen y de las críticas que han concentrado por sus supuestas disfunciones e ineficiencia⁴⁰, merecen destacarse otros dos aspectos. Uno de ellos es la confusión entre salario mínimo y salario vital. El primero suele fijarse para cada ocupación diferente, existiendo por tanto pluralidad de salarios mínimos en una misma sociedad; el salario vital, en cambio, constituye un mínimo por debajo del cual no debería estar ningún ciudadano. El otro aspecto se relaciona con la poca especificación, en algunos casos, en cuanto a si se trata de un salario para atender necesidades individuales o de familias⁴¹, aun cuando esto podría establecerse por procedimientos indirectos.

Pese a estos problemas, no puede desconocerse la conveniencia de utilizar esta definición para establecer uno de los límites relevantes, en cuanto al mínimo por debajo del cual la situación de vida se considera inaceptable⁴².

³⁹ Para México, véase *Los Estudios Demográficos en la Planificación del Desarrollo*, CELADE, Santiago, 1975, p. 441.

⁴⁰ Se sostiene que tienen una influencia negativa sobre el empleo, aun cuando se sabe que casi nunca se cumple con su pago. El objetivo de los mismos parece ser asegurar un "nivel mínimo de vida aceptable" a los trabajadores y sus familias y mejorar la distribución del ingreso; sin embargo, en la mayoría de los países de Africa, Asia y América Latina han perdido poder real en la década 1963-1974. Cf. S. WATANABE, "Salarios mínimos en los países en desarrollo: Mito y realidad", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 93, Nº 3, mayo-junio de 1976.

⁴¹ Una excepción que merece destacarse es la legislación para los trabajadores del salitre de Chile, del año 1941, en que se establecen las necesidades de alimentación del obrero, las que no deben cubrir más del 55% del salario y a esas necesidades se le suman diferentes porcentajes según el número y edad de los miembros de la familia. Cf. OIT, "Salarios mínimos en América Latina", *op. cit.*, pp. 92-93.

⁴² Una aplicación de este criterio operacional en Omar ARGÜELLO, *Pobreza, población y desarrollo. Las familias pobres en Costa Rica*, CELADE, Santiago, 1977.

La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política 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 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

* Los comentarios de Jean CASIMIR, Jorge GRACIARENA, 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.

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) rehúye 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, lumpen-proletariado, 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 la que determina su papel central en la transformación de la sociedad. Marx denominó "lumpen-proletariado" 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 lumpen-proletariado 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 lumpen-proletariado 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 lumpen-proletariado; 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 la misma: 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 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 semi-autónomo 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 propangandísticas.

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 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 carentes 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 Paula Freire, pone el 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. Otorga 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. 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 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 quizás muy engañoso y perjudicial suponer que ello pueda hacerse atacando el problema del desempleo"³.

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 europeos⁴. El sociólogo Georg Simmel sintetizó de la

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, "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, "The Magnitude and Nature of Unemployment in the Caribbean", trabajo presentado al simposio señalado en la nota anterior.

⁴ "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 pú-

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 contraponen abiertamente a todas las aspiraciones socialistas y comunistas que querían 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 a la persona más de lo que exige el mantenimiento del *statu quo* social⁵.

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 cortes.

blicas... ¿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.

⁵ 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.

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 quizás 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' tiene más importancia sociológica que los indicadores económicos a los que se vincula la expresión 'pobreza' ⁶.

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 a 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 ⁷.

⁶ Deborah I. OFFENBACHER, "The Proper Study of Poverty: Empirical versus Normative Perspectives", en *Poverty: Power and Politics*, *op. cit.*, pp. 41, 52 y 53.

⁷ *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 común⁸: 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 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

⁸ 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.

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 suficientemente⁹ 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 apropiada¹⁰. 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 remediables de falta de visión política¹¹. 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 "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 crítica¹². 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", esta

⁹ "El verdadero problema es determinar si desde el punto de vista político es prudente utilizar indefinidamente tácticas dilatorias. Situaciones cada vez más injustas constituiran 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.

¹⁰ 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*, N° 1-2, p. 18.

¹¹ "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.

¹² "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.

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 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 POLITICA EN LA POBREZA CRITICA

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" modifican los rasgos y la visibilidad de los que se encuentran en estado de pobreza crítica, puede preverse una expansión gradual e intermitente de las medidas sociales tradicionales que supuestamente deberían atenuar el drama de los pobres, más o menos según 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.* 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 mercado de bienes de consumo. Son de-

masiado heterogéneas en todo, salvo en su pobreza, y en su mayor parte se encuentran demasiado aisladas y sumergidas en el fondo de las estructuras del poder rural como para lograr 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 utilizar¹³. 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 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 prioridades¹⁴. 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

¹³ "... las categorías tales como 'sin tierra', 'cesante', 'aparceró', 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.*

¹⁴ 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.

ella amainaría o resultaría infructuosa; sólo se movilizaron directamente pequeñas minorías entre los pobres, y éstas fueron incapaces de conservar su impulso cuando mermó el respaldo oficial¹⁵.

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 pobreza¹⁶. 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 África 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

¹⁵ Véase Frances FOX PIVEN y Richard A. CLOWARD, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Pantheon Books, Nueva York, 1971.

¹⁶ Las conclusiones de un análisis reciente de opciones de política realizado en Kenya parecen ser ampliamente aplicables: "El hecho de que una modalidad de desarrollo genere problemas sociales inabordables 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.

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”¹⁷.

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 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

¹⁷ Keith GRIFFIN, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

preocuparse de cambios más profundos. Asimismo, es probable que el trasladar la atención de las ciudades más grandes y modernas al *hinterland* fundamentalmente rural aumente 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 crítica¹⁸:

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.

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

¹⁸ 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.*

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 quizás del b) y c); hacen esto, por ejemplo, echando mano a los ingresos de la seguridad social para dar prestaciones a los grupos que son demasiado pobres o cuyo empleo es demasiado irregular para contribuir a ella¹⁹, 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 lumpen proletariado 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 "relativamente pobres", en ambos casos sin afectar mayormente a los estratos de mayores ingresos o al esquema global de desigualdad²⁰⁻²¹.

¹⁹ Carmelo MESA-LAGO, en *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, se refiere en forma documentada a esta forma de redistribución en varios países latinoamericanos.

²⁰ "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%, aquél del 5% más rico aumentó 75,4%, mientras que aquél del más pobre aumentó 18,3% y el de 20% intermedio, sólo aumentó 7,7%. Sucede que este 20% 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, São Paulo, 1975.

²¹ 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 observan 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 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

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 los defenderán de los intrusos y rechazarán las iniciativas, supuestamente destinadas a crear empleos para los 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 próximo²².

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 Estado²³. 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

²² 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 África 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, 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 viviendas de los pobres urbanos. Sin embargo, debería 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 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.

²³ "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.

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 ²⁴.

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 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 en algo que nadie se dispuso: 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 ²⁵.

²⁴ "... 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.*

²⁵ PIVEN y CLOWARD, *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.

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) están 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 especie, 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 12% de la población entra 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 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, agujoneados 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 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 opinión²⁶.

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

²⁶ 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".

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 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 tema²⁷. 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.

²⁷ 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".

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 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 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 examen²⁸. Los métodos principales utilizados actualmente para recopilar y tabular las estadísticas dicen muy poco 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.

²⁸ La siguiente afirmación respecto de datos sobre la distribución del ingreso podría aplicarse, con mayor fuerza aun, 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.*

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 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 parece. 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 propio modo de vida, y la viabilidad de este modo de vida frente a los cambios en la sociedad en su conjunto.

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 acción²⁹. 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 cuan-

²⁹ "... 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 Hammarsjöld 1975 sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional", *Development Dialogue*, op. cit.

titativas 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 controla el Estado. Por otra parte, si las entidades encargadas de elaborar la política disponen de informaciones exhaustivas 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 asimilar la información y conciliarla con los tipos de acción estandarizada que el Estado pueda llevar realmente a 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 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. AMERICA LATINA: LA "POBREZA CRITICA" 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 extremo de la gama de posibilidades —en el que los grupos críticamente pobres representen 10% 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 permanente³⁰ 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 dóla-

³⁰ "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.

res— los países en desarrollo de las Américas representan sólo el 5% de la población mundial en situación de pobreza absoluta, en tanto que entre 11% y 12% 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% en Africa y más de 80% 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 Africa 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 Africa y Asia, el grupo focal en América Latina continúa representando menos del 10% del total mundial y menos del 20% de la población regional³¹.

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 “absolutamente” o “críticamente” pobres es probablemente inferior al 10% 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% de la población.

Si bien cualquier línea divisoria entre el grupo de personas “absolutamente” pobres y el de personas “relativamente” pobres no puede dejar de ser algo arbitraria³², los estratos que corresponden aproximadamente al porcentaje alu-

³¹ *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 Africa y a 100 dólares en Asia. Los “indigentes” perciben menos de 250 dólares en Europa Occidental, 90 dólares en América Latina, 59 dólares en Africa 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 Africa y 71 por ciento en Asia. La población “indigente” en América Latina llegaría a 27 por ciento, en Africa 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.

³² 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.

didado pueden tener ciertas características definidas aparte de 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 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 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 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 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 alimenticia 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 pueden 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 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”³³.

“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 ellos 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”³⁴.

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”³⁵.

Las proposiciones de políticas que incorporan la ayuda al esfuerzo propio difieren tanto en su contenido como en su terminología, y de ninguna manera

³³ José Luis REYNA, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, Cuadernos del CES, 3, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1974.

³⁴ Andrew PEARSE, “The Social and Economic Implications of Largescale Introduction of New Varieties of Foodgrain: An Overview Report”, UNRISD, Ginebra, julio de 1975, capítulo XII, pp. 22-23 (borrador).

³⁵ Helio JAGUARIBE, *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*, Harper & Row, Nueva York, 1973, p. 384.

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 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 ahora. Se necesitaría una voluntad de aceptar modestos mejoramientos en las condiciones de vida a cambio de trabajo incesante 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 es-

fuerzo 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 muchos observadores 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 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 latinoamericanas 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 servicios que el Estado tiene, serían suficientes ya para eliminar la pobreza extrema, si se utilizaran en forma igualitaria y eficiente³⁶. 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.

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

³⁶ Una presentación hecha por Miguel KAST 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.

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 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 ontativas 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 elaborar 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 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 identifiquen 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 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 auto-identificaciones 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 compite 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 asemejan 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 irreductiblemente 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 perpetuidad 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 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.

La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano

Jorge Graciarena

I. DOS PROPUESTAS ANTITÉTICAS: POBREZA VERSUS NECESIDADES BÁSICAS

En este rápido examen de algunas propuestas recientes sobre pobreza y necesidades básicas (NB) concentraremos la atención sobre un grupo reducido aunque significativo de ellas, las que se indican con las letras A y B al pie de página¹. Se han escogido estas dos propuestas porque ellas representan adecuadamente las posiciones polares del amplio espectro de alternativas y posibilidades hipotéticas que se proponen hoy en día y dominan el debate internacional. De este modo, será posible percibir con mayor nitidez sus diferencias y aclarar algunas de las razones que las han convertido en motivo de confrontación. En lo esencial, se trata de distinguir en qué consisten las más netas e influyentes propuestas acerca de la pobreza y las NB cuando son contrastadas

¹ Dichas propuestas son:

A. *Pobreza*. Se tienen en cuenta principalmente las propuestas del Banco Mundial contenidas en su *The Assault on World Poverty*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975, que contiene, además, el discurso de McNamara en Nairobi (Anexo 15, p. 90 y ss.). También el *World Development Report*, 1978, Banco Mundial, Washington, 1978, capítulo IV, que reproduce la posición básica del trabajo anterior.

B. *Otro desarrollo y necesidades básicas*. En primer lugar, el planteo de las NB del Informe Hammarskjöld 1975, titulado "Qué hacer: otro desarrollo", *Development Dialogue*, Nº 1-2, 1975, y el conjunto de estudios "Towards a Theory of Rural Development" *Development Dialogue*, Nº 2, 1977. Puede verse, además, el libro colectivo de Marc NERFIN, compilador, *Hacia otro desarrollo; Enfoques y estrategias*, Siglo XXI, México, 1978. Todos estos trabajos se consideran como formando un conjunto relativamente homogéneo. También dentro de esta línea se puede ubicar al estudio de la Fundación Bariloche, *¿Catastrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*, International Development Research Centre, Bogotá, 1978.

C. Otras propuestas han tratado de combinar el planteo situacionista de la pobreza con el enfoque transformador de las necesidades básicas. Un importante esfuerzo en ese sentido lo constituye el informe de la OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, Ginebra, OIT, 1976, y por la *Declaración de principios* aprobada por la Conferencia Mundial del Empleo, Ginebra, junio de 1976. También Banco Mundial, *Redistribution with Growth*, IBRD, Washington, 1974, se sitúa en esta línea intermedia, ecléctica en un sentido y reformista en otro.

una con otra, en un amplio contexto de referencia y como opciones posibles, no sólo frente a los problemas de carencia y miseria masiva, sino también como verdaderas alternativas de desarrollo y transformación social.

Estas propuestas son muy diversas en esencia, sea por sus presupuestos axiológicos e ideológicos, sus fundamentos y propósitos, el campo temporal que cubren y su cobertura social y política. Si se atiende a su relación con el orden social vigente, se puede formar con ellas una escala que va desde la aceptación del *statu quo* (Banco Mundial) hasta el rechazo radical de los grandes sistemas sociales vigentes y aun de la civilización industrial ('otro desarrollo').

Se pueden ordenar en el mismo sentido por su grado de inclusividad; mientras que la primera no es mucho más que una limitada política de pobreza, compuesta de paliativos afines con cualquier orden político y estilo de desarrollo, las del 'otro desarrollo' son propuestas de reorganización total del orden social interno e internacional, no menos que de la personalidad individual y social.

La primera intenta aportar soluciones sólo al problema de la pobreza masiva vista como situación anómala que debe 'erradicarse' del cuerpo social; secundariamente, se preocupa por el crecimiento de la población y la distribución del ingreso; en cambio, el 'otro desarrollo' apunta a un espectro más amplio de problemas, que van desde la alimentación y los recursos naturales no renovables, pasando por la población y el balance ecológico, hasta la democracia, el orden internacional, la justicia social y la superación de la alienación humana, y los concibe a todos como un complejo interrelacionado y mutuamente dependiente. La mera posibilidad de comprar una 'canasta de necesidades' no es de ninguna manera suficiente; lo que esta propuesta pone en cuestión es el logro del desarrollo pleno de la condición humana.

En consecuencia, la disparidad sustancial entre estas propuestas es tan considerable que la mayoría de las comparaciones que suelen hacerse son arbitrarias por estar fuera de contexto. Precisamente, el trazado de este contexto significativo de referencia es el motivo principal de estas notas, las que no pretenden otra cosa que aportar elementos que eviten esta difundida falacia de interpretación.

Dentro de una perspectiva inmediatista, se puede afirmar que los planteos del desarrollismo convencional acerca del problema de la pobreza tienen el carácter de una erradicación o extirpación que debe realizarse sin postergar ni reducir el crecimiento ni alterar fundamentalmente los rasgos estructurales de la economía y el poder y, más en general, la dinámica del estilo de desarrollo vigente². La pobreza se torna así un problema autocontenido y marginalizado, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios. De allí que la mayoría de sus propuestas sean asistenciales y paternalistas (canalización de recursos de arriba hacia abajo para superar el 'umbral de pobreza') y se encuentran habitualmente al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo.

De un modo u otro se descuenta que la acción benévola de la 'mano invisible' y de las fuerzas del mercado activarán el 'goteo' (*trickle down*) y, con

² La idea de 'estilo de desarrollo' se entiende aquí tanto como un modo de crecimiento y funcionamiento de la economía interna y de su inserción internacional, cuanto como una estructura de relaciones de dominación. Véase al respecto J. GRACIARENA, "Poder y estilos de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre de 1976.

ello, se mitigarán las carencias principales de los pobres hasta que puedan superar las llamadas brechas de pobreza. Se sostiene que esto ya está ocurriendo y que, finalmente, se integrará a los pobres y marginales en la dinámica del desarrollo capitalista. El considerable crecimiento reciente de la economía latinoamericana ha hecho pensar a algunos que una elevada proporción de los pobres se encuentra en una situación próxima a los umbrales de la pobreza y que su importancia relativa está disminuyendo rápidamente. De ahí que podrían reunirse los recursos necesarios para aliviarlos sin sacrificios excesivos e intolerables para las capas de altos ingresos. Nada impide, en consecuencia, que la erradicación de la pobreza sea propuesta como una posibilidad compatible con la continuidad de un estilo de desarrollo concentrador y de una sociedad consumista para minorías.

El enfoque del 'otro desarrollo', que pone el acento en la satisfacción de las necesidades básicas, parte de un supuesto muy diferente, que es el de suponer de partida la liquidación de la pobreza como la consecuencia de una reorganización profunda de la sociedad y la convivencia humana. A diferencia del enfoque de la pobreza, que es altamente maleable y mimético (en estas propiedades se funda gran parte de su credibilidad y capacidad de apelación para los sectores tecnocráticos y hegemónicos), el de las necesidades básicas se propone explícitamente como meta el logro de un modelo de sociedad igualitaria. En algunos casos, este modelo tiene ya su rótulo: la Fundación Bariloche propone un socialismo participatorio y antiburocrático. En varias propuestas del 'otro desarrollo' hay una elaborada explicación de este modelo utópico que contiene las principales características de la 'nueva sociedad'. Y en esa sociedad distinta —se afirma— no habrá pobres, porque las necesidades básicas serán satisfechas cuando se efectúen los cambios propuestos como requisitos del nuevo modelo societal.

Como podrá apreciarse aquí, ya no es posible establecer un orden de más a menos entre pobreza y NB porque las diferencias no son agregativas y los presupuestos de partida y sus objetivos difieren radicalmente. En un caso, la erradicación de la pobreza se encuentra al final del camino, en tanto que en el otro, la satisfacción de las necesidades básicas se constituye desde el comienzo en el principio estructural de un modelo de sociedad donde la situación carencial de pobreza está, en principio, excluida como posibilidad real.

Todas las propuestas consideradas se basan en un diagnóstico, implícito o explícito, que contiene una evaluación del presente y una hipótesis sobre cuál será el escenario futuro que prevalecerá. El enfoque de la pobreza postula —como ya se dijo— la continuidad del orden social capitalista actual, mientras que el de las necesidades básicas parte de la convicción de su próxima e irreversible declinación. Los más radicales no contemplan ni siquiera la posibilidad de una adaptación feliz que prolongue indefinidamente su presente agonía. Para algunos, en el futuro a largo plazo no hay lugar más que para regímenes autoritarios de tipo corporativista o para un socialismo participacionista, pero no para un capitalismo de mercado. Aunque no siempre explícitamente los trabajos del 'otro desarrollo' y de la Fundación Bariloche comparten esta posición. A largo plazo el capitalismo consumista está condenado sin apelación posible, y no sólo porque es injusto e inhumano, sino también porque es predatorio y destructivo, e incapaz, al mismo tiempo, de enfrentar y resolver los desafíos del futuro. Más aún, se lo sindicó como el responsable, en gran medida, de las

amenazas existentes para el porvenir humano. Veamos esto en el balance final de la Fundación Bariloche³.

Para entender bien el sentido de estos planteos es necesario tener en cuenta que, sin excepción, todos los llamados 'modelos mundiales' derivan de admitidas motivaciones generadas por una presunta situación de amenaza, sea ésta ecológica, natural o poblacional, de una revolución social o de un colapso de la civilización. Acaso esta común anticipación de una catástrofe posible sea la mayor constante de las varias y disímiles propuestas. Aparece en el discurso de McNamara cuando lanza el 'asalto a la pobreza' del Banco Mundial⁴, y en el planteo inicial del Informe Hammar skjöld⁵, tanto como en el título mismo del estudio de la Fundación Bariloche⁶.

Mientras que en el caso del Banco Mundial su propuesta considera principalmente la situación de pobreza como fuente de amenaza para el *statu quo*, los otros admiten de entrada los grandes problemas tratados en reuniones mundiales de las Naciones Unidas sobre alimentación, población, empleo, recursos naturales y medio ambiente, vinculándolos con el debate crítico sobre el futuro

³ "En conclusión, el crecimiento económico, conservando la actual distribución del ingreso, significa, en el mejor de los casos, demorar por casi dos generaciones la meta de una humanidad liberada del sufrimiento y la miseria. Implica también la necesidad de destinar entre tres y cinco veces más recursos materiales para alcanzar el objetivo deseado, multiplicando así la presión sobre el medio ambiente; todo esto para mantener el consumo dispendioso de las minorías privilegiadas... Por último, el modelo demuestra, dentro de las limitaciones que necesariamente tiene este tipo de trabajo, que el destino humano no depende, en última instancia, de barreras físicas insuperables, sino de *factores sociales y políticos que a los hombres compete modificar*. Nada fácil es la solución, porque cambiar la organización y los valores de la sociedad, como lo prueba la historia, es mucho más difícil que vencer las limitaciones físicas. Intentarlo, sin embargo, *es el único camino abierto hacia una humanidad mejor*."

"Se podría decir que esta propuesta es utópica, y que sería más realista postular soluciones que implicaran una modificación menos radical de las estructuras sociopolíticas del mundo. A quienes sostienen esa posición, cabe recordarles lo que escribiera John Stuart Mill hace ya un siglo: '*Contra un gran mal, un pequeño remedio no produce un pequeño resultado; simplemente no produce ningún resultado*'. Fundación Bariloche, *¿Catástrofe o nueva sociedad?*, op. cit., pp. 122 y 125 (subrayados agregados).

⁴ McNamara advierte sobre la posibilidad de una revolución social en los siguientes términos: "El problema real reside en [saber] si una dilación indefinida *será políticamente prudente. Una situación cada vez más equitativa habrá de plantear una creciente amenaza a la estabilidad política*. Si, en último término, los gobiernos fracasaren en dicho esfuerzo (en procura de soluciones viables al enorme problema de la pobreza absoluta), *temo en tal caso que de muy poco valdrán sus éxitos en otros campos*", R. S. McNAMARA, "The Nairobi Speech", en World Bank, *The Assault on World Poverty*, p. 94 (subrayados agregados).

⁵ El Informe Hammar skjöld recuerda que "los problemas puestos sobre el tapete, ya sean la alimentación, la energía, la población, el medio ambiente, cuestiones económicas y monetarias o los límites al crecimiento, *son solamente los signos más evidentes del 'gran desorden bajo el cielo'*". Luego menciona como causas de la crisis la pobreza, la alienación, las relaciones internacionales, las instituciones y "los crecientes sentimientos de frustración que trastornan las sociedades industriales". En seguida agrega: "La situación no puede ser bien comprendida o solucionada, *a menos que se la discierna como un todo*" (p. 5, subrayado agregado).

⁶ La Fundación Bariloche admite la amenaza tal como la plantea el Club de Roma en su estudio sobre 'los límites del crecimiento', donde se prevé la posibilidad de agotamiento de los recursos naturales y del crecimiento económico debido a la explosión demográfica. Véase la Introducción, *¿Catástrofe o nueva sociedad?*, op. cit., pp. 11 y 13 y ss.

de la civilización industrial y los pronósticos que indican la posibilidad de un cambio de sistema histórico.

El enfoque de la pobreza considera como constante la estructura socio-política cuando la aceleración histórica alcanza ritmos insospechados e inéditos. La propuesta del Banco Mundial se reduce, en sustancia, al incremento de la productividad de los pobres rurales y los marginados urbanos para mejorar su ingreso. Así lo expresó el propio McNamara: "... *el problema básico de la pobreza* y el crecimiento en el mundo en desarrollo puede expresarse de manera muy simple. El crecimiento no está alcanzando a los pobres de modo equitativo, *ni éstos están contribuyendo en forma significativa al crecimiento. En consecuencia, es necesario reestructurar las estrategias del desarrollo a fin de ayudar a que los pobres logren una mayor productividad*" (Del "Prefacio" de *The Assault on World Poverty*, p. V; subrayados agregados).

Es evidente entonces que se trata de una propuesta centrada sobre un problema específico y con una solución de alcances bien limitados: reducir el dualismo estructural y la marginalidad social por la vía principal de la elevación de la productividad de los pobres, con la esperanza, al mismo tiempo, de que esto acelere la reducción del crecimiento demográfico y resuelva de rebote el problema de la población.

Se trata de una típica solución conservadora y tecnocrática porque todo depende de la conformidad gubernamental (p. 4) y se basa en parámetros histórico-estructurales que no cambian, sino que, por el contrario, se trata de preservar como relevante objetivo final. De donde la preocupación por lo que la amenaza significa como posibilidad de cambio del sistema de dominación. Por lo tanto, el presupuesto fundamental de los planteos sobre la pobreza es la necesidad de asegurar la continuidad del sistema social, y esto se presenta no sólo como una posibilidad factible, sino también como una condición histórica necesaria para la supervivencia de la presente civilización industrial y del capitalismo. En este caso, la revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar, mientras que para la propuesta del 'otro desarrollo' ella constituye la esperanza que abre la posibilidad de un futuro más promisorio.

No es posible, por lo tanto, que la alternativa de las NB pueda ofrecer proposiciones de política y recetas para planeación tan específicas como las de la pobreza, ya que implica en su mismo origen un reordenamiento total de la sociedad. Por más que se lo planteen las propuestas del 'otro desarrollo' no pueden ir mucho más allá de la elaboración de fórmulas políticas generales; de ahí que su fuerza principal esté en su capacidad de apelación social. Como su concreción histórica aún no se ha producido —caso bien distinto del enfoque de pobreza que se inserta en un orden social ya constituido y operante—, para lograrlo es indispensable convencer, atraer y aglutinar fuerzas sociales, elaborar una ideología y proponer una estrategia de un carácter muy distinto, más bien de acción social y política que el marco de un nuevo proyecto social, nacional e internacional, que de planeación y programación *dentro del statu quo*.

II. LA PROPUESTA DE LAS NECESIDADES BASICAS COMO UTOPIA CONCRETA

En suma, lo que se propone con las NB es una tarea para hombres de gobierno, políticos e intelectuales, de donde su carácter primordial de 'utopía concreta'. Cabe recordar que el Informe Hammarskjöld fue preparado especialmente para el VII período extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1975) y dirigido a los países del Tercer Mundo que entonces promovían la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional. Por eso mismo tiene una fisonomía más semejante a la de un manifiesto político que a la de una estrategia parcial apropiada para planificadores. Su posibilidad histórica dependerá más que todo de su congruencia con la crisis que diagnostican y de su capacidad de apelación a quienes sientan su 'llamado' y se vean en peligro. La fuerza que pueda engendrar y orientar en un sentido racionalmente compatible con la solución de la crisis constituirá el único contexto legítimo para evaluarla y someterla a crítica.

A menudo se descartan las propuestas del 'otro desarrollo' calificándolas de utópicas, con un evidente sentido peyorativo, porque propician profundas y fundamentales transformaciones estructurales e institucionales. En cambio, se prefiere el enfoque de la pobreza como más realista y ajustado a los hechos, porque se concreta a un problema que se supone limitado y bien definido, ajeno, por tanto, a cualquier divagación utópica, tan fuera de lugar en los pragmáticos ambientes tecnocráticos.

En rigor, los aspectos utópicos no son en modo alguno ajenos al enfoque tecnocrático, aunque la utopía no se encuentre expresamente manifiesta, o pueda ser vehementemente rechazada como ajena a su 'verdad técnica'. Porque es tan utópica la postulación de una edad de oro futura que sea la mera extrapolación del presente, como la de un porvenir distinto que resulte de su transformación radical. Apostar a la continuidad del presente orden social a mediano y a largo plazo puede ser tan utópico (en el sentido de irrealista) como hacerlo por su transformación radical. Una y otra posibilidad nunca dejarán de ser conjeturales, ni tampoco de ser posibles. Todo dependerá entonces de la calidad predictiva de la conjetura, de la manera como se ajusta a las condiciones existenciales, experiencias vitales y motivaciones de las personas y, más que eso, de su capacidad para inducir los cambios que se propone.

Como bien lo recuerda la Fundación Bariloche (pp. 7 y 108), una propuesta de este género, 'catastrofista' y transformadora, tiene siempre, y en algún grado, el carácter de una 'profecía autocumplida' (*self-fulfilling prophecy*), esto es, una profecía que induce y crea las condiciones para su propio cumplimiento, cuando se dan, claro está, las circunstancias históricas propicias para ello. Lo primero que cuenta es el impulso inicial, una idea que cuaja socialmente porque responde a una necesidad vital, intensa y profunda. Ella muy bien podría ser la desencadenante del proceso. El Informe Hammarskjöld titula su Introducción: "Poner en marcha el proceso de cambio"; y la encabeza con un proverbio chino que dice: "Hasta el viaje más largo comienza con el primer paso".

Este tipo de reflexión y propuesta voluntaria (*wishful thinking*), que intenta ser un mito en gestación a la espera de tornarse una idea-fuerza, supone

mayores riesgos intelectuales para sus proponentes que la tácita defensa de la continuidad del *statu quo*. En tiempos normales nada parece más firme y seguro que él, pero cuando muchas cosas que parecían estables y seguras se desvanecen en el vacío o se desmoronan rápidamente y se entra a los que Toynbee llama 'tiempos revueltos', no pocas de las viejas convicciones vacilan y las seguridades de la duración del orden vigente se debilitan y tienden a esfumarse. Por esa vía se entra a la ancha avenida de la crisis. Esta funciona como un mecanismo de retroalimentación que crea sus propias fuerzas de inercia que la proyectan más allá de su impulso inicial, y hacia un horizonte histórico que puede traer su superación parcial o total o, por el contrario, el caos y la disociación.

Continuidad, cambio: ¿quién podría demostrar fehacientemente la posibilidad de una u otro? El dilema intelectual de optar se puede resolver de varias maneras, sea por el camino de las convicciones ideológicas y axiológicas, sea por una indecisión paralizante. Sin embargo, si se juzgan estas posibilidades como juicios de realidad, esto es, por su capacidad de representar situaciones concretas y procesos reales, y se advierte que las tendencias históricas comienzan a perfilarse de otro modo y a cambiar su rumbo, los viejos y los nuevos paliativos dejan de ser operantes y la oportunidad del cambio parece imponerse por su peso. Puede aducirse que continuidad y cambio son alternativas compatibles. Pero esto es una especie de 'gatopardismo' afín al enfoque de pobreza, pero totalmente incongruente con la propuesta del 'otro desarrollo', porque ésta pretende, ni más ni menos, ser la simiente de una 'nueva sociedad'.

Por lo tanto, nada sería más arbitrario que poner todo esto en un mismo plano y considerarlas como alternativas relativamente intercambiables. Las propuestas de las NB no pueden ser juzgadas por lo que no tienen ni pueden tener, y menos aún deben ser situadas fuera del contexto intelectual y problemático que les dio origen y al cual se refieren, esto es, a la amenazante polémica abierta por los estudios del Club de Roma, los informes de las conferencias mundiales sobre alimentación, población, medio ambiente y empleo y, sobre todo, por la discusión sobre la viabilidad del capitalismo y su capacidad para resolver los grandes problemas presentes y futuros de la humanidad.

El enfoque de la pobreza tiene muy poco que ver con este plano, pues apunta en otra dirección distinta, a una distancia mucho más corta y a problemas de una envergadura considerablemente menor. Es —y no pretende ser más que eso— una estrategia política de paliativos, de carácter inmediatista, sólo para seguir adelante y conservar el presente *statu quo*.

III. SOBRE OTRAS PROPUESTAS ECLECTICAS

Se ha realizado, por cierto, una considerable cantidad de esfuerzos tendientes a aproximar las propuestas de pobreza con las del 'otro desarrollo'. Estas tentativas se efectúan en dos sentidos, a menudo combinados. El primero consiste en establecer una secuencia temporal, a veces indefinida, entre satisfacción de las necesidades materiales y *no* materiales. El otro adquiere la forma de una reducción de estas últimas a la provisión masiva de servicios sociales básicos

de segunda clase (salud, educación, esparcimiento) y sin mayores transformaciones estructurales (asistencialismo). En todo caso, ambos suponen siempre transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso; pero siempre también de arriba hacia abajo, sin plantearse la ampliación de la participación social y política como un requisito del proceso de 'democratización fundamental'⁷, que es esencial para el 'otro desarrollo'.

Lo que destaca en algunas de estas tentativas de formular propuestas conciliatorias que sobrepasen los limitados planteos sobre pobreza, es su esfuerzo por acomodarse a la situación histórica estimando en forma objetiva y realista la viabilidad de realizar las transformaciones, con la mayor amplitud y llegando hasta sus causas estructurales que se juzgan necesarias y posibles para resolver el problema de las NB. En esto radica su principal mérito. No obstante, les resulta difícil zafarse de la ambigüedad esencial de resolver la desigualdad estructural de las clases sociales sin enfrentar a las fuerzas dominantes en la sociedad, cuando su apoyo es esencial para el logro de sus metas de erradicación de la pobreza, con paz social y dentro del *statu quo*.

En algunos razonamientos incrementalistas referentes a los *trade-off* posibles entre NB y crecimiento productivo, parece suponerse que la satisfacción de las NB pueden significar un freno para el crecimiento, y este argumento es esencial en el enfoque de la pobreza. Por consiguiente, se afirma que si así fuera habría que evitarlo optando por el crecimiento en vez de las NB. Pero el asunto es mucho más complejo que un juego de "suma-cero", donde uno gana y otro pierde. En el enfoque de las NB su conciliación posible con el crecimiento no sería viable en modo alguno con el presente modelo de crecimiento que, en esencia, es excluyente, sino con otro estilo de desarrollo afín a las NB, es decir, con objetivos distintos tanto en la economía (empleo, distribución del ingreso, estructuración de la producción, la oferta y demanda de productos) como en la sociedad y la política (sociedad más abierta, pluralista, democrática, participante).

De manera que carece de sentido la afirmación de que las NB constituyen una amenaza para el crecimiento *en general*, porque lo que realmente está en cuestión es el *vigente* estilo de crecimiento y desarrollo capitalista. Y no cabe duda de que éste sí se verá inevitablemente afectado por una estrategia amplia de satisfacción de las necesidades humanas básicas. Con él no hay *trade-off* posible si se pretende conservar su presente carácter. Cualquier compatibilización de las NB con el crecimiento —que es perfectamente posible— requiere una modificación estructural, aunque sea gradual, del estilo vigente del capitalismo periférico latinoamericano⁸.

⁷ Uso este concepto con el mismo sentido que le dio Karl MANNHEIM, *Libertad y planificación social*, trad. de Rubén Landa, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª edición, 1946.

⁸ Sobre los desajustes estructurales y el modo conflictivo de crecer del capitalismo puede verse Raúl PREBISCH, "Una crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL* N° 1, primer semestre de 1976, así como, del mismo autor, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL* N° 6, segundo semestre de 1978.

IV. LAS NECESIDADES BASICAS Y LOS ESTILOS POLITICOS LATINOAMERICANOS

Si se atiende a las reflexiones anteriores, el concepto de satisfacción de las NB es no sólo considerablemente más inclusivo que el de pobreza, sino que para ser puesto en práctica implica transformaciones económicas y sociales de mayor envergadura y profundidad. En algunos documentos internacionales recientes se afirma que el enfoque de las NB no sólo requiere la transferencia de recursos a los pobres, ya sea en el plano nacional o internacional: el logro de tal enfoque requiere de una *reestructuración de las instituciones*, ya sea el sistema de créditos, las pautas del intercambio comercial, las estructuras del mercado, el desarrollo de la tecnología o el *poder político*. Asimismo, se argumenta que *a menudo se necesita una reestructuración drástica del poder político y económico si se han de extender los frutos del desarrollo a la vasta mayoría de la población*. En consecuencia, lo que se propone consiste, ni más ni menos, que en una profunda transformación social y política, tal que muy probablemente exceda los límites de variación deseables o, más aún, tolerables por parte de los grupos en el poder de la gran mayoría de los países de América Latina. Para muchos de sus *élites* todo esto les sonará como una invitación a hacerse el *'harakiri'*.

Una "drástica reestructuración del poder económico y político" y de las "instituciones" económicas (crédito, comercio, mercado, tecnología) en beneficio de la más "vasta mayoría de la población", es algo que quizás podría ocurrir insensiblemente y sin resistencia en un plazo muy largo, y aun así, sólo cuando dichas transformaciones fueran, al mismo tiempo, facilitadas por tendencias tales que podrían calificarse como un "azar histórico favorable". En todo caso, no será sin conflictos que se impondrán las fuerzas de cambio, y aun así esto requeriría un tiempo excesivo para la capacidad de espera de los sectores expectantes.

De otro modo, si se pretendiera poner en práctica 'drásticamente' las propuestas del 'otro desarrollo', o sea, con rapidez, resolución y en su totalidad, parece seguro que enfrentarían una resistencia formidable de los grupos privilegiados que actualmente controlan los principales medios y fuentes de poder económico, social y político, y se benefician con el estilo de desarrollo vigente. Así planteadas las cosas, la propuesta de las NB entraña la necesidad de una verdadera revolución; por consiguiente, será rechazada por las clases dominantes como una amenaza contra el orden establecido.

Considero que ésta es la razón principal del 'enfriamiento' del interés de los gobiernos de la gran mayoría de los países de América Latina por las NB. De ahí que la mayor conciencia que están adquiriendo respecto de su significado concreto de amenaza para la persistencia del orden hegemónico establecido los esté alejando de posiciones recientes donde, por lo menos normativamente, se aproximaron a ellas. Me refiero en especial a la aprobación de las evaluaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) realizadas en América Latina (Quito, 1973; Chaguaramas, Trinidad y Tabago, 1975, y Guatemala, 1977), donde se realizó una apreciación crítica del desarrollo latinoamericano desde el punto de vista de los beneficios sociales para el pueblo, y los gobiernos propusieron medidas y estrategias de desarrollo destinadas a corregir las reconocidas desviaciones registradas (concentración del ingreso, desem-

pleo y subempleo, pauperización, consumismo, tugurización urbana, etc.) de un elevado crecimiento económico sin bienestar social generalizado, esto es, con masas considerables marginadas de los beneficios de la modernización económica y situaciones de pobreza ampliamente difundidas. También es cierto que muy pocas de las recomendaciones más importantes fueron puestas en práctica y que el crecimiento económico de la gran mayoría de los países de la región mantuvo sin mayores variantes sus características concentradoras y socialmente distorsionadas, excluyentes e inequitativas.

Para entender mejor el sentido de estas reflexiones respecto a la viabilidad de las NB como propuesta alternativa parece necesario poner en claro cómo se entiende la presente configuración de los estilos políticos latinoamericanos. En nuestra opinión, y dicho muy brevemente, uno u otro, o una combinación de los siguientes regímenes políticos, prevalece actualmente en América Latina⁹:

— *Autocracias tradicionales*. Generalmente personalistas, familísticas y oligárquicas; son regímenes corrientes en algunos países de escaso desarrollo y combinan una dominación centrada en un líder caudillesco con apoyo militar y aliado con grupos nacionales de interés y corporaciones transnacionales. Sobre todo centroamericanos y caribeños son regímenes cuyo próximo ocaso histórico se hace cada vez más evidente.

— *Autoritarismos tecnocráticos*. Sus gobiernos pueden ser institucionalmente militares o civiles con respaldo y control militar. Aunque aliados con sectores minoritarios, funcionan en un estado de gran aislamiento con respecto a la sociedad civil. Hay una reducción muy considerable de la sociedad política participante, la que se obtiene mediante un amplio uso de medios coercitivos, derivados de la hipertrofia política del Estado, todo lo cual facilita a los sectores tecnocráticos el diseño y aplicación de estrategias de crecimiento que generan fuertes resistencias sociales porque son altamente concentradores del ingreso en beneficio de los antiguos y nuevos grupos que forman parte de la coalición dominante, pero que se imponen pese a todo en nombre de las más monolíticas ideologías económicas. Como estos regímenes carecen de consenso popular mayoritario pasan por una crisis continua de legitimidad que aumenta su necesidad de imponerse por medio de la represión. En estos casos las políticas económicas han acentuado considerablemente la transnacionalización de la economía, con esquemas de amplia apertura externa e inserción en el mercado internacional, donde se vinculan y asocian corporaciones transnacionales con élites nacionales en regímenes tecnocráticos y modernizantes, que desarticulan y reprimen los movimientos sindicales y populares.

— *Democracias elitistas*. Se caracterizan por ser de tipo *elitista*, aunque promuevan políticas populistas, porque en ellas la participación popular está sometida al control de vinculaciones clientelistas y prebendarias. El sistema hegemónico se funda en una base de alianzas limitadas y compromisos políticos y sociales inestables, debido sobre todo a crecientes y serios problemas de articulación política de nuevas capas y sectores ascendentes con creciente poder social, que resisten al paternalismo a veces benévolo, pero siempre autoritario imperante. En estos regímenes la democratización ha significado que la distribución del ingreso ha beneficiado principalmente a los sectores medios altos,

⁹ Excluyendo a Cuba.

pero igualmente continúa siendo muy inequitativa con respecto a la mitad inferior de la población que vive en situaciones de carencia y miseria extremas. En suma, es típico en estos casos un desajuste entre el grado y la extensión de la articulación de la sociedad civil y la baja capacidad de la sociedad política para dar cauce a la participación y a las aspiraciones de los sectores populares organizados. El problema de la legitimación popular del régimen político se torna así crucial.

Las alternativas futuras más probables de estos regímenes están encuadradas entre estos términos: una profundización de la democratización, esto es, su evolución hacia formas de mayor apertura política y participación popular en regímenes más efectivamente democráticos y en un marco ideológico pluralista, con claros objetivos de satisfacción de las NB; o una regresión hacia regímenes tecnocrático-autoritarios del tipo anterior.

Si se observan estos escenarios políticos latinoamericanos no será difícil concluir que las razones para esperar una acogida favorable a políticas de NB tendrían que ser al menos débiles y contradictorias. En la medida que se apele a sus actuales gobiernos y círculos dirigentes las reacciones serán —como lo están siendo— formalmente condescendientes y prácticamente negativas; y cuando pese a todo sean favorables esta decisión dependerá de la presión y la ayuda internacional.

V. LA APERTURA EXTERNA Y LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

Las nuevas estrategias de desarrollo basadas en la apertura externa y la internacionalización del mercado interno que comenzaron a acentuarse desde mediados del decenio de los años 60 y las tendencias predominantes del cambio político, que cristalizaron con el establecimiento generalizado de regímenes autoritarios —muchos de ellos de naturaleza militar—, trajeron consigo una reducción considerable de la participación popular y la desmovilización política de la sociedad civil. Es en el contexto de estos nuevos estilos de desarrollo, de un cuño y sentido bien distintos a los de los anteriores regímenes políticos populistas que intentaban armonizar crecimiento económico con algún grado de desarrollo social, que se juzgan las propuestas de las NB. Las nuevas estrategias y políticas aperturistas intentan generar una dinámica expansiva de la producción económica concentrada, por un lado, en el sector externo (exportaciones e importaciones, financiamiento, tecnología, mayor participación de las corporaciones transnacionales) y, por el otro, en la diversificación interna de un mercado moderno, 'sofisticado' y miniaturizado, al alcance sólo de los grupos de altos ingresos. En síntesis, las tendencias predominantes en América Latina, durante la última década, han sido social y políticamente regresivas, si se los juzga con referencia a parámetros de satisfacción de las NB y de democratización fundamental, o bien respecto a las metas establecidas por la Estrategia Internacional del Desarrollo.

Las políticas de apertura externa y transnacionalización han hecho posible un rápido crecimiento de la producción en el sector moderno, aunque con pocas economías externas dinamizadoras del sector tradicional, que produce para el mercado interno y absorbe la mayor parte del empleo.

En lugar de un crecimiento sobre 'dos piernas' que permita a los sectores modernos y tradicional apoyarse y estimularse recíprocamente, se ha acentuado aún más la ya existente heterogeneidad estructural interna, con fuerte incidencia sobre los grados de desarrollo tecnológico y niveles de productividad, y con efectos regresivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y los niveles de vida populares.

Si bien se puede argüir que estos efectos indeseables de los modelos vigentes de crecimiento económico se han debido principalmente a una serie de encadenamientos causales inevitables y a la incapacidad de importantes sectores sociales para acomodarse a las reglas de juego de una 'economía libre de mercado', lo cierto es que el desajuste entre desarrollo social y crecimiento económico ha sido uno de los objetivos latentes (bajo costo y pasividad de la fuerza de trabajo) de estrategias económicas y políticas impuestas, coercitivamente, desde el Estado y por medios autoritarios, para atraer el capital extranjero, facilitando simultáneamente su penetración en el mercado internacional con productos de alta densidad de mano de obra y bajos precios. Con poca imaginación histórica y política se estuvieron imitando acríticamente los modelos de Hong Kong, Singapur, Taiwán, Malasia y otros mini-Estados capitalistas, cuyas economías exportadoras han crecido vertiginosamente al amparo de ventajosas situaciones geopolíticas, que pocas veces fueron tomadas en cuenta correctamente, cuando no se ha prescindido totalmente de ellas en la evaluación del éxito internacional de sus economías.

En verdad nada casual hay en este estado de cosas. Los sectores sociales que carecen de organización y poder, sea porque nunca lo tuvieron (los pobres y marginados) o porque su fuerza fue drásticamente disminuida o destruida por la represión (los trabajadores sindicalizados), han quedado al margen de las estrategias tecnocráticas en economías que ya no necesitan de ellos para expandirse y beneficiar a las minorías privilegiadas. Se trata, sobre todo, de un problema de disposición de poder y racionalidad de objetivos, donde los círculos y grupos que controlan el Estado y otros importantes mecanismos de poder social disponen de grandes posibilidades para imponerse y mientras pueden lo hacen sin vacilar. Su ética social es esencialmente distinta de la que se invoca para justificar una estrategia de NB.

En este contexto político, puede parecer ingenuo tratar de convencer a sus beneficiarios de que hagan lo contrario de lo que se proponen y están realizando para satisfacer sus propios intereses y mantener un *statu quo* que los favorece. No será fácil ocultarles que las NB traen aparejada la necesidad imperiosa de reformas sociales y transformaciones estructurales que socavarán inevitablemente sus bases de poder y contra las cuales están tratando de precaverse, tanto en el frente interno como en el internacional.

La gran expansión de las relaciones económicas internacionales favoreció este modelo de crecimiento durante más de una década hasta que el impulso expansivo externo se redujo considerablemente con motivo de la crisis petrolera de 1973 y la recesión internacional de los años 1975 y siguientes cuando se

produjo una caída sostenida del ritmo de crecimiento regional¹⁰. Las medidas proteccionistas de los países centrales contribuyeron al agravamiento de las crisis del modelo aperturista porque éste depende de una expansión continua de la demanda internacional, la que no se produjo al ritmo esperado y que, en algunos casos, tendió a mantenerse estacionaria cuando no a contraerse.

Las previsiones acerca de una posible persistencia de la recesión en los centros contribuyen más aún a accentuar la confusión reinante, la que se complica por el afloramiento de aspiraciones de grupos y demandas sociales y políticas que postulan un retorno a la expansión del mercado interno para las masas, y que por lo tanto son contrarias al estilo aperturista prevaleciente en la mayor parte de la región.

VI. LAS NECESIDADES BASICAS Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Las propuestas de las NB no son compatibles con ningún nuevo esquema de división internacional del trabajo (NOEI). Uno de los grandes méritos del Informe Hammarskjöld fue precisamente demostrar que la satisfacción de las NB —en el sentido amplio, material y no material, tal como allí se las concibe— sólo puede ser llevada a cabo en el contexto de un nuevo orden internacional específico, que valore prioritariamente las relaciones entre países subdesarrollados basadas en el esfuerzo propio, el pleno aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales, en la libre y provechosa asociación entre ellos y en el respeto de su soberanía y derechos nacionales. Esta propuesta complementaria, denominada *collective self-reliance* (CSR) ha sido desarrollada en múltiples trabajos, particularmente del Foro del Tercer Mundo y de otros grupos interesados en la formulación de estilos alternativos de desarrollo.

Por contraste, es evidente que la nueva división internacional del trabajo que se está formando con la transnacionalización creciente de las relaciones económicas no constituye una base adecuada para un NOEI con el que se pretenda reducir, al mismo tiempo, las desigualdades internacionales y las extremas diferencias económicas y sociales internas. En países que no desean hacer concesiones a las NB, sus *élites* dominantes presionan por establecer un NOEI que no es compatible con ellas, ni menos aún con las CSR. Y esto es, en efecto, lo que parece estar ocurriendo en varios países grandes y medianos de la región latinoamericana, cuyos gobiernos propician un orden económico internacional que favorezca sus pretensiones exportadoras sin alterar la posición de dominio interno de sus círculos dirigentes ni transformar las bases sociales del bloque de poder. Su rechazo a los planteos de las NB se torna cada vez más enérgico y evidente.

Para entender mejor algunas de las afirmaciones precedentes parece necesario introducir un enfoque más general sobre la cuestión de las NB y su

¹⁰ Cf. CEPAL, "La economía latinoamericana en 1978: Un balance preliminar" en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, números 286-287, enero de 1979, cuadro 1, p. 2.

relación con el NOEI. En el presente escenario internacional se entrecruzan corrientes y fuerzas históricas que son contradictorias en cuanto a los tipos de estructuración que tienden a imponer a escala mundial. En primer lugar, está la contradicción entre la afirmación de la diversidad cultural e identidad histórica del Estado nacional frente a la emergencia de un orden internacional cada vez más interdependiente y centrípeto. Esto significa una creciente reducción del principio de soberanía nacional que recorta la autonomía operativa de los Estados y su posibilidad para decidir con libertad el manejo de su economía y su participación en las estrategias globales o regionales de seguridad. Ph. de Seynes ha señalado el contraste y las "profundas tensiones entre las necesidades de la nación y la fascinación que ejerce la imagen de un mundo único"¹¹.

Una segunda contradicción, relativamente complementaria de la anterior, consiste en la divergente naturaleza y sentido de los dos procesos de interdependencia global, que se entrelazan de muchas maneras. Con esto se alude a la ya mencionada internacionalización de los Estados, por un lado, y a la transnacionalización de la división internacional del trabajo, por el otro. Hay aquí algo más que una mera distinción académica entre relaciones políticas y económicas a escala internacional. La afirmación apunta más bien a señalar la naturaleza estructuralmente contradictoria y los antagonismos manifiestos y latentes que existen entre dos orbes de relaciones que si bien son analíticamente diferenciables se encuentran estrechamente interrelacionados en la realidad.

Los actores principales de la internacionalización son los Estados nacionales, mientras las corporaciones transnacionales (CT) lo son de la transnacionalización. Estas dominan y controlan gran parte del flujo del dinero y el financiamiento internacional, los mercados de materias primas y productos intermedios y finales, la generación de innovaciones y la transferencia de tecnología, el transporte y las comunicaciones internacionales, así como la industria cultural masificada que influye fundamentalmente desde la formación de hábitos de consumo hasta la de ideologías políticas. A través de diversos órganos y asociaciones, clubes financieros, consejos y, sobre todo, de la Comisión Trilateral, las CT coordinan sus actividades e intereses, elaboran y difunden una ideología común (el neoclasicismo monetarista) e intentan formar una voluntad política a escala mundial, que a menudo influye decisivamente en el orden internacional de los Estados.

La imagen de la unidad del mundo y el tipo de interdependencia que se establece difieren en uno y otro orden, aunque en modo alguno se hallen disociados. Estados capitalistas centrales y corporaciones transnacionales coexisten en una relativa simbiosis y mantienen una convivencia pacífica aunque no exenta de tensiones ni completamente convergente en sus acciones y objetivos. En el caso de las CT, la motivación de dominio parece ser tal que pretende nada menos que poner el proceso de internacionalización al servicio de las necesidades de la transnacionalización. No faltan ya los anuncios de quienes ven al Estado nacional como una entidad históricamente obsoleta y que, por eso mismo, se ha tornado un obstáculo para el progreso de la transnacionalización.

¹¹ Philippe DE SEYNES, "La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, N° 3, p. 8.

VII. EL IMPACTO DE LA TRANSNACIONALIZACIÓN EN EL ORDEN INTERNO

Toda esta compleja trama de relaciones internacionales, estratégicas, políticas y económicas, se entrelaza de muchas maneras con el orden interno de los países de la región. Algunos autores latinoamericanos hablan de capitalismo periférico mientras que otros —acentuando la relación de dependencia— denominan capitalismo asociado este modo de inserción internacional. En ambos se destaca la estrecha relación de intereses que se establece en los países entre importantes sectores de sus *élites* dominantes, en los negocios y la política, y las corporaciones transnacionales que operan en ellos y en el mercado internacional.

Los constreñimientos que derivan de esta vinculación de intereses de las clases dominantes nacionales con las corporaciones transnacionales depende de varios factores que no cabe analizar ahora. Sin embargo, corresponde señalar que esta relación se ha hecho particularmente intensa en América Latina en la fase reciente de crecimiento basado en estrategias de apertura externa, esto es, en la dinámica expansiva de un sector exportador moderno y en la internacionalización del mercado interno, que son los ámbitos donde confluyen los intereses de las mayores empresas de capital extranjero y nacional que se asocian en *'joint ventures'* u otros tipos de conglomerados.

Los esquemas de dominación de neta filiación tecnocrática que estuvieron expandiéndose desde mediados de la década de los años 60, se han tornado crecientemente opuestos a las reformas estructurales, a las políticas sociales que dan prioridad al empleo y a la redistribución del ingreso, así como a la prestación de más amplios y mejores servicios públicos a las capas más pobres y marginadas.

En este tecnocratismo *elitista* de nuevo cuño, tan opuesto a las experiencias populistas y redistributivas del pasado, los responsables y estrategas del crecimiento económico se desentienden de sus efectos sociales inmediatos, que invariablemente son concentradores del ingreso, agravando así los problemas estructurales de pobreza y marginalidad de las masas, al tiempo que crean islas de prosperidad para los sectores dirigentes. Asegurar el funcionamiento y estabilidad de estos esquemas de crecimiento basados en la apertura a la transnacionalización no fue tarea fácil porque encontraron fuertes resistencias sociales y políticas, las que sólo fueron superadas coercitivamente por regímenes políticos autoritarios y represivos.

En consecuencia, la transnacionalización periférica es un proceso donde confluyen dos vertientes, una interna y otra externa, que se funden en un estilo de desarrollo que armoniza y beneficia los diversos intereses comprometidos de las *élites* dominantes, de los sectores favorecidos de la economía nacional y del capital internacional, pero que al mismo tiempo trae aparejados profundos conflictos sociales y contradicciones estructurales.

Estos esquemas de apertura externa se inspiraron en principios económicos y sociales que significaron un rechazo a la tradición de pensamiento estructuralista de la CEPAL. Aunque su vigencia como interpretación de la realidad regional no se haya desvirtuado —antes bien su validez parece confirmarse con el correr del tiempo—, las clases dominantes que promueven estrategias ligadas a la transnacionalización se inspiran en nuevas corrientes de pensamiento eco-

nómico, neoclásico y monetarista, que responden más armónicamente a sus estilos de desarrollo de tipo autoritario, tecnocrático y *elitista*. Esta 'nueva economía' se ha convertido en algo así como la ideología de exportación de las corporaciones transnacionales.

VIII. LA RECEPCION DE LA PROPUESTA DE LAS NECESIDADES BASICAS EN EL AMBITO LATINOAMERICANO

En los países donde rigen los estilos aperturistas de desarrollo, la acogida a las propuestas de las NB ha sido francamente negativa. Pero esta actitud de rechazo no obedece tanto al hecho de que ella sea una idea concebida y promovida desde el norte —lo que de algún modo es cierto—, sino porque se advierte con claridad que su puesta en práctica sería incongruente, y hasta contradictoria con sus estrategias económicas y la continuidad de los regímenes políticos establecidos.

De allí la tendencia a la 'internacionalización de la pobreza' que se ha planteado recientemente y presenta la privación y miseria de las masas como un problema de responsabilidad moral de todos los países, pero muy en especial de los más ricos. En este sentido se argumenta que la justicia social en el plano interno depende de la que exista en el ámbito internacional, o sea, de la equidad entre las naciones. Mientras no se logre un NOEI satisfactorio, que suponga considerables transferencias de recursos y oportunidades económicas (sobre todo financiamiento barato y acceso a los mercados de los países ricos), se aduce que no será posible resolver los problemas del hambre y la pobreza en el mundo. Más aún, se considera que por la magnitud misma del problema se necesitaría un programa especial de ayuda internacional para darle solución¹².

Esta es una posición política deliberada, consciente y no exenta de lógica si se atiende a las relaciones internas de dominación prevalecientes en la región latinoamericana, que no será fácil modificar recurriendo al solo recurso de la persuasión moral. Como ya se ha visto hay muchos intereses creados y fuerzas de todo tipo concentradas en el apoyo de estrategias de crecimiento que excluyen casi toda acción interna efectiva que intente dar satisfacción a las NB, y mucho más si éstas exigen importantes transferencias de recursos de los grupos de altos ingresos, una transformación más equitativa de la distribución del ingreso y el control del Estado y de los recursos de poder por la sociedad.

El esfuerzo actual por promover la satisfacción de las NB, planteado a veces como requisito para la ayuda internacional y el establecimiento del NOEI, es sentido en el norte como una necesidad imperativa para eliminar los peligros

¹² Esta posición fue sostenida en la asamblea de la OEA, realizada en Washington, en junio de 1978, donde algunas exposiciones de los cancilleres latinoamericanos coincidieron, muy claramente, al respecto: el hambre y la pobreza más que una responsabilidad nacional constituye una lacra de la comunidad hemisférica e internacional, cuya erradicación es responsabilidad primordial de quienes tienen más, esto es, de los países más ricos.

de un mundo superpoblado, cuya mayoría vive en la miseria. La amenaza poblacional se ha tornado obsesiva.

La actitud de los países del sur es, en cambio, de resistencia a las NB, la que se torna particularmente intensa cuando esto supone poner en práctica estilos políticos democráticos, ahora convertidos en anatema en buena parte de los países de la región. A éstos no les caben dudas de que las NB son esencialmente una propuesta política que cuestiona la continuidad del *statu quo*. Y no se equivocan, porque para que las NB puedan convertirse en una realidad efectiva, que sirva tanto para sacar a los pueblos de la miseria como para contribuir al logro de su más plena condición humana, se requieren reformas estructurales internas y estilos de desarrollo con objetivos prioritarios de ampliación constante del proceso de democratización fundamental.

IX. UN BOSQUEJO PROBLEMÁTICO FINAL

A modo de síntesis de los aspectos políticos de las NB parece necesario destacar algunos puntos. Primero, los requisitos internos de una estrategia integral de NB requieren un conjunto de políticas de crecimiento centradas en el esfuerzo nacional y la expansión del mercado interno, en la redistribución del ingreso y la reestructuración del modo de producción (tecnología y empleo) y de la combinación de la oferta de productos. Nada de esto constituirá un progreso social efectivo si no se funda sobre un orden democrático y una más amplia participación política de todo el pueblo.

Segundo, también parece esencial que las estrategias de crecimiento se propongan un proceso de modernización que tenga como objetivos centrales la armonización e integración de los sectores económicos modernos y tradicionales, para superar los estreñimientos de la heterogeneidad estructural y las disparidades de productividad, así como que posibilite el incremento de la absorción de empleo productivo a ritmos crecientes de productividad del trabajo. Mientras la dinámica del crecimiento se proyecte hacia el exterior y los beneficios del crecimiento se concentren en islas de privilegio y minorías sociales no habrá posibilidad alguna para las NB.

Tercero, algunas propuestas hacen hincapié en la necesidad de concentrar los esfuerzos en el sector rural porque está más atrasado y es donde hay más pobres y analfabetos. Esta prioridad que encuentra su mayor justificación en los países de Africa y Asia, se aduce que es cada vez menos realista para América Latina debido a su más alto grado y ritmo de urbanización y alfabetización. Sin embargo, la urbanización latinoamericana no significa una solución de los problemas sociales de los sectores agrarios, sino apenas un traslado de la mayoría de éstos a las ciudades, lo que se traduce en una creciente tugurización y empobrecimiento de las masas urbanas, ampliamente subempleadas y desempleadas. Algunos países urbanizados pueden encontrarse en peores condiciones de miseria que otros más rurales; no hay una relación necesaria entre pobreza y sociedad rural, como tampoco la hay entre grado de desarrollo (PNB por habitante) y satisfacción de las NB.

Cuarto, se han señalado los problemas derivados de las contradicciones entre el orden político internacional de los Estados (internacionalización) y el orden económico internacional de la transnacionalización (CT) con respecto a las NB. Se afirma de este modo la necesidad de un orden internacional *específico* que considere las NB como una prioridad central. Si en cambio el orden económico internacional tuviera como uno de sus objetivos esenciales la maximización del beneficio de las CT, o si las relaciones del orden político internacional fueran de tal carácter que la imposición del poder nacional de las grandes potencias (pactos militares, zonas de seguridad e influencia, monolitismo ideológico) constituyeran su principal razón de ser, las NB no serían promovidas ni facilitadas internacionalmente, sino, en el mejor de los casos, como un factor residual. La propuesta de un nuevo orden internacional que considera las NB como un objetivo central es la denominada *collective self-reliance*. La conciliación de las NB con el presente orden internacional o con el que desearían promover efectivamente un buen número de países latinoamericanos, quizás sea posible, pero en todo caso será, inevitablemente difícil mientras dependa de sus actuales círculos dirigentes y estilos desiguales de desarrollo. Un cambio histórico hacia una sociedad democrática y abierta y un orden internacional más equitativo tendría que ser previo para crear las condiciones propicias para la promoción política de las NB.

Finalmente, una última palabra sobre la viabilidad política interna de una estrategia de NB. Para que ella sea efectiva habría que desechar de partida los esquemas paternalistas, de arriba hacia abajo, donde el gobierno lo resuelve todo. Además, habría que evitar tan pronto sea posible las meras transferencias asistenciales de recursos a los pobres y necesitados. En cambio, debería ser imperativa y urgente su integración en la producción económica, capacitándolos para producir más y mejor, educándolos para el desarrollo pleno de su personalidad como un requisito para el logro de una real y amplia participación popular, que es esencial para un avance sostenido e irreversible en todos los frentes: nutrición, empleo, ingreso, educación, participación comunitaria y democratización. Es más, para que pueda fructificar una estrategia de NB se requiere una amplia coalición política que controle al Estado y a su gobierno, para que oriente y fortalezca su puesta en marcha, y para que, al mismo tiempo, pueda vencer las inevitables y poderosas resistencias que antes de consolidarse tendrá que enfrentar. El problema más serio es el del control del aparato del Estado por una parte de la sociedad civil ampliamente participante y organizada.

En el dilema entre restringirse a esquemas de erradicación de pobreza o avanzar hacia más amplias estrategias de NB, ¿cuáles serán las oportunidades si se atiende a las peculiaridades de América Latina como región distinta del Tercer Mundo, esto es, con un desarrollo intermedio donde hay varios países de una magnitud considerable, semiindustrializados y muy dependientes de un proceso de transnacionalización cada vez más absorbente? ¿Qué diferencias específicas podrían emerger de sus distintos regímenes políticos y esquemas de dominación en cuanto a su receptividad de las propuestas de NB? ¿Qué efectos tendrán las tendencias económicas internacionales con respecto a una prolongación de la presente recesión, con la secuela de medidas defensivas del norte (devaluación del dólar, proteccionismo, estancamiento de las negociaciones norte-sur en sus diversos foros) y de reacciones consiguientes por parte del Tercer Mundo? ¿Contribuirá esto a afianzar su unidad de acción y sus interrelaciones económicas y políticas? ¿Y qué repercusión podrá esperarse de un

nuevo endurecimiento de las relaciones entre USA y la URSS, con un retorno a algo parecido a la guerra fría de los años 50?

Si fueran éstas las corrientes que confluyen hacia un escenario posible, ¿dónde se enmarcarían las facilitaciones y constreñimientos objetivos, y cuáles podrían ser las alternativas más viables para las NB? ¿Qué estrategias tendrían las mayores posibilidades históricas de concretarse en América Latina? En otros términos, ¿dónde están los 'límites de lo posible' y cuáles podrían ser las 'posibilidades de lo deseable'? En la cambiante coyuntura presente, ¿qué nuevas correlaciones de fuerzas sociales internas surgirán y cuáles podrán ser sus actitudes hacia los planteos de las NB? ¿Quiénes las apoyarán y con qué posibilidades?

Responder a estas cuestiones es un problema de hecho, mucho más que un esfuerzo de reflexión intelectual, aunque el vaticinio y la predicción sean una compulsión difícil de soslayar. Nuestra impresión es que las opciones del presente en América Latina son estrechas. En cambio, se debería esperar más del futuro cercano, cuando probablemente aflorarán tendencias y posibilidades más propicias para llevar a cabo esfuerzos efectivos y permanentes destinados a superar las más ominosas formas de miseria humana.

Por eso mismo y considerando que lo que se discuta y prepare ahora requerirá necesariamente algún tiempo antes de madurar y ser ejecutado, no carece de realismo la empresa de intentar el logro de una efectiva estrategia de NB. Aunque su tiempo histórico se encuentre aún en ciernes tenemos la convicción de que su advenimiento es posible. De allí que no parezca ocioso comenzar ya a trabajar en algo que bien pronto puede tornarse una posibilidad real, porque su concreción acaso dependa mucho de lo que se haga anticipadamente al respecto.

Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación

Rolando Franco

I. UN PLANTEO GENERAL

1. *Propósitos*

Este trabajo persigue formular algunas puntualizaciones sobre la erradicación o el alivio de la pobreza como meta de las políticas públicas. A tales efectos se describirán someramente las alternativas teóricas que se han desarrollado en sociología y que —al igual que frente a la mayoría de los otros objetos de análisis— se caracterizan por el énfasis que ponen unas en aspectos actitudinales y otras en los estructurales. Obviamente, sería deseable que esta bifurcación teórica fuera superada por el desarrollo de alguna teoría más inclusiva. Empero, no parece haber llegado todavía el momento de maduración que permita alcanzar tales metas¹.

Se intentará, asimismo, mostrar aquí que en la complejidad de las políticas destinadas a la satisfacción de las necesidades básicas juega un papel central el problema político que ellas implican. Indudablemente, hay también dificultades técnicas, pero a ellas se dedican la mayoría de los escritos sobre el tema por lo que conviene dejarla aquí de lado para enfatizar la importancia que asumen los elementos políticos en todos y cada uno de los momentos de decisión e implementación de las acciones.

Se buscará ejemplificar con experiencias de políticas antipobreza y poner de manifiesto las dificultades enfrentadas y las razones del fracaso. No es necesario insistir en que la mayoría de las acciones destinadas a acabar con la pobreza no alcanzaron sus objetivos. Por ello su erradicación sigue siendo una meta. Si fracasaron otros en el pasado, incluso, disponiendo de mayores

¹ Ello, por lo demás, es bastante común a las distintas ciencias sociales. En economía, por ejemplo, también existe una bifurcación en dos paradigmas hasta el momento inconciliables, el neoclásico y el marxista, aunque también es cierto que el reconocimiento de la existencia de tales alternativas teóricas es menos explícito, por cuanto los representantes de una y otra tienden a no otorgar la condición de "científicos" a quienes se ubican en la corriente opuesta.

medios financieros y humanos de los que se dispone hoy en América Latina, cabe colegir que el problema es en sí complejo y de no fácil solución. Se parte del supuesto de la conveniencia de aprovechar la experiencia que significan esos fracasos anteriores aun cuando algún lector desprevenido pueda suponer que llamar la atención sobre las dificultades que deberán enfrentar las nuevas políticas antipobreza sea dar muestra de pesimismo. Entenderlo así no es más que tratar de vendarse los ojos para no ver la realidad e incurrir en los penosos y onerosos problemas del optimismo desenfrenado y el "posibilismo" à outrance.

2. Los enfoques básicos

1. El tema de la pobreza se aborda, usualmente, desde dos perspectivas sociológicas diferentes. Una destaca ciertas características individuales, actitudinales especialmente, que se atribuyen a los pobres y que derivarían de una supuesta "cultura de la pobreza".

Se afirma que los pobres lo son porque tienen actitudes y valores peculiares, porque participan de esa "cultura" que es diferente a la del resto de la sociedad y similar a todas las situaciones identificadas como pobreza cualquiera sea la sociedad respectiva. Existiría, entonces, una diferencia extremadamente marcada entre los pobres y quienes no lo son. Y esto conduce a que, cuando la pobreza se define como un *problema* social, se tienda rápidamente a convertirla en un caso de *patología*, postulándose como soluciones el cambio de las actitudes de los pobres, el esfuerzo de sacarlos de esa "cultura" propia y convencerlos o forzarlos a aceptar la que es dominante en la sociedad.

El corolario es que entendiendo a los pobres se entiende la pobreza. La verdadera razón de ella estaría en cierto voluntarismo de los individuos que viven en tal condición. Responsabilizar a los pobres de su situación, o presentaciones menos drásticas pero de igual contenido, tienen gran aceptación en ciertos ámbitos, por cuanto absuelven a los no pobres de toda responsabilidad en la generación y mantenimiento de las situaciones de pobreza. Asimismo, las autoridades tienden a ver las dificultades derivadas de la provisión de servicios públicos como un problema de los propios pobres, que carecerían de la capacidad de aprovechar las oportunidades que se les brindan. El problema sería la poca utilización de tales servicios por sus supuestos beneficiarios y no la defectuosa oferta que de los mismos se hace.

2. La otra orientación sociológica frente a la pobreza pone de manifiesto, en cambio, los factores estructurales. Considera que ella es el resultado de un determinado arreglo social, consolidado a través de mecanismos económicos, jurídicos y sociales, que conduce a que la capacidad de disponer de los recursos sociales existentes en un momento dado, se encuentre desigualmente repartida entre diversos grupos, lo que lleva, a su vez, a que la distribución de los bienes sea desigual y cierto sector quede en una situación definida como pobreza.

El fenómeno en estudio, entonces, aparece estrechamente ligado a la estratificación social, vale decir, a los mecanismos por los cuales se crea y mantiene generacionalmente una distribución desigual de las recompensas. Y también a la ideología dominante, esto es, al mito o explicación supuestamente válida que justifica tal distribución desigual.

3. *La opción*

En este trabajo se acepta la visión estructuralista de la pobreza. Es posible que puedan encontrarse ciertas características comunes a los individuos pobres y que, incluso, sus actitudes y comportamientos sean similares. Pero ellos constituyen más bien procesos adaptativos para hacer frente a la situación en que se encuentran inmersos por razones que sólo es posible descubrir analizando la forma en que funciona la sociedad como un todo.

Tal opción teórica lleva a afirmar que las políticas más efectivas son las que tienden a cambiar el entorno social en el cual los individuos se desenvuelven, suponiendo que sus conductas variarán concomitantemente, tendiendo a adaptarse a la nueva situación y a las nuevas posibilidades que se les presentan.

4. *Pobreza, una noción relativa*

1. Ser pobre no implica solamente estar en los últimos lugares de una escala de distribución de bienes y servicios, sino también carecer de aquello considerado necesario por la comunidad en cuestión. Los criterios a base de los cuales se hace este juicio son esencialmente relativos y van variando con la sociedad y las épocas.

Es evidente, también, que la preocupación por los pobres y los intentos por implementar políticas que los favorezcan no son permanentes. Surgen en ocasiones determinadas y por motivos que habría que analizar más detenidamente². Pero sí es evidente que —dejando de lado casos individuales loables— cuando la lucha contra la pobreza adquiere caracteres de preocupación societal, puede afirmarse que ello no deriva de la sensibilidad de quienes no son pobres, siendo necesario explicar dicho fenómeno como resultado de un conflicto social, donde chocan intereses de grupo o clase.

2. La definición de la pobreza plantea dificultades que ya fueron analizadas en otro lugar³. Aquí conviene recordar los principales problemas que plantea: a) quién es el encargado de establecerla; b) cuáles son los criterios a utilizar; c) cuáles son las consecuencias que se derivan de ella.

a) ¿Quién dice quiénes son pobres? En principio, pueden encontrarse tres principales agentes para esa tarea: los funcionarios gubernamentales que tendrán que llevar a cabo tales programas; los no pobres y los mismos pobres. Según quién sea el responsable de efectuar tal definición, es seguro que el universo de los considerados pobres será diferente, por cuanto las motivaciones a partir de las cuales se efectuará tal definición serán obviamente distintas.

Es probable, empero, que en el primer caso se recurra a criterios restrin-

² Véase Frances FOX PIVEN y Richard A. CLOWARD, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Pantheon Books, 1971; Vintage Books, Random House, Nueva York, 1972.

³ Omar ARGÜELLO y Rolando FRANCO, "Pobreza: Problemas teóricos y metodológicos", en este libro.

gidos como manera de disminuir la cantidad de posibles demandantes y ello tanto por razones de prestigio nacional, ya que, en general, ningún gobierno quiere reconocer la existencia de masas empobrecidas en su país, como de viabilidad de las acciones a implementar, en especial porque los recursos financieros disponibles no suelen ser abundantes.

Si quienes deciden son los no pobres puede pensarse que en su decisión chocarán dos motivaciones diferentes. Dado que los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los programas antipobreza sólo pueden obtenerse de quienes no son pobres, éstos tenderán a aplicar criterios restringidos para disminuir el número de los eventuales beneficiarios y abaratar así el costo de los programas que deben financiar. Por otro lado, ciertos sectores que se encuentren cerca de la "línea" de pobreza, buscarán beneficiarse de los programas y para ello serán partidarios de criterios más flexibles y amplios.

En cuanto a la decisión de los pobres mismos, el principal problema es que antes de que se haya elegido el criterio para su definición no existirían como tales, por lo cual resulta difícil encargarles la tarea de autodefinirse. Superado ese problema lógico, cabe pensar que no estarán dispuestos a utilizar criterios amplios, por cuanto, de esa manera, los beneficios de los programas de erradicación o alivio deberían distribuirse entre un mayor número de interesados.

Lo anterior muestra no sólo las dificultades para elegir criterios, sino también que los mismos están fuertemente condicionados por los intereses materiales de quienes deben optar.

b) *Los criterios de definición de la pobreza.* Una de las formas de definir el universo de los pobres que ha tenido mayor predicamento, ha sido seleccionar un conjunto de necesidades básicas materiales consideradas imprescindibles para la subsistencia. Debe quedar claro, empero, que no existen criterios "científicos" que permitan definir con rigor qué es lo necesario para subsistir y mucho menos cuáles son los puntos críticos⁴. Ello se encuentra condicionado por el momento histórico, el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad en cuestión, las aspiraciones consideradas válidas por los diferentes grupos sociales, el proceso de socialización a que someten a sus miembros, etc.

La pobreza es esencialmente dinámica, debido a que los hombres se encuentran inmersos en relaciones sociales que ejercen sobre ellos complejas y

⁴ Sobre los métodos de cálculo de los mínimos, es interesante la siguiente cita: "Una vez discutí con Kinkel sobre el concepto que él tenía del 'suelo mínimo'. Kinkel pasaba por ser uno de los más geniales especialistas sobre tales temas, y creo que se habló del suelo mínimo para una persona que vive sola en una capital, no contando el alquiler, fijándolo en un principio en ochenta y cuatro marcos y más tarde en ochenta y seis. No quise, en modo alguno, oponerle la objeción de que él mismo... sostuvo por suelo mínimo *suyo*, uno treinta y cinco veces superior a aquél. Tales objeciones pasan por demasiado personales y de mal gusto, pero el mal gusto consiste en calcular así el suelo mínimo de los demás. En la suma de ochenta y seis marcos había, incluso, un apartado para gastos culturales: es probable que fuese el cine o periódicos, y cuando pregunté a Kinkel si esperaban ellos que el destinatario de esta suma pudiera ver una buena película, es decir, una de valor educativo para el pueblo, se enfureció, y cuando le pregunté cómo había que entender el apartado 'reposición de ropa blanca' si había que contratar extraoficialmente un anciano bien dispuesto que corriese a través de Bonn y desgastase sus calzoncillos y que el Ministerio informase sobre cuánto tiempo se necesita hasta que los calzoncillos queden inservibles; aquí terció su esposa, diciendo que soy peligrosamente subjetivo...". Heinrich BÖLL, *Opiniones de un payaso*, traducción de Lucas Casas, Seix Barral S. A., Barcelona, 1965, p. 210.

cambiantes presiones, a las cuales deben responder tanto en su consumo de bienes y servicios, como en otros aspectos de su comportamiento. La sociedad misma está continuamente cambiando y entregando nuevas posibilidades y responsabilidades a sus miembros. Ellos, a su vez, desarrollan nuevas necesidades. Eso hace que no pueda haber una lista de necesidades absolutas, ni siquiera para mantener la eficiencia física o la salud, aplicables en cualquier tiempo y sociedad.

Por lo demás, los intentos de fijar criterios a partir de la preservación de la eficiencia física de los individuos son difícilmente separables del bienestar psicológico y de la estructura y cultura dominante en la sociedad como un todo ⁵.

c) *Implicaciones de la definición de la pobreza.* Es evidente que distintas definiciones de la pobreza conducen a diferentes enunciados de política. Así, cuando se busca identificar a los pobres a partir de una sola variable, como el ingreso familiar, la consecuencia es postular medidas tendientes a que dicho ingreso logre superar la línea de pobreza, cualquiera sea el medio y sin atender a las consecuencias que ello pueda provocar en otras dimensiones.

Por otro lado, como recuerda Offenbacher, la definición aceptada de la pobreza puede contribuir al autocumplimiento de la profecía que se haga sobre la causa de la misma.

Si se la define estrechamente, los pobres serán solamente los verdaderos rechazados de la sociedad, y será posible argumentar que los responsables de la pobreza son quienes quedan ubicados en los, a causa de la definición, muy amplios estratos medios, aun cuando muchos de ellos sólo sean algo menos pobres que quienes quedaron en el fondo de la distribución.

A partir de tal identificación de los pobres críticos es posible aducir la existencia de sectores protegidos que impedirían que el nivel de salarios jugara el rol equilibrador que le es inherente, debido a razones de naturaleza institucional: la existencia de sindicatos, el mecanismo de las negociaciones colectivas, el establecimiento de legislaciones laborales sobre salarios mínimos, las leyes de inamovilidad, vale decir, "las presiones políticas sobre el gobierno ejercidas por el trabajo organizado", conducentes al establecimiento de barreras a la entrada en los sectores modernos de nuevos trabajadores, quienes quedarían así en situación de pobreza.

En cambio, si se define la pobreza de un modo amplio, se incluirá entre los pobres a un importante segmento de la fuerza de trabajo y podrá aseverarse que ello prueba que "la sociedad capitalista explota a los trabajadores" y los mantiene pobres ⁶.

Es probable, asimismo, que individuos que tienen el mismo ingreso lo reciban por vías radicalmente diferentes. Ello puede hacer que, de acuerdo a otros criterios, en algunos casos puedan ser considerados pobres y otros no.

⁵ Como ejemplo de las dificultades existentes para establecer mínimos adecuados, especialmente en materia nutricional, y la necesidad de tener en cuenta los hábitos alimenticios de cada país, puede recordarse la discusión sobre si el té debe ser considerado como una parte básica de la dieta mínima inglesa. ¿Basta el hecho de que exista la costumbre de tomarlo para que se torne necesario? Se argumenta que es psicológicamente necesario y que, además, cumple una importante función social, ya que constituye una de las vías más importantes por la cual los individuos mantienen relaciones sociales.

⁶ D. I. OFFENBACHER, "The proper study of poverty: Empirical vs. Normative Perspectives", en Ch. I. Waxman, editor, *Poverty*, Grosset & Dunlap, Nueva York, 1968, p. 46.

Lo mismo sucede con ciertas familias que, si bien disponen de un ingreso monetario similar, se comportan y tienen actitudes muy diferentes en otros campos de interacción importantes. Por ejemplo, los pobres tendrán formas de seleccionar los alimentos que van a consumir, las ropas que van a vestir, el tipo de casa de que pueden disponer, diferentes a las de un individuo de ingreso similar, pero socializado en pautas propias de la clase media.

Todo lo anterior justifica afirmar que, según sea el énfasis que se ponga en alguno de los elementos a que se recurre para la definición variará, probablemente, el grupo de los pobres.

5. *La pobreza, problema societal*

1. Proponer políticas para la erradicación de la pobreza exige formular hipótesis sobre sus causas, para intentar actuar sobre ellas.

Es usual confundir las causas de la pobreza con las características de los individuos pobres. Estos son, mayoritariamente, poco educados, tienen baja productividad y bajo ingreso, trabajan en sectores no protegidos, etc. Ello, empero, nada dice de por qué son pobres.

Cuando se considera que las características individuales son la causa de la pobreza, se tienden a postular políticas que buscan modificarlas. Su supuesto es que la causa de la pobreza se encuentra en los pobres mismos y especialmente en su escasa dotación de capital humano. Se buscará, por tanto, cambiar sus características (sicológicas, de capacitación, etc.).

El siguiente paso de tal razonamiento consiste en suponer que son pobres aquellos que no aportan, o lo hacen sólo muy escasamente, al crecimiento del producto. No se benefician del desarrollo porque no contribuyen a él.

La solución estribaría entonces en "aumentar la productividad" de los pobres. Y para ello es necesario, se aduce, que los trabajadores gocen de buena salud y disfruten de condiciones mínimas de higiene, lo que lleva a postular la necesidad de establecer ciertos servicios sociales mínimos, y de que tales individuos reciban una capacitación que los habilite para aspirar a cargos más técnicos.

Todas estas medidas son, indudablemente, importantes, por cuanto tienden a aumentar la dotación de capital humano de que disponen los grupos más pobres. Empero, no consiguen por sí solas aumentar su productividad. Esta depende sólo en parte de las cualidades de los trabajadores, siendo también consecuencia de los instrumentos que se hallan a su disposición. No basta, por tanto, mejorar los recursos humanos, sino que también es necesario introducir cambios en los factores productivos no humanos.

Hay aquí un punto básico: ni la condición de trabajador, ni la elección de sus instrumentos productivos son el resultado de la voluntad de los individuos pobres, o de las comunidades a que pertenecen, o de sus gremios. Es la sociedad como un todo, a través de decisiones económicas y políticas, la que signa los recursos y determina a quiénes (a qué grupos sociales) corresponde realizar la tarea de acumulación.

Es en este nivel macro donde, al adoptar determinados sistemas educacionales o de salud, se decide también si todos y cada uno de los habitantes dis-

frutarán de cierto nivel de bienestar compatible con los recursos existentes o si, por el contrario, se privilegiará a ciertas categorías sociales, mientras otras permanecerán en el analfabetismo y carecerán de la mínima atención sanitaria.

2. Las puntualizaciones anteriores conducen a preocuparse de los estilos de desarrollo predominantes en los países bajo análisis. Si ellos son de índole concentradora y excluyente, adoptan pautas consumistas e intentan reproducir en sociedades de bajo ingreso per cápita el tipo de desarrollo y, más específicamente, una oferta de bienes y servicios similar a la que caracteriza a los países más avanzados del mundo capitalista, el resultado obvio será una fuerte concentración de la renta en sectores elitarios, marginando a importantes grupos de la población.

3. Por lo mismo, no existe correlación estricta entre desarrollo económico y ausencia de pobreza. A lo más podría sostenerse que el desarrollo económico es probablemente necesario, pero ciertamente no constituye una condición suficiente para la eliminación de la pobreza. Y resulta "necesario" no porque la riqueza de que disponen actualmente los países latinoamericanos, en su mayoría, resulte insuficiente para acabar con la pobreza. No es una necesidad económica, sino política, en el sentido de que, habiendo crecimiento, es posible dar a los pobres sin quitar a los no pobres, mediante reasignaciones marginales.

Pero incluso la relación entre las variables apuntadas puede ser todavía más diferente de lo argumentado usualmente. Podría sostenerse que haber alcanzado ciertos niveles de desarrollo se convierte en un obstáculo insuperable para la erradicación de la pobreza⁷. Cuando aquél adquiere características concentradoras y excluyentes no habrá beneficiado a los grupos más pobres y estará dotado de una dinámica tal, que dificultará su posible reorientación tendiente a satisfacer las necesidades básicas de los sectores sociales más amplios.

II. POBREZA Y POLITICA

1. *¿Cómo se distribuyen los bienes sociales?*

1. Algunos afirman que la pobreza está intrínsecamente ligada al problema de la producción y el desarrollo. Aquí, en cambio, se sostiene su vinculación a la distribución de los bienes disponibles en la sociedad. La alteración de la forma en que se encuentran repartidos es resultado de la actividad de agentes sociales que utilizan los recursos de poder (económico, social y político) de que disponen, buscando apropiarse del excedente generado socialmente. En dicho proceso obtienen resultados variables, que pueden no coincidir necesariamente con los buscados.

2. Hay períodos históricos durante los cuales las sociedades adoptan cierto "estilo de desarrollo" que responde a un "arreglo" social aceptado por todos sus componentes estratégicos, sea consensual, sea coercitivamente, y acorde con el

⁷ Ver MARSHALL WOLFE, "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", *Revista de la CEPAL* N° 4, segundo semestre de 1977.

cual se da una cierta forma de distribución, que deja en situación de pobreza a un sector de dicha sociedad.

2. *Los agentes sociales estratégicos*

En la perspectiva postulada, el proceso económico se concibe como un proceso social y, por lo mismo, no aparece como el fruto de leyes naturales, sino como la consecuencia directa de la interacción, a veces confluente, de los agentes sociales.

¿Quiénes son estos agentes sociales? Algunos planteo otorgan ese papel a los individuos, concibiendo a la sociedad como un mero agregado de átomos entre los cuales se distribuye el poder social y económico. Quienes así opinan no toman en cuenta las notorias desigualdades existentes ni tampoco la pertenencia de los individuos a diferentes grupos sociales, inserción ésta que influye poderosamente en su manera de percibir el mundo. Dado que su visión y su poder de actuar sobre el mercado son diferentes, no puede atribuírseles igual importancia como motor del proceso social. La efectividad de su acción dependerá del grupo social a que pertenezcan, de los recursos de poder con que cuenten y de la existencia de una conciencia colectiva en el mismo.

Esos agentes sociales estratégicos son aquellos sectores (clases, grupos u organizaciones) cuya activación política permite a sus dirigentes una participación constante en el proceso político nacional, cualquiera sea el grado de poder que puedan ejercer en él⁸.

Un sector se encuentra "políticamente activado" cuando una proporción importante de los individuos que lo constituyen participan directamente en la formulación de demandas políticas, por ejemplo, mediante huelgas, conspiraciones u otras formas de hacerse presentes en la arena política⁹.

Las "demandas políticas" son preferencias acerca de políticas o decisiones del gobierno nacional, sostenidas por los agentes sociales con capacidad suficiente para colocar con continuidad sus preferencias en el campo de atención de quienes ocupan las más altas posiciones en el gobierno nacional, sea para actuar de conformidad con ellas, sea para denegarlas, sea para reprimirlas¹⁰.

Como se ha visto, la capacidad de "activación" o "actividad política" de los agentes sociales resulta ser el elemento básico que explica las probabilidades que tienen de obtener la inclusión de sus demandas en la agenda política nacional, aunque no siempre sea posible que obtengan la satisfacción de las mismas. Esa activación debe entenderse entonces como la propiedad de sectores dotados de capacidad suficiente para transformar meras preferencias políticas en "demandas" políticas. Para ello, el agente social debe contar con una base de organización permanente y no subordinada a otros sectores y con una red de comunicaciones que permita a sus dirigentes acceder fácilmente a los miembros del sector y, a su vez, facilite a éstos el poder responder rápidamente a los mensajes de los dirigentes¹¹.

⁸ Guillermo O'DONNELL, *Modernización y autoritarismo*. Paidós, Buenos Aires, 1972.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

3. *Recursos de poder*

Para explicar el surgimiento y evolución de un proceso social resulta imprescindible analizar la base de poder de los grupos estratégicos. Como se ha visto, el poder se distribuye desigualmente en la sociedad, por lo que no todos los individuos ni los grupos lo poseen en proporciones similares. Asimismo, no siempre el poder es de la misma especie, ni se origina en las mismas fuentes.

Es necesario distinguir diversas formas, también, en que se dan las relaciones entre los actores sociales. Así, la dominación constituye una relación asimétrica, no igualitaria, pero recíproca, en la cual el dominante tiene capacidad para *restringir las alternativas* de acción o decisión que hubieran estado a disposición del subordinado e, incluso, puede tener la capacidad de *imponerle decisiones* que de otro modo no hubiere adoptado¹². La dominación se compone de dos elementos: el poder y la influencia.

"Poder" es una relación basada en la capacidad de imponer *sanciones*. Los principales recursos de poder serían, en una enumeración no taxativa, el control de los medios de violencia física, el control de los medios económicos, el control de la información y los conocimientos, el control de las decisiones de otros sectores que, a su vez, pueden ejercer poder (o poder e influencia) sobre el actor que se quiere subordinar.

La "influencia", en cambio, es una relación basada en la restricción *voluntaria* de las alternativas del subordinado. Se trata de una sanción autoimpuesta, derivada del control ideológico ejercido por el dominante que induce al subordinado a hacer "lo que debe" (o sea, lo que el dominante quiere que haga) porque siente que lo tiene que hacer sin necesidad de que se ejerza vigilancia, control o presión sobre él.

Por lo mismo, como también enfatizan O'Donnel y Linck, a quienes se sigue en este desarrollo, es el recurso más barato y eficiente, por cuanto encubre el fenómeno de la dominación. El control ideológico cumple, además, otra función, cual es permitir que el dominante legitime (racionalice) ante sí mismo la dominación que ejerce. La violencia física, si bien es la razón última de la relación asimétrica establecida, tiene el inconveniente de que su utilización rompe el velo ideológico y muestra desnuda la sujeción del subordinado al dominante. Por ello es un recurso de poder ineficiente y caro, que puede conducir incluso, traspuestos ciertos límites, a la reacción de los subordinados o al cuestionamiento de su utilización, incluso por miembros del grupo dominante.

Dado, entonces, que el poder de los grupos sociales adopta formas y tiene fuentes diversas, es necesario analizar concretamente la sociedad en la cual quiere estudiarse el mencionado proceso de cambio.

Con otros fines, Cardoso ha destacado como fundamentales, en América Latina actual, a los agentes sociales "que suelen desempeñarse como protagonistas en el escenario social urbano: las masas populares, los gérmenes del movimiento obrero, los empresarios y los 'sectores medios' o, más precisamente, los grupos profesionales y técnicos, tanto civiles como militares".

Agregaba que algunos de "estos grupos y clases logran expresión propia, se organizan, definen orientaciones políticas, dan sentido práctico a ciertas ideolo-

¹² Guillermo O'DONNELL y Delfina LINCK, *Dependencia y autonomía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

gías, etc. Otros, por sus peculiaridades —como las masas—, participan y actúan a través de la influencia que ejercen indirectamente sobre la estructura política o el sistema económico, presionando o dinamizando a otros grupos sociales específicos capaces de actuar organizada o institucionalmente. Por último, algunos sectores adquieren, por su capacidad de actuar como grupos de presión directa sobre el aparato estatal, una influencia que puede ser considerable en la definición de las políticas de desarrollo e incluso en el proceso productivo mismo”¹³.

Si bien tal caracterización puede aceptarse como punto de partida del análisis, en cada situación concreta sería necesario levantar un “mapa” que muestre los grupos sociales estratégicos y permita individualizar sus modos de comportamiento. A partir de allí, cabría estudiar el grado de toma de conciencia de su propia situación que han alcanzado, la forma de expresión propia o dependiente que tienen, si se han constituido en grupos de presión, etc.

No puede afirmarse que la parte de los bienes sociales asignada a cada uno de estos bloques sea similar en diferentes situaciones. Por el contrario, dependerá de la combinación de diversos factores en cada sociedad. Ello obliga a realizar análisis de menor abstracción.

4. *Los pobres carecen de recursos de poder efectivo*

La variedad de medios que los diversos grupos sociales pueden utilizar para lograr sus objetivos es prácticamente infinita. Sin embargo, caben algunas puntualizaciones atinentes a los grupos pobres. Estos se caracterizan, justamente, por su carencia de poder efectivo. Si bien la situación varía según sea el contexto socio-político general, es posible afirmar que, en la mayoría de los casos, no pueden influir sobre el aparato estatal.

En la ya citada frase de Cardoso se recordaba la posibilidad de que las masas —compuestas en parte no despreciable por los pobres urbanos— obtuvieran algunos éxitos, a través de formas de presión indirecta sobre la estructura política o el sistema económico.

Pero las probabilidades de éxito de las demandas populares, en cuyo seno se encuentran las más específicas reivindicaciones de los pobres, son posibles en aquellos regímenes donde el tipo de recurso de poder con que ellos cuentan (por ejemplo, el número de individuos que importa por su peso electoral) tiene algún valor en el ámbito político¹⁴. La presión indirecta mencionada sería válida y utilizable en regímenes donde los mecanismos democráticos se encuentran en funcionamiento y donde el estilo predominante, por eso mismo, favorece las demandas populares.

¹³ Fernando H. CARDOSO, “Los agentes de cambio y conservación en América Latina”, en *Cuestiones de Sociología del Desarrollo de América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, p. 41.

¹⁴ “Sin duda el mercado es un terreno que favorece al empresario, a los grupos profesionales y a los sectores de altos ingresos en general, en tanto que el voto es un recurso que puede dar un mayor poder al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados”. Aldo SOLARI, Edgardo BOENINGER, Rolando FRANCO y Eduardo PALMA, *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas*, ILPES, Santiago, septiembre 1977, p. 49.

El funcionamiento de los mecanismos democráticos permite, ante todo, *ventilar* el problema social de la pobreza y buscar libremente sus causas y parece que también contribuye a aliviarlo, ya que los recursos de poder de los pobres se valorizan —como se vio— y les otorgan cierto poder de negociación. Los mecanismos democráticos, aun corrompidos, alientan el planteo y la búsqueda de soluciones al problema de la pobreza.

En situaciones de autoritarismo, no existirían las mismas posibilidades, aunque probablemente los más pobres recibieran alguna atención oficial, sea por temor a su supuesto potencial explosivo, sea porque tales regímenes no están exentos de la necesidad de legitimarse. Asimismo, puede pensarse que esas situaciones dan el marco adecuado para que surjan formas de “despotismo ilustrado”, que buscan acabar con la pobreza sin los pobres, como si fuera un problema exclusivamente tecnocrático, solucionable por una empresa consultora eficiente.

El asistencialismo que puede darse en ambos modelos planteados, en este punto se bifurca. En el primer tipo de régimen no puede haber solución a la pobreza mientras no se supere la política asistencialista, importante en el primer momento, sobre todo como elemento movilizador, y se llegue a la acción política autosustentada de los pobres.

En el autoritarismo, en cambio, el asistencialismo es el máximo que puede lograrse y no es más que una forma de subsidio que un sistema excluyente entrega a quienes marginaliza, para que no traben su desenvolvimiento.

Otra diferencia entre uno y otro régimen puede encontrarse en los grupos que deben contribuir para financiar esa transferencia en favor de los más pobres. Cuando el principio fundamental de la política económica es asegurar las mayores posibilidades de acumulación a los grupos empresariales, las políticas de alivio a la pobreza se financiarían mediante transferencias al interior de los sectores populares. Analizando diversos casos de distribución del ingreso en América Latina, Figueroa y Weiskoff han destacado que en el caso de países con distribuciones que denominan “bipolares”, gana el 5-10% más rico y pierde el resto¹⁵. Sin embargo, esa pérdida no es homogénea para todos los estratos y al parecer se produciría una nivelación por abajo como, según apreciación de Paulo Singer, sucedió en el Brasil. Pequeñas transferencias a favor de los más desposeídos tienen un impacto relativo importante, por el bajo porcentaje del ingreso nacional total que absorben y un rendimiento político grande dado el número de los beneficiarios. Ello hace factible que regímenes que necesitan legitimarse recurran a tal expediente. Asimismo, esos traslados de ingreso tenderían a producir un quiebre al interior de los estratos populares, con la correlativa disminución de la oposición a la política económica proempresarial.

La escasez de recursos de poder, elemento fundamental de la pobreza, hace pensar que el intento de reorientar el estilo de desarrollo vigente, colocando la erradicación de la pobreza como objetivo estratégico central, sólo puede ser el resultado de la actividad de otros grupos sociales, que no de los pobres. Serán el “Estado” o los grupos que tienen acceso al mismo los que, por razones que habría que estudiar, deciden preocuparse de la situación de los más pobres.

¹⁵ Adolfo FIGUEROA y Richard WEISKOFF, “Visión de las pirámides sociales: Distribución del ingreso en América Latina”, *Ensayos ECIEL*, N° 1, noviembre de 1974.

En la actualidad, el interés internacional por la pobreza aparece como muy central en lo que Marshall Wolfe ha denominado "utopías concretas creadas por comités", pero es dudoso que la mayoría de los gobiernos de los países que cuentan con importantes segmentos de su población en situación de pobreza crítica compartan dichas preocupaciones en la práctica, aunque puedan aparecer haciéndolo en las declaraciones¹⁶.

Habría que analizar la existencia de "voluntad política" para llevar adelante las acciones concretas en favor de los pobres.

¿Cuáles son las razones que pueden impulsar a las élites gobernantes a asumir como propia la tarea de atacar la pobreza? En principio pueden ser tres: actuar para construir una buena sociedad; hacerlo por razones de justicia; o movidos por la prudencia. La primera de tales razones no buscaría beneficiar a ningún grupo social en particular, sino que partiría de considerar a la pobreza como un defecto del sistema, notorio al comparar la situación vigente con un modelo ideal de sociedad.

Cuando la acción es impulsada por razones de justicia se espera beneficiar directamente a los pobres, fundamentando la lucha en la existencia de oportunidades desiguales en una o ambas de dos formas: una condición inicial desigual o la acción continuada de algunas instituciones que actúan en forma discriminatoria, afectando desigualmente a los individuos.

También puede actuarse por razones de prudencia, con lo cual el grupo al que se busca beneficiar sería el de los no pobres, a los que se tiende a proteger a través de las acciones dirigidas supuestamente a beneficiar a los pobres¹⁷.

Diversas experiencias históricas parecerían demostrar que los pobres extremos son menos peligrosos de lo que se cree, ya que ninguna revolución se ha gestado a partir de situaciones de miseria generalizada. Empero, es a partir del temor que tal situación genera que surge el interés de los grupos dominantes por la pobreza¹⁸.

Así, Piven y Cloward han afirmado que la clave para entender los servicios de ayuda son las funciones que ellos cumplen para el orden político y económico más general. La ayuda es una institución secundaria y de mantenimiento. Sus estudios tienden a demostrar que los programas de ayuda son iniciados o expandidos por las masas desempleadas y que ellos son abolidos o reducidos cuando se ha logrado restaurar la estabilidad política. Las políticas de ayuda son expan-

¹⁶ Marshall WOLFE, "Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy", CEPAL, Santiago, marzo 1976. Véase también Jorge GRACIARENA, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", Revista de la CEPAL N° 8, 1979.

¹⁷ "But the real issue is not whether land reform is politically easy. The real issue is whether indefinite procrastination is politically prudent. An increasingly inequitable situation will pose a growing threat to political stability". Robert McNAMARA, "The Nairobi Speech", World Bank, *The Assault on World Poverty*, The World Bank & The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975, p. 94.

¹⁸ Ver José Joaquín BRUNNER, *Apuntes sobre la figura cultural del pobre, Parte I*, FLACSO, Santiago, 1978. De los individuos y grupos que se encuentran "desarticulados respecto al aparato de producción, o que ocupan dentro de éste una posición puramente marginal, precaria e inestable... las clases dominantes tienen por necesidad que desconfiar puesto que escapan al sistema básico de regulaciones del orden por medio de coacciones extra-económicas, como pueden serlo la fuerza represiva (que en el límite sólo se empleará en momentos de movilización y agitación políticas de la sociedad) o, en general, las coacciones más sutiles y difusas de que son portadoras las políticas públicas, la organización de la cultura, la comunicación social, y así por delante".

didadas, en fin para calmar los desórdenes civiles y se tornan restrictivas para reforzar las normas de trabajo. Son, por tanto, cíclicas —liberales o restrictivas—, dependiendo de los problemas de regulación social con los cuales el gobierno debe enfrentarse¹⁹.

III. LA ACCION CONTRA LA POBREZA COMO PROBLEMA POLITICO

Como surge de lo dicho anteriormente, el componente político tiene una importancia sustancial en las acciones públicas destinadas a la erradicación de la pobreza.

1. *La adopción de una política*

Es evidente que el Estado no enfrenta todos aquellos temas que un observador puede considerar relevantes. Las políticas públicas constituyen opciones que pretenden resolver situaciones que han sido elevadas al rango de problemas sociales, en general, debido a la presión ejercida por uno o más grupos, o a consecuencia de quienes desempeñan papeles de autoridad. Sin embargo, la adopción de las mismas no depende de la buena voluntad de los gobernantes o de su concepción teórica o ideológica del papel que corresponda al Estado (incluso es muy probable que si la realidad y su concepción se contradicen muy notoriamente dejen de estar en el gobierno no por propia voluntad), sino que es el resultado de la correlación de fuerzas imperantes en la sociedad.

Por lo mismo, aunque quienes ocupan los cargos de gobierno estén firmemente convencidos de la necesidad (incluso moral) de impulsar acciones destinadas a favorecer a los pobres, no siempre podrán hacerlo, constreñidos como están por presiones de diversa índole. Para los gobernantes cuentan, además, otra serie de prioridades, entre las que no deja de ocupar un papel primordial su propio mantenimiento en el ejercicio del cargo. Esta consideración típicamente política hace que lo que puede parecer "racional" desde la perspectiva del técnico sea totalmente "irracional" para el político activo, que toma en cuenta, por ejemplo, los resultados de las elecciones más cercanas, cuando las hay, antes de adoptar sus decisiones.

Las políticas públicas, incluso las aparentemente técnicas, forman parte de un proceso político más amplio del que son definiciones parciales y visibles y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas y utilizan los recursos de poder de que disponen a efectos de tratar de imponer sus puntos de vista. Los gobernantes se ven así forzados a considerar gran cantidad de elementos fuera de los puramente técnicos, inci-

¹⁹ Frances FOX PIVEN y Richard A. CLOWARD, *cit.* También Xavier GREFFE, *La Politique Sociale*, Presses Universitaires de France, París, 1975.

tados por las acciones de quienes pretenden beneficiarse o no ser lesionados en sus intereses por las decisiones políticas que deben adoptar.

Los planificadores y técnicos tienden a concebir al Estado como una entidad todopoderosa situada al margen y por encima de la sociedad, a la que orienta hacia la consecución del "bien común". Fuera de que es dificultoso saber en qué consiste este bien común, por cuanto es probable que cada grupo tenga una concepción bastante diferente del mismo o de los caminos para alcanzarlo, es también evidente que el Estado no es el demiurgo capaz de decidir la puesta en práctica de una política y el mantenimiento de su coherencia hasta sus últimas consecuencias. Sus acciones se dan en un contexto social y político en el cual la coherencia técnica dista de ser una condición suficiente para alcanzar la eficiencia real. Esta es el resultado también, y a menudo de manera principal, de fenómenos sociopolíticos, esto es, del apoyo o resistencia que despierten en las fuerzas sociales. El Estado, en fin, no es independiente de los grupos sociales, sino que se encuentra interpenetrado por ellos, aunque quienes lo forman tenga cierta autonomía relativa, variable según las coyunturas.

El Estado puede visualizarse también como el escenario en que se despliega la lucha política entre actores sociales que sostienen proyectos políticos diferentes y que se enfrentan, buscando que la decisión que aparecerá, en definitiva, como "la del Estado", sea favorable a sus intereses. Detentar posiciones políticas o tener la capacidad de influir, por el medio que sea, sobre ellas adquiere una importancia creciente para la capacidad de dirigir los recursos societales.

2. *La ejecución de una política*

La política estatal es así apoyada, interceptada, frenada, alterada, presionada, boicoteada por las acciones de los grupos sociales afectados, positiva o negativamente, por ella. Este proceso no termina en el momento de aprobarse el proyecto por el organismo público correspondiente, sino que se desarrolla en la densa trama de acciones cotidianas en que participan los actores. Los contenidos técnicos y la coherencia económica pasan a segundo plano o incluso desaparecen ante la lucha de intereses grupales. Es, como se ha dicho, en la fase de ejecución donde la política real adquiere su perfil concreto y se marcan las desviaciones, concordancias y contradicciones con la política tal como había sido formalmente definida: "el juego de negociación, transacción y resistencia comienza después de elaborado el plan y rigidiza la posición formal del Gobierno"²⁰.

Debe destacarse que las decisiones nacionales tendientes a reducir la pobreza exigen un soporte administrativo efectivo al nivel local. Al alejarse espacial y jerárquicamente, del centro de la toma de decisiones nacional, el poder de las oligarquías locales crece considerablemente. Las líneas jerárquicas entre las autoridades nacionales y quienes deben implementar las acciones localmente se quiebran, siendo probable, además, que las autoridades no

²⁰ Ricardo CIBOTTI y Oscar Julián BARDECI, *Enfoque crítico de la planificación en América Latina*, ILPES, Santiago, 1972.

cuenten con fuerza suficiente para aplicar, aunque quisieran hacerlo, las decisiones gubernamentales ante el poder de las oligarquías locales. Por todo ello, los diferentes programas formalmente destinados a favorecer a los grupos más pobres son a menudo torcidos y terminan beneficiando a los intereses establecidos.

Tales resistencias han sido enfrentadas mediante diversas alternativas, entre las que pueden mencionarse la confrontación directa y la coalición con los sectores dominantes locales para, a cambio de otorgarles cierto tipo de beneficios, obtener que por lo menos una parte de los beneficios de los programas lleguen a sus potenciales destinatarios. La elección implica, como es obvio, una estrategia política y un conocimiento de los recursos de poder disponibles para llevarla adelante.

3. *Conflictos burocráticos e implementación de los programas*

Un problema central de cualquier programa antipobreza es el de cuál será la agencia estatal encargada de aplicarlo y, por tanto, de usar los recursos disponibles.

El Estado en estas circunstancias pierde su unidad y aparece como una asociación de órganos de decisión y ejecución con diferentes cuotas de poder, con funciones y ámbitos de competencia también diversos, que no siempre actúan de consuno. Es una constelación de burocracias heterogéneas que se oponen entre sí y son difícilmente coordinables. La existencia misma de dichas agencias estatales genera la aparición de nuevos intereses, el principal de los cuales consiste en absorber en beneficio propio la mayor proporción de recursos que sea posible. Ello no sólo se debe a la denominada "vocación oligárquica de las burocracias", sino también a la creencia de los funcionarios de que su agencia desempeña la función más importante y lo hace de la manera más eficiente.

Asimismo, es evidente que las burocracias estatales tienden a utilizar a sus propios clientes como un recurso de poder suplementario en la disputa al interior del aparato estatal. Aparecen así, en muchas ocasiones, como defensoras del grupo social con el que mantienen una vinculación formal, por lo que una relación de "tutela" tiende a convertirse insensiblemente en "clientelismo". Por ejemplo, es sabido que algunas instituciones gubernamentales destinadas a trabajar entre los pobres tienen por finalidad organizarlos y buscar la forma de aumentar su participación en la vida nacional, lo que puede traducirse en protestas abiertas contra la actuación de ciertos organismos estatales. Es otra de las formas en que la sociedad civil y sus grupos de interés influyen la toma de decisiones estatal. Por otro lado, las políticas de erradicación constituyen un mecanismo de control social de los pobres.

El comportamiento de los burócratas con los clientes de los servicios de bienestar puede generar problemas suplementarios. Muchas veces estos últimos sufren, son humillados por los empleados que supuestamente se encuentran a su servicio. Ello es más común y posible en el caso de que la estrategia de erradicación de la pobreza sea base en la prestación de determinado tipo de servicios básicos, y es bastante difícil cuando ellas consisten en transferencias de ingreso.

Asimismo, es probable que se produzca un excesivo control de la vida de los individuos por parte de las organizaciones burocráticas. Los clientes no están en condiciones de hacerse respetar por los funcionarios con los cuales están en contacto.

4. *El éxito probable de los programas contra la pobreza*

Los razonamientos anteriores permiten afirmar que en la sociedad hay proyectos alternativos que se enfrentan en la arena política estatal. La posibilidad de que uno de ellos triunfe y se convierta en el que cuenta con el respaldo de la voluntad jurídica estatal y con la posibilidad de ejercer coacción para su aplicación, deriva de que la coalición que lo apoye sea lo suficientemente poderosa como para imponerlo. La importancia de los grupos sociales en la adopción y aplicación de políticas públicas se hace notoria en los programas contra la pobreza:

“En todo caso, por lo dicho resulta claro que sean cuales fueren las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso, que llega hasta la exclusión de algunos, hace difícil o imposible la obtención de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica, por ejemplo, cuando los afectados por ella no tienen ninguna voz en la definición del proyecto político ni en el proceso de planificación, y sólo son percibidos como víctimas indeseables de ellos. En ese sentido el mayor o menor grado de exclusión y de desigualdad entre los actores admitidos es una de las causas, aunque no la única, de la mayor o menor desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo”²¹.

IV. POBREZA, PRODUCTO DE LAS INSTITUCIONES VIGENTES

La mayoría de las políticas dirigidas a los pobres suponen que éstos lo son por el bloqueo de oportunidades que han sufrido y, consecuentemente, a causa de sus escasas capacidades y calificaciones.

La solución que se propugna, por tanto, consiste en “cambiar” a los pobres para que así puedan superar las dificultades y mantenerse por encima de la línea de pobreza. La redistribución no aparece como necesaria a tal enfoque. La pobreza podría ser eliminada sin alterar la situación de los ricos.

Cuando se supone que las características de los pobres son “la causa” de la pobreza, tiéndese a enfatizar excesivamente la capacitación como solución, cuando es evidente que, por razones estructurales que no es del caso detallar aquí, el problema no es la falta de preparación para ocupar un cargo, sino la ausencia de empleos disponibles.

²¹ Aldo E. SOLARI, Edgardo BOENNINGER, Rolando FRANCO y Eduardo PALMA, *cit.*, p. 53.

El enfoque alternativo considera a la pobreza como resultado de la organización total de la sociedad; vale decir, reconoce que son las mismas instituciones prevalecientes las que generan o producen pobreza. No es posible, por tanto, conseguir su erradicación sin modificar estas instituciones que provocan, con su funcionamiento cotidiano, el fenómeno a abolir.

Es posible terminar este trabajo donde se ha adoptado la segunda de las maneras de ver, haciendo algunas afirmaciones:

1. Las condiciones o causas de la pobreza usualmente mencionadas (vejez, familia carente de un hombre que sea el jefe del hogar, enfermedad, invalidez, desempleo, educación escasa, etc.) constituyen características de los individuos pobres, pero no explican la pobreza. Incluso más: es evidente que algunas personas de esas categorías no son pobres por lo que ellas “devienen sinónimos de pobreza, sólo cuando aquellos que las sufren son miembros de la clase trabajadora”²².

2. Se tiende a afirmar, en algunos casos, que la división existente entre los trabajadores, según estén organizados o no, es la razón de la pobreza de estos últimos. Aquí se afirma, por el contrario, que los pobres constituyen una parte integral de las clases trabajadoras, de las que ocupan tal vez el rango más bajo. Empero, al interior de ellas existiría un *continuum* desde la llamada “aristocracia obrera” hasta los más pobres, pudiendo afirmarse que incluso los que en un determinado momento no sufren de pobreza, se encuentran ante el riesgo inminente de caer en tal condición. “La pobreza es un asunto de clase, estrechamente ligado a la situación *general* de la desigualdad de clases y remediable finalmente en términos de clase *en general*”²³. Como sostiene el título de este párrafo, se trata de una resultante de la organización de las instituciones vigentes, que sólo puede erradicarse mediante la modificación de las mismas.

3. Cuando se enfatiza excesivamente la importancia que pueden tener las organizaciones sindicales en la creación de diferencias al interior de la clase trabajadora, aduciendo que por esa vía se crean “barreras” al acceso al sector moderno de la economía o a los empleos mejor remunerados de los individuos insertos en el sector tradicional, informal, o como se le designe, se olvidan otros factores bastante más importantes. En primer lugar, se omite que frente a los trabajadores se encuentran los patronos que, indudablemente, tienen mayor capacidad negociadora, están mejor organizados y aspiran —por la lógica misma de su papel en el proceso económico— a reducir el costo de la mano de obra a los límites más bajos que sea posible.

En segundo lugar, debe recordarse la experiencia histórica: es en los países donde los movimientos sindicales han alcanzado un mayor desarrollo, medido a través del indicador que se considere más adecuado (sea el número de afiliados u otro), que el estrato en situación de pobreza es más pequeño. Donde no hay sindicalismo la pobreza adquiere características masivas. En cambio, donde la clase obrera se encuentra mejor organizada se da la situación contraria.

La anterior es una afirmación estática, por cuanto compara diversos países en una etapa de tiempo. Un análisis dinámico que estudiara las relaciones entre poder e independencia del sindicalismo y pobreza en diferentes momentos llegaría a los mismos resultados.

²² MILLIBAND, cit., p. 184.

²³ MILLIBAND, p. 185.

4. Ya Raymond Aron, hace muchos años, había afirmado que no hay proporcionalidad rigurosa entre el crecimiento económico global y la extinción de la pobreza. La experiencia de los países en desarrollo, muchos de los cuales han alcanzado elevadas tasas de crecimiento de su ingreso per cápita, ratifica tal razonamiento. Pero es evidente también que en ciertos casos hay un mejoramiento de algunos sectores que anteriormente se encontraban en situación de pobreza. Ello resulta sólo indirectamente del crecimiento económico. Es necesario, en esos casos, rastrear otras variables para poder explicar el aumento de la participación laboral en el ingreso nacional. Es probable que ciertas carencias de mano de obra otorguen a esos grupos una mayor capacidad de negociación con el sector empresarial. Asimismo, el proceso de industrialización, al poner en contacto cotidiano a importantes conglomerados de trabajadores, es el catalizador ideal de la organización de los sectores sociales subalternos. La experiencia histórica al respecto es por demás conocida y no tendría sentido extenderse aquí sobre el punto.

5. En países donde la abundancia de mano de obra es muy grande, como la mayoría de aquéllos donde se dan las situaciones de pobreza crítica más dramáticas, resulta todavía más incomprensible hacer referencia a las denominadas imperfecciones del mercado de trabajo como un factor relevante en la erradicación de la pobreza. Es obvio que de desaparecer la organización (endeble, escasa, prácticamente nula que existe en tales países), no se obtendría mejoramiento alguno de los estratos pobres, por cuanto es muy probable que el salario de equilibrio se situara incluso por debajo de la "línea" que se supone todos los habitantes superarán merced a las políticas antipobreza.

6. En aquellos países donde el ingreso per cápita es bajo, también se tiende a afirmar que no tiene sentido aplicar estrategias redistributivas, por cuanto no implicarían más que "redistribuir la pobreza", enfatizándose la necesidad de primero crecer para luego permitir que nuevos grupos sociales participen de los bienes así generados. No es del caso detenerse aquí a mostrar las características excluyentes y concentradoras del estilo de desarrollo predominante en la región. Ello hace que no pueda esperarse que en un momento futuro más o menos lejano se amplíe el sector integrado. Por el contrario, a efectos de mantener esa tasa de crecimiento es necesario seguir concentrando en una porción relativamente pequeña de la población, por cuanto el tipo de bien producido no puede ser adquirido por las masas.

7. Muchas políticas antipobreza tienden a apoyarse en el principio del dualismo. Existiría un sector moderno, responsable del crecimiento global alcanzado por la economía y que no debería ser obstaculizado en manera alguna, a efectos de que pudiera seguir cumpliendo adecuadamente con dicha misión. Hay otro sector, en cambio, atrasado, que no tiene interrelaciones con el moderno, donde se concentra la pobreza. Se trata, en fin, de dotar a este segundo sector económico del dinamismo necesario para que también comience a aumentar su magra productividad. Antes, en los planteos clásicos derivados de Boeke, se pensaba que el centro se expandiría e iría captando proporciones mayores de su *hinterland*, esperándose que en cierto momento todo el ámbito económico de la nación estuviera incorporado. La experiencia demostró que no era así, o que la marginalidad se reproducía al interior de los espacios considerados modernos²⁴. Ahora la tesis aparece modificada. Ya no se espera la absorción por

²⁴ Ver más detenidamente en Aldo E. SOLARI, Rolando FRANCO y Joel JUTKOWITZ, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1976, pp. 406-421.

el sector moderno, sino que se cree posible que las formas de producción tradicionales y obsoletas adquieran una dinámica propia y paralelamente al avance del sector moderno, aumenten su productividad, luego de un pequeño impulso exterior.

En muchas de las estrategias, por lo demás, tiende a reforzarse esa fractura dualista de la sociedad, por cuanto se busca dotar a los pobres de un conjunto de servicios de primera necesidad, más baratos, inferiores en definitiva, a los que disfrutaban los no pobres.

8. No es necesario que un país sea rico para que no tenga pobreza. Y a la inversa, no en todos los países ricos, ella ha desaparecido. Por lo mismo, las estrategias basadas en primero crecer para luego redistribuir, son falsas. La experiencia y algunos estudios demuestran que en América Latina se podría haber triplicado el ingreso de los sectores pobres, con una estrategia de distribución igualitaria. El que ello no haya sido posible políticamente es otro asunto, que no justifica descartarla en el nivel puramente técnico, justamente por quienes tienden a no considerar explícitamente los elementos sociales y políticos de las acciones que postulan.

9. Otro elemento a considerar es hasta qué punto la pobreza de ciertos sectores sociales en el momento actual es o no consecuencia de su explotación presente o pasada por parte de los sectores mejor ubicados en la estructura de dominación. No cabe duda, por ejemplo, que el sector indígena se encuentra en una situación de pobreza extrema y es sabido que hoy son explotados y si no lo son, ha sido sobre las espaldas de sus antepasados que se realizó buena parte del proceso de acumulación que dio origen al actual sector moderno.

V. EPILOGO

Las reflexiones anteriores muestran que no es tarea fácil eliminar la pobreza de sociedades como las latinoamericanas. Sin embargo, ello no debe conducir a que se abandone el intento de hacer algo en tal sentido. En situaciones donde predominan modelos consumistas, concentradores y excluyentes, el que individuos e instituciones, con audiencia relativamente importante, hagan oír su opinión respecto a la necesidad de prestar atención a los más pobres cumple una función social que no puede dejar de ser reconocida como trascendente.

La posibilidad de ir creando una preocupación de la opinión pública por los efectos perversos del funcionamiento del sistema imperante es la única vía posible de generar el movimiento social que, en algún momento más o menos cercano, pueda impulsar los cambios que se postulan.

Por lo mismo, las reflexiones anteriores no deben tomarse como un impulso a la inacción, ni como una muestra de escepticismo derrotista, sino como un llamado de atención sobre las dificultades existentes, sobre los intereses contradictorios en juego y sobre la necesidad que existe de que las acciones técnicas tendientes al alivio y erradicación de la pobreza, sean pensadas en el más vasto marco de la acción política cotidiana.

II. POBLACION, CRECIMIENTO ECONOMICO, EMPLEO E INGRESOS Y SU RELACION CON LA POBREZA.

Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico-estructural

Aníbal Pinto y Armando Di Filippo

Los propósitos de este ensayo son identificar las raíces históricas en la formación de los universos de pobreza, rurales y urbanos, bosquejar la influencia que sobre ellas han ejercido las modalidades o etapas del desarrollo en la región; caracterizar las estructuras que han tomado cuerpo en razón de esos antecedentes; exponer las fuerzas motrices y los efectos de la actual dinámica concentradora; y, finalmente, diseñar tentativamente las líneas gruesas de acción, orientadas a la erradicación o alivio sustancial del problema en las condiciones actuales de América Latina.

Las tesis principales, referencias históricas y antecedentes estadísticos que se exponen han sido objeto de consideración más detenida en otros trabajos que han elaborado los autores en torno a la temática distributiva¹.

A ellos cabe remitirse para cualquier profundización respecto a su naturaleza y fundamentos.

¹ Véase: i) Aníbal PINTO, "Concentración del proceso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, N° 125, enero-marzo, 1965, México; ii) Aníbal PINTO, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina" en *Inflación, raíces estructurales* (ensayos del autor), Fondo de Cultura Económica, México, 1973; iii) Aníbal PINTO y Armando DI FILIPPO, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", en *El Trimestre Económico*, N° 162, abril-junio, 1974, México. También en *Distribución del ingreso* (selección de Alejandro FOXLEY), Fondo de Cultura Económica, México, 1974; iv) Aníbal PINTO, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, Santiago de Chile; v) Armando DI FILIPPO, "Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, 1977.

I. PERSPECTIVA HISTORICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y DE LA EMERGENCIA DE UNIVERSOS DE POBREZA

1. *Las sociedades coloniales*

Las raíces históricas de las situaciones de pobreza rural que aquejan a importantes fracciones de la población de la región se remontan a la conquista y la colonización.

Atendiendo a la naturaleza de los procesos productivos que se implantaron y a los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio que se entretejieron en torno a ellos, es posible configurar algunas situaciones típicas que, emergiendo de aquel remoto pasado, aún gravitan en la estructuración social contemporánea.

Como se sabe, las regiones de la sierra andina de América del Sur y las tierras altas de Centroamérica eran la sede de sociedades precolombinas relativamente desarrolladas. Los conquistadores españoles desarticularon ese orden, y crearon instituciones tendientes a regimentar la fuerza laboral aborígena con el objeto de explotar los metales preciosos, tan codiciados en Europa durante la formación de los estados nacionales, y el auge de la filosofía mercantilista. Aún superada la etapa fundacional de la conquista, perduraron regímenes laborales de corte servil bajo distintas formas y denominaciones en la economía agrícola y minera.

Por otra parte, en las áreas tropicales y costeras de América del Sur, Centroamérica, el Caribe y las Antillas, con sociedades aborígenes de menor desarrollo y población, se desarrollaron plantaciones operadas sobre la base de trabajo esclavo con población oriunda de África y —en menor medida— de Asia.

Por último —para no destacar sino las modalidades principales— los valles y llanuras templadas del extremo sur carecían tanto de esas riquezas como de fuerza laboral abundante y dócil. Las sociedades aborígenes eran tribus nómadas de recolectores y cazadores (como en las pampas rioplatenses o la Patagonia argentina) o comunidades semisedentarias con un incipiente conocimiento de la agricultura (como en el sur de Chile). Aquí los regímenes laborales fueron más laxos e inestables, en respuesta a una crónica escasez de fuerza laboral y, posteriormente, las haciendas coloniales dieron lugar a relaciones de trabajo de carácter precapitalista, pero que no estuvieron asociadas a quiebres “étnico culturales” tan drásticos como en las dos situaciones antes señaladas. Por lo demás, buena parte de los territorios incluidos en esta situación fueron áreas inexploradas y semivacías hasta bien entrado el siglo XIX.

En el transcurso del período colonial las haciendas y plantaciones estructuradas sobre regímenes laborales de corte servil o esclavista fueron transformando de manera variada y compleja sus relaciones de propiedad, trabajo e intercambio. Sin embargo, los campesinos continuaron subordinados a ordenamientos señoriales asentados en las simbióticas y múltiples combinaciones productivas y distributivas del complejo latifundio-minifundio.

Estas, sin duda, son raíces distantes de la pobreza rural que aún hoy proyectan su sombra sobre el asunto. Piénsese como ilustración que la pobla-

ción indoamericana arraigada y vegetando en diversas modalidades de agricultura de subsistencia probablemente no baja de unos 35 millones de personas.

2. *La inserción internacional y el crecimiento hacia afuera*

La fase de plena incorporación a la economía internacional vía la exportación de productos primarios, que, en términos gruesos puede ubicarse en el siglo XIX —y en relación bastante estrecha con el logro de la independencia política de los países latinoamericanos— envolvió transformaciones sustanciales del cuadro anterior, aunque las consecuencias fueron muy distintas para diferentes países o áreas subnacionales. Desde luego y en relación a la materia que nos interesa, los cambios tuvieron una trascendencia muy reducida o indirecta para la población indoamericana. Sobre ella siguió gravitando la pasada herencia colonial como también la naturaleza de los recursos, ya agotados o que no correspondían al patrón de la demanda mundial.

La extrema pobreza, en este caso, continuó siendo un corolario, tanto de la impotencia y el sojuzgamiento social como de la escasa capacidad transformadora de las formas productivas que se implantaron durante la fase de crecimiento hacia afuera.

En lo que se refiere a los enclaves mineros de la sierra andina y la meseta mexicana fueron escasas las influencias sobre el medio social donde se desarrollaban. Y, asimismo, tampoco las nuevas actividades ligadas a la agricultura tropical de exportación lograron transformar radicalmente las relaciones señoriales ligadas históricamente a las formas esclavistas durante la fase colonial.

De este modo se manifestaron ya fuertes contrastes estructurales que, en ciertos casos, se asemejaban a las situaciones de dualismo de corte clásico, oponiéndose las transformaciones ocurridas en los segmentos más dinámicos y modernizados de las economías de exportación con las situaciones que todavía mantenían impresos algunos caracteres básicos del pasado colonial.

Por oposición a este cuadro, las áreas de tardío poblamiento del extremo sur presenciaron la emergencia de formas productivas y relaciones sociales muy diferentes. Los trabajadores —en su gran proporción inmigrantes mejor preparados para la defensa de sus derechos y dotados de un mayor poder negociador, sea por la relativa escasez de su oferta o por su mayor nivel educativo, establecieron relaciones laborales de corte contractual, que aseguraron su movilidad geográfica y social y posibilitaron algún grado de ahorro y capitalización. El masivo poblamiento de las pampas rioplatenses o de la meseta de San Pablo constituyen casos prototípicos en donde se estructura una sociedad rural fundada en formas productivas y relaciones sociales antes inexistentes. Lo que en realidad emerge en estos casos es un nuevo orden económico y social preponderantemente capitalista que involucra a millones de personas en un lapso relativamente breve.

Como se comprende, estos fenómenos estuvieron íntimamente relacionados con la tipología de los productos exportables, determinada por las ventajas comparativas de orden natural y las demandas del desarrollo económico de los centros a lo largo del siglo XIX. La minería predominó en los territorios andinos y las tierras altas correspondientes a la primera situación precedente-

mente descrita. Los productos tropicales, tanto los tradicionales como otros nuevos, lo hicieron en las áreas costeras y cálidas de la segunda situación, así como los propios de la agricultura de clima templado en la tercera.

Como se anotó, el quiebre económico y social más rotundo con respecto a la herencia colonial se verificó en las llanuras templadas del litoral atlántico y, en especial, en las pampas rioplatenses. Aunque relativamente menor, también fue significativo en los valles templados del sur y centro de Chile. Una importante excepción en este corte tipológico constituye la actividad cafetalera en el área de San Pablo, fundada en regímenes de corte capitalista y que dio lugar a la creación de uno de los más importantes centros de desarrollo en América Latina.

Surgen de estas diferenciaciones dos universos rurales claramente distinguibles. De un lado el basado en las relaciones serviles o esclavistas de la herencia colonial, posteriormente transformadas en las formas señoriales de las haciendas y plantaciones. Del otro, las situaciones del extremo sur, en donde las relaciones laborales, aún sin llegar a asumir un corte nítidamente capitalista durante el siglo XIX, configuraron estructuraciones sociales de otra naturaleza y de proyección distinta sobre los cuadros de pobreza.

Por otro lado, el efecto dinamizador de la expansión exportadora cualquiera fueran sus alcances, no sólo se verificaba a nivel de la actividad primaria propiamente dicha. Estaba inseparablemente vinculado con el crecimiento más o menos vigoroso de diversos núcleos urbanos o metropolitanos heredados de la colonia o nacidos y fortalecidos considerablemente por su papel primordial en el auge primario exportador. Aparte de toda la ramificación de servicios públicos y privados vinculados al comercio exterior surge una variedad de actividades complementarias en el área de las infraestructuras físicas y los servicios técnicos financieros y comerciales.

En algunos casos las actividades industriales se encontraban enraizadas con la producción primaria (frigoríficos, ingenios, etc.) en tanto que en otros se asentaban sobre las ventajas relativas de la localización urbana, del abastecimiento interno de sus materias primas (industria textil, por ejemplo) y de los costos de transporte de los competidores de ultramar.

Sea como fuere, esta expansión urbana o metropolitana, que acompaña y es una de las características de esta fase, hace emerger por primera vez en forma transparente, y con una dimensión significativa, la realidad de la pobreza urbana.

Esta se presenta bajo formas y denominaciones que fueron dominantes en ese tiempo y tendieron a desaparecer con posterioridad. Se habló, entonces, de "tugurios", "conventillos", "cités", etc., para aludir a radicaciones que estaban ubicadas en áreas relativamente céntricas de las metrópolis, por oposición a las modalidades ecológicamente más periféricas de la pobreza urbana actual². En

² "La creciente población de Buenos Aires después de 1890 agravó el problema de la vivienda para la masa trabajadora. Aunque la ciudad se extendió hacia tierra adentro, formando nuevos barrios donde la gente de posición modesta podía aspirar a una casita, la mayoría vivía alrededor de la zona céntrica, en los numerosos conventillos o casas de inquilinato que abundaban en la ciudad. Aún así, una familia podía alquilar sólo una o dos piezas por las cuales pagaba casi la mitad del salario de un obrero. En 1904, según el Censo Municipal, había 11,5 personas por casa en la capital, casi todas éstas de un piso. Este censo registra 2.462 casas de inquilinato, con una población de 123.188 moradores,

ciertos casos, la existencia de estas viviendas fue promovida y reglamentada por el poder público³.

3. *Industrialización sustitutiva, urbanización y recomposición de la pobreza*

No cabría, aquí, intentar un análisis detallado de los cambios que ocurren en las modalidades del crecimiento latinoamericano a partir de la Gran Depresión, los años que la siguen y los trastornos y presiones de la segunda guerra mundial. Ellos significaron en lo esencial que el resorte dinámico del crecimiento económico en la mayor parte de la región pasó a ser la industrialización y sus fenómenos complementarios, teniendo como objeto primordial la satisfacción de la demanda interna. En diferentes plazos y momentos, con mayor o menos intensidad, el fenómeno fue abarcando a la gran mayoría de los países, induciendo transformaciones que tienen importancia manifiesta para el tema que nos interesa.

El llamado desarrollo hacia adentro se orientó y basó fundamentalmente en algunos mercados urbanos que, además, fueron la sede de las propias implantaciones industriales.

En los países "grandes" como Brasil, Argentina y México y algunos "medianos" como Chile, esa industrialización se inició tempranamente y adquirió decisivo impulso a partir de los años treinta. En los otros toma cuerpo con posterioridad, sea bajo la presión y oportunidades que establece la segunda guerra mundial o las condiciones propicias que crean esquemas de integración regional, como el concertado por las pequeñas economías centroamericanas.

Estas tendencias del cambio estructural de postcrisis han dado lugar a una clasificación gruesa de los períodos que envuelve distinguiendo dos sobresalientes.

El primero, que para los países mayores y algunos medianos se extiende aproximadamente hasta principios o mediados de los años cincuenta, descansa principalmente sobre el uso pleno de las capacidades fabriles instaladas y la

cifra que se eleva aproximadamente a 150.000 en 1907, o sea más que el 10% de la población total de la ciudad". Este ejemplo, quizá el más significativo por su magnitud, se repetía a escala menor en otras capitales latinoamericanas. Extraído de Hobard SPALDING, *La clase trabajadora argentina*, Editorial Salerna, Buenos Aires, 1970.

³ Refiriéndose al caso de Chile observa ROSENBLUTH: "El tipo de vivienda destinado a los grupos de bajos ingresos fue el conventillo cuya característica física era una vivienda constituida por un pasadizo en cuyos costados se agrupaban habitaciones que por lo general albergaban una familia por cuarto; los servicios eran de uso común. Ahora bien, estas viviendas eran entregadas en arrendamiento a los sectores proletarios. Los dueños de estas propiedades aprovechaban las disposiciones legales que alentaban el surgimiento de esta clase de viviendas. Para promover la construcción de conventillos dentro de la ley, se otorgaban las siguientes franquicias: las habitaciones baratas, declaradas como higiénicas, tenían la exención por 25 años de toda contribución fiscal o municipal. Asimismo se eximía de impuestos a las sociedades o empresas que tuvieran como finalidad la construcción de viviendas de bajo precio". Estas normas formaban parte de las así denominadas "leyes higiénicas" que se dictaron entre 1906 y 1925. Guillermo ROSENBLUTH, *Algunos antecedentes históricos sobre el conflicto entre aspiraciones y realizaciones en materia habitacional*, inédito, División de Desarrollo Social de la CEPAL, 7 de febrero de 1974.

expansión preferente de las industrias ligeras y algunas intermedias. Es la fase que se ha dado en llamar de "sustitución fácil" con todo lo ambiguo que pueda ser el término.

El período que sigue, en que sólo consiguen introducirse significativamente los países de mayor desarrollo relativo, se distingue, en cambio, por el mayor dinamismo y representación creciente de los bienes de consumo duradero y de inversión, proceso en el cual tienen una significación a menudo decisiva las empresas transnacionales ⁴.

Dentro de esos marcos emerge un nuevo escenario de pobreza urbana en respuesta a ciertos procesos que acompañan el movimiento industrializador. De un lado está, la aceleración demográfica iniciada por la veloz disminución de la mortalidad que acompañó la introducción de significativos avances en la tecnología médica. Del otro, la gradual intensificación de las migraciones rural-urbanas —y del concomitante proceso de urbanización y metropolización— tanto en respuesta al referido movimiento demográfico, como a la expansión del empleo en las actividades no agrícolas que acompañó la diversificación productiva.

Teniendo estos acontecimientos como trasfondo podría sostenerse otra hipótesis: que desde los años treinta hasta los cincuenta la expansión de la ocupación urbana permitió absorber sin grandes dificultades esos incrementos en la oferta de trabajadores o, dicho de manera más discreta, no dio lugar a la aparición de contingentes masivos en disponibilidad y sin oportunidad de empleo visiblemente productivo. Sin embargo, a partir de esos años la asimilación de estos contingentes se hace progresivamente más difícil. El porcentaje de empleo urbano en actividades industriales y de servicios básicos deja de crecer y se incrementa el de comercio, servicios personales y actividades no especificadas ⁵. Paralelamente surgen los "cinturones", "favelas", "villas miseria", "barriadas", "callampas", etc., en las principales ciudades de América Latina. Este panorama se verifica principalmente en los países grandes y medianos de la región.

Este nuevo escenario de la pobreza urbana expresa una transformación estructural de la sociedad global, impulsada por la industrialización y expresada en una asincronía entre la dinámica del crecimiento demográfico y la "expulsión" de trabajadores agrícolas, y la capacidad asimilatoria de la industria y los servicios en áreas urbanas.

Entretanto, cabría preguntarse qué significa este largo período con respecto a los universos o situaciones de pobreza rural. Desde luego, no pueden

⁴ Sobre la materia, véase: "Cambios y tendencias en el proceso de industrialización de América Latina", en el *Estudio Económico de América Latina*, 1976. Puede observarse que en el año 50 la participación de los grupos era de 65,5% para los bienes de consumo no duraderos, de 23,3% para los productos intermedios, y sólo de 11,2% para los bienes de consumo duradero y de inversión en tanto que en 1974 estas proporciones alcanzaban, respectivamente, a 40,3%, 34,1% y 25,6%.

Como se comprende, esta evolución está determinada en lo principal por el comportamiento de las economías mayores y medianas.

⁵ "Para el conjunto de América Latina la participación del empleo fabril respecto al total de la ocupación urbana creció rápidamente entre 1925 y 1945, pero se estabilizó y hasta tendió a disminuir durante la postguerra. Argentina, y en menor medida, Brasil, muestran la declinación más acentuada desde 1945, mientras que se estabilizan los coeficientes correspondientes a Chile y Colombia y continúan expandiéndose —aunque con intensidad mucho menor que en los dos decenios anteriores— los de Perú y Venezuela. Los coeficientes calculados para México muestran un comportamiento irregular". Naciones Unidas, *El proceso de industrialización en América Latina*, Nueva York, 1965, p. 49.

pasarse por alto algunos hechos principales respecto a la composición urbano-rural de la población latinoamericana. En 1950 el porcentaje de población rural (habitando en núcleos poblados de 2.000 habitantes o menos) era de 61%, y en 1970 ascendía a 46%. Aun sin remontarnos más atrás en el tiempo resalta la pérdida de gravitación relativa experimentada por ese contingente durante esas dos décadas⁶.

Sin embargo, desde un punto de vista absoluto y en globo para América Latina, esa menor participación no es óbice para que su magnitud total continúe aumentando: de aproximadamente 89 millones de personas en 1950 a 116 millones en 1969.

Por otro lado, lo que no es menos importante, alrededor de un 60% de esa población rural se encuentra por debajo de la "línea de pobreza", según estimaciones recientes.

Más aún, en países como Perú y Honduras, donde la herencia colonial ha perdurado más claramente en sus estructuras sociales, esas proporciones ascendían a 68% y 75%, respectivamente. En Brasil, donde los promedios globales no permiten captar la diferenciación regional de su desarrollo, el porcentaje de pobres ascendía a 62% en áreas rurales, probablemente por la gravitación decisiva de las desfavorecidas regiones del nordeste. En cambio, las sociedades rurales del "sur del cono" aparecen menos afectadas por situaciones de pobreza. Ellas afectarían al 15% en Chile, al 10% en Uruguay y en Argentina sólo al 5%⁷.

La población serrana de los países andinos e incluso la que habita la meseta mexicana, junto con los campesinos del nordeste brasileño y de otras áreas tropicales y costeras, constituyen la cuota decisiva de los pobres rurales contemporáneos. De un lado, están los grupos indoamericanos entendidos como complejos étnico-culturales constituidos en comunidades internamente estructuradas⁸. Del otro, cabría distinguir a los campesinos arraigados en minifundios ofertando complementariamente su capacidad de trabajo en las unidades agrícolas de gran escala o vegetando en economías de subsistencia. Por último, están los trabajadores sin tierra que circulan al compás de los ciclos agrícolas estacionales, con trabajos inestables y contractualmente precarios.

⁶ Se trata de una estimación para 1969. Véase *Estudio Económico de América Latina, 1968*, p. 25.

⁷ En relación con la información que se cita "para el trazado de las líneas de pobreza se utilizó un método basado en la alimentación, estimando el costo de una canasta de alimentos que cubriera adecuadamente los requerimientos nutricionales mínimos. Las líneas de pobreza corresponden a un presupuesto cuyo monto se estimó en el doble de estos costos mínimos de alimentación, considerando que mediante este procedimiento se cubre el valor, a los precios vigentes, de los bienes requeridos para satisfacer las necesidades básicas que en estas sociedades son corrientemente satisfechas mediante el consumo privado". Véase de Oscar ALTMIR, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, E./CEPAL/L. 180, 22 de octubre de 1978, p. 41.

⁸ Refiriéndose a la región maya de los Altos de Chiapas en México y Guatemala, observa Stavenhagen: "La zona... tiene la particularidad de que cada comunidad local constituye una unidad cultural y social que se distingue de otras comunidades semejantes, y cuyos límites coinciden, además, con los de las unidades político-administrativas modernas llamadas municipios o agencias municipales. Así, la población indígena de cada municipio o agencia municipal se distingue de otras por su indumentaria, su dialecto, su pertenencia y participación en una estructura religiosa y política propia, generalmente también por una especialización económica y por un sentimiento muy desarrollado de identificación con los otros miembros de la comunidad, reforzado por la endogamia más o menos general". Véase *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, Siglo XXI, México, pp. 195-196.

Las tres situaciones descritas se superponen en buena medida y engloban a un conjunto de población rural que puede ser, en parte, la misma. Así, por ejemplo, la población de las comunidades indígenas suele ser, al mismo tiempo, minifundista, etc. El único objeto de esta distinción gruesa es ejemplificar situaciones que, desde el punto de vista de políticas, suponen acciones diferentes. Las comunidades indígenas exigen considerar las peculiares condiciones socio-culturales que las caracterizan; los minifundistas —en tanto que minifundistas— requieren en ciertos casos una ineludible relocalización espacial, etc.

En todo caso, la población aún sujeta a relaciones sociales de carácter tradicional está expuesta a considerables presiones disolventes. La integración física creciente de las regiones subnacionales, la expansión de los medios de comunicación masiva, la extensión de los servicios de salud que favorecen la expansión demográfica, junto con la penetración del capitalismo en la agricultura o las reformas agrarias, tienden a debilitar, cuando no a extinguir, las arcaicas formas señoriales de la hacienda, la plantación y, en general, el complejo latifundio-minifundio. Estas transformaciones no necesariamente auguran la desaparición de la pobreza rural, pero, al menos, preanuncian importantes modificaciones en su naturaleza y caracteres básicos.

II. ESTRUCTURA Y MODALIDADES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO ACTUAL. SU INCIDENCIA SOBRE LA POBREZA Y LAS ESTRATEGIAS DESTINADAS A ERRADICARLA

4. *La heterogeneidad estructural como categoría básica*

En las secciones anteriores se han considerado las características del desarrollo de América Latina desde una perspectiva histórica, tanto en sus tendencias más remotas y seculares como en su más reciente desenvolvimiento posterior y que han contribuido a crear diversos universos de pobreza.

Este encuadramiento es necesario para penetrar en los actuales condicionantes básicos del fenómeno y sugerir eventuales criterios normativos y proposiciones de políticas para actuar sobre el mismo.

Con tal objeto conviene partir de una categoría conceptual amplia y englobadora que cristalice los rasgos dominantes de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, aunque en este trabajo se pondrá un énfasis particular en los elementos económicos, por la obvia razón de que constituyen la "provincia intelectual" de los autores. Nos referimos a la heterogeneidad estructural que constituye, en cierto grado, la síntesis contemporánea de la formación histórica de estas sociedades.

El concepto alude a la coexistencia de formas productivas⁹ y relaciones sociales correspondientes a diferentes *fases* y *modalidades* en el desarrollo de la

⁹ Aunque ya son bastante conocidos, vamos a reproducir aquí algunos antecedentes relativos al perfil de la heterogeneidad estructural vistos desde el punto de vista de los estratos de

región, pero interdependientes en su dinámica dentro de los límites de estados políticamente unificados¹⁰. Se expresan en él tanto las formas productivas y relaciones sociales que son herencia de aquellas otras, originadas en el pasado colonial, como las transformaciones que las sucesivas oleadas de progreso técnico fueron introduciendo en los procesos productivos y en las relaciones sociales básicas que se articulan en torno a ellos. El contenido conceptual de esta categoría engloba, al menos, tres dimensiones dignas de consideración.

La primera dimensión concierne a las estructuras de la producción, en donde coexisten e interactúan múltiples procesos técnicos, incluso dentro de un mismo sector o rama de actividad, dando lugar, en ocasiones, a variadas modalidades de interdependencia y complementación técnica, que involucran desde establecimientos de gran escala y muy compleja tecnología hasta unidades de subsistencia con formas productivas netamente preindustriales. Nótese bien que la coexistencia de estos estratos tecnológicos se corporiza en herramientas, equipos e instrumentos materiales diversos y también se personifica en trabajadores con diferentes modalidades y niveles de calificación. Conviene destacar tres aspectos que nítidamente influyen sobre las restantes dimensiones de nuestro diagnóstico: la productividad física del trabajo, la escala operativa de los establecimientos, y la división, especialización y jerarquización de funciones productivas.

La segunda dimensión concierne a las relaciones sociales que se articulan en torno a los procesos productivos.

En materia de relaciones sociales de trabajo, los establecimientos de mayor productividad física, escala operativa y diferenciación interna de funciones productivas, presentan formas de negociación y reclutamiento laboral de carácter masivo e impersonal, fundadas en procedimientos jurídicos claros y requerimientos técnicos precisos. En el otro extremo todavía sobreviven en áreas rurales las formas señoriales de incorporación y retención de la fuerza laboral, sobre

productividad y de la población que absorbe cada uno de ellos (véase el cuadro 1). Desde un ángulo global el sector primitivo arraigaría un 34% del empleo —cifra no muy inferior al 39% de hogares en situación de pobreza estimados para la región como un todo. Esta relación cuantitativa es coherente con el hecho de que no todos los pobres se insertan en los estratos así denominados “primitivos”. Desde un ángulo sectorial la agricultura emplearía un 65% de su población en el estrato “primitivo”, la manufactura un 17% y la minería un 28%. Siempre sobre estimaciones conjeturales de esta misma fuente pueden ponerse de relieve las diferencias nacionales disimuladas por estos promedios globales; en un extremo está la Argentina, con solamente un 5% de su población en estratos primitivos a nivel global y un 18% en la agricultura. Un ejemplo contrastante con el anterior es provisto por los países centroamericanos con un 55% de empleo “primitivo” global y un 80% en áreas rurales. A la inversa, los sectores “intermedios” y modernos que, en términos globales representan, respectivamente, un 48 y un 12% del empleo, también manifiestan fuertes diferencias nacionales. En Centroamérica representan, respectivamente, 15% y 5% del empleo agrícola total, y en Argentina alcanzan (siempre en el mismo orden) a 57% y 25% del empleo en ese sector. Se trata de estimaciones extraídas de CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo de América Latina en los últimos años*, E/CN.12/L.1.

¹⁰ Marshall, WOLFE ha definido la heterogeneidad estructural como “una situación en que hay grandes diferencias de productividad y ‘modernidad’ entre los sectores de actividad económica, y dentro de ellos, pero, a la vez, existen complejas vinculacioness de intercambio, dominio y dependencia dentro de una ‘estructura’ socioeconómica nacional, en contraposición a supuestas situaciones ‘dualistas’ en las que coexisten en el territorio nacional dos estructuras socioeconómicas —una ‘moderna’ y otra ‘tradicional’ o ‘primitiva’— con escaso intercambio entre ellas y poca influencia mutua”, *Estudio Económico de América Latina*, 1973, CEPAL.

la base de pautas autoritarias en donde la libertad contractual de la relación suele reducirse a una mera ficción. En áreas urbanas y metropolitanas han proliferado otros grupos de trabajadores que no están sujetos a relaciones de dependencia laboral y actúan "por cuenta propia" en actividades esporádicas de intermediación al menudeo o provisión de servicios no calificados y frecuentemente prescindibles.

En materia de propiedad de activos, interesa la concentración del capital. Los estratos de mayor productividad física, escala operativa y diferenciación interna de funciones están sin duda en la cúpula de la pirámide distributiva del capital, pues su propiedad corresponde a un reducido número de personas jurídicas frecuentemente ligadas a las grandes corporaciones transnacionales. Las condiciones opuestas se dan en las pequeñas unidades de escala unipersonal o "familiar", con baja productividad física y mínima diferenciación interna de funciones, que ocupan la ancha base de la pirámide. Como se ve, poco sentido tendría estudiar la distribución del capital por estratos de propietarios sin aludir a las formas técnicas en que ese capital se corporiza.

Dentro del mundo empresarial-propietario hay al menos tres factores a considerar. En primer lugar, el estrato tecnológico en que se ubican; luego, la magnitud absoluta y relativa del capital que controlan y, por último, la posición más o menos estratégica de las actividades involucradas para la fase y modalidad histórica del desarrollo en cada caso particular¹¹. Existe clara interdependencia entre estos factores, pues los titulares de aquellos sectores "líderes" se ven particularmente favorecidos por la orientación de la política económica, por su posición en la estratificación tecnológica y por su control de importantes magnitudes absolutas y relativas de capital.

Por su parte, la capacidad organizativa y el poder de negociación de los perceptores de sueldos y salarios también dependen de factores tecnológicos e institucionales. En los estratos modernos, la gran escala operativa da lugar a gremios cuantitativamente numerosos. La mayor complejidad técnica eleva la calificación laboral y la educación media de los sindicatos y la productividad física de los procesos técnicos mejora potencialmente las expectativas de capturar una sustancial proporción de sus frutos. En estos estratos superiores, no sólo la productividad física, sino también la productividad económica —expresada en términos de valor— tiende a niveles altos en virtud de las posiciones monopólicas que derivan de la concentrada distribución del capital y eventualmente de los favores estatales.

Como es obvio, todos los involucrados en el otro extremo de la escala —pequeñas empresas de baja productividad y escaso poder— se ven potencialmente

¹¹ "En cierta fase, la demanda externa por productos primarios robusteció la posición objetiva de los sectores y grupos comprometidos con ese tráfico y canalizó los estímulos gubernamentales hacia ciertas actividades extractivas y agropecuarias, favoreciendo por esta vía a sus respectivos titulares.

Desde los años treinta, más o menos, son otros sectores los que toman la vanguardia y correspondió entonces a ellos aprovechar esa posición y ser los beneficiarios principales de las atenciones estatales. A estos movimientos se agregan los impulsos provenientes de las inversiones extranjeras y del crédito internacional.

Como puede verse, la colocación del grupo empresarial-propietario en la escala distributiva ha estado íntimamente ligada con las direcciones del proceso de desarrollo y con la orientación consiguiente de la política económica". Anibal PINTO y Armando Di FILIPPO, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso de América Latina", *Trimestre Económico* N° 162, 1974.

desfavorecidos por sus posiciones técnicas e institucionales, sean propietarios o perceptores de sueldos y salarios.

La tercera dimensión se plantea básicamente en la esfera política y atañe al ordenamiento institucional que consagra y garantiza las modalidades y el funcionamiento del sistema de poder. Al igual que la dimensión tecnológica ya analizada, ese marco institucional subyace bajo las posiciones y relaciones sociales que hemos bosquejado. No obstante la relativa autonomía de esta dimensión político-institucional, su capacidad transformadora de la estructura social en el largo plazo depende de su poder para alterar las condiciones técnicas en que reposa esa estructura. Dicho de otro modo, no bastan modificaciones institucionales para transformar la estructura social si ellas no son acompañadas por mutaciones tecnológicas orientadas en el mismo sentido.

De allí, entonces, la gravitación crucial de aquellas posiciones —políticas o económicas— de poder vinculadas al control y asignación del progreso técnico, que va siendo asimilado por la estructura económica de las sociedades periféricas.

5. *El proceso concentrador y la pobreza*

Definida la naturaleza y composición de la heterogeneidad estructural en América Latina, corresponde dilucidar cuáles son las fuerzas que han llevado a esa concreción y que podrían tender a reproducirla e intensificarla.

Desde antiguo y con mayor intensidad en los últimos 10 a 15 años, el proceso de desarrollo en América Latina ha obedecido a tendencias vigorosas y crecientes hacia una triple concentración del progreso técnico y de sus frutos que se plantea en los siguientes niveles principales.

A *nivel espacial* por la localización preferentemente metropolitana del grueso de la industria de transformación y de los servicios técnicos, financieros e infraestructurales que la complementan. Este proceso tuvo como contrapartida la relativa o absoluta marginación de áreas importantes donde, en algunos casos, seguía arraigada una población de magnitud apreciable, mayoritariamente rural.

A *nivel de los propios sectores, ramas y actividades productivas*, se fueron perfilando estratos de productividad con diferencias sustanciales entre sí y la característica agravante y decisiva de que los rezagados retenían fracciones significativas de la fuerza de trabajo y/o de la población total¹².

A *nivel, por último, de la sociedad global*, expresado a través de la distribución personal del ingreso. La estructura preexistente tendió a acentuar ese rango vía los efectos de la concentración espacial y del progreso técnico; aunque ello fuera de la mano con desplazamientos horizontales significativos de población hacia las actividades y áreas favorecidas, y con cambios positivos en los niveles absolutos de ingreso de los envueltos en ese proceso. Todo ello, por cierto, reforzado por las mutaciones concomitantes en el poder de negociación

¹² Como se comprende, aquí reside una diferencia sustancial con respecto a la situación de las economías desarrolladas.

social y político expresado principalmente a través del comportamiento del Estado.

La concentración del progreso técnico y de sus frutos se acentuó en respuesta a los requerimientos objetivos del propio movimiento industrializador. En muchos países, con la participación a menudo decisiva de las empresas transnacionales, se inicia o acrecienta considerablemente la producción de bienes de consumo durable de alto valor unitario (automóviles, utensilios eléctricos, etc.), ampliando y modificando en grado significativo el carácter del proceso sustitutivo de importaciones, hasta entonces concentrado en bienes de consumo más generalizado.

La dinámica concreta y prospectiva del proceso concentrador

La operación de estos impulsos concentradores se realiza, como vimos, en varios niveles, pero en esta oportunidad sólo pretendemos privilegiar la forma en que se manifiesta en la asignación social de los recursos. Para este efecto interesa dilucidar qué grupos sociales mueven el sistema productivo haciendo uso de su poder sobre el mercado; de qué manera estas directivas (mediatizadas y modificadas por distintos agentes, principalmente el Estado) se reflejan en la nomenclatura concreta de los bienes y servicios producidos; y cómo, finalmente, y en qué proporciones se reparte ese producto entre los distintos estamentos y clases sociales.

Para este análisis, pues, conviene partir derechamente de la distribución del ingreso existente en el momento elegido. Ella esclarece —usando una metáfora económica muy socorrida— cuántos son los votos de que dispone cada perceptor de ingresos para hacer valer sus preferencias en el sistema de oferta.

A este respecto basta recordar algunas cifras bien conocidas. En el período 1960 - 1970, el 20% más pobre de la distribución captó menos del 1% del crecimiento de ingresos en el decenio y el 30% siguiente en la estratificación absorbió alrededor de un 15% de ese incremento. El 50% superior se quedó con el 84.2% restante (cuadro 2).

La mitad más pobre de la población elevó sus ingresos medios de 117 a 156 dólares de 1970, lo que equivale a 5.162 millones de dólares. En el otro extremo el 5% más rico incrementó sus ingresos en esa misma magnitud aproximadamente (5.656 millones de dólares).

Estas tendencias en la distribución del ingreso se proyectaron en dos sentidos principales y correspondientes. Por un lado, en la dinámica de la oferta de los distintos bienes y servicios y, por ende, en el cambio de la estructura global del producto en el plazo examinado. Por el otro, permitiendo que los distintos grupos sociales jerarquizados por sus niveles de ingreso participaran en la apropiación relativa de cada uno de los grupos principales de bienes y servicios distinguidos.

Atendiendo a la primera de las repercusiones señaladas (véase el cuadro 3), puede observarse que la dinámica en el crecimiento del producto industrial se acelera en los rubros de bienes durables, electromecánicos, etc., siendo mucho más lenta en las ramas tradicionales de alimentos, bebidas, textiles, derivados de la madera, etc. Estas tendencias diferenciadas en la dinámica del producto industrial igualmente se verifican para las situaciones nacionales que se registran en el cuadro 3. En este caso, parecen caber pocas dudas de que la elasticidad ingreso por la demanda de los distintos bienes no es ajena a dichas

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CONJETURA SOBRE LA COMPOSICION DE LA OCUPACION Y DEL PRODUCTO POR ESTRATOS TECNOLOGICOS A FINES DE LOS AÑOS SESENTA

	América Latina				Centroamérica			Argentina				
	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total
<i>Producto total</i>												
Empleo	12.4	47.7	34.3	100.0	8.1	33.6	55.0	100.0	21.9	65.8	5.3	100.0
Producto	53.3	41.6	5.1	100.0	42.6	48.0	9.4	100.0	58.6	40.5	0.9	100.0
<i>Agricultura</i>												
Empleo	6.8	27.7	65.5	100.0	5.0	15.0	80.0	100.0	25.0	57.0	18.0	100.0
Producto	47.5	33.2	19.3	100.0	43.9	30.6	25.5	100.0	65.1	32.3	2.6	100.0
<i>Manufactura</i>												
Empleo	17.5	64.9	17.6	100.0	14.0	57.4	28.6	100.0	25.6	70.6	3.8	100.0
Producto	62.5	36.0	1.5	100.0	63.6	30.4	3.3	100.0	62.1	37.5	0.4	100.0
<i>Minería</i>												
Empleo	38.0	34.2	27.8	100.0	20.0	60.0	20.0	100.0	50.0	40.0	10.0	100.0
Producto	91.5	7.5	1.0	100.0	57.2	40.0	2.8	100.0	77.8	21.6	0.6	100.0

Fuente: CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, E/CN.12/L.1, 5 de octubre de 1964.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INGRESOS PER CAPITA EN DOLARES DE 1970 Y CAMBIOS EN LA PARTICIPACION EN LA PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS ESTRATOS SOCIOECONOMICOS EN EL INGRESO TOTAL DE LA REGION

Estratos socioeconómicos	Participación en el ingreso total que le corresponde a cada estrato		Ingreso per cápita (dólares de 1970) ^a		Incremento del ingreso per cápita		Incremento total por estratos (millones de dólares de 1960)	Porcentaje que representa el incremento de cada estrato sobre el incremento total
	1960	1970	1960	1970	Porcentaje	Dólares de 1970		
20% más pobre	3.1	2.5	68	70	2.9	2	108	0.3
30% siguiente	10.3	11.4	150	213	42.0	63	5.054	15.5
50% más pobre	13.4	13.9	117	156	33.3	39	5.162	15.8
20% siguiente	14.1	13.9	309	389	25.9	80	4.308	13.2
20% anterior al 10% más alto	24.6	28.0	539	784	45.4	245	13.192	40.2
10% más alto	47.9	44.2	2.098	2.475	17.9	377	10.082	30.8
5% más alto	33.4	29.9	2.926	3.349	14.4	423	5.656	17.3
Total	100.0	100.0	438	560	27.9	122	32.744	100.0

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

Nota: La distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Honduras y Venezuela.

a Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

tendencias distributivas dando, así, lugar a este crecimiento diferencial de los rubros comentados.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR MANUFACTURERO
POR AGRUPACIONES INDUSTRIALES
(Tasa media anual acumulativa para el período, 1960-1971)

	Promedio América Latina	Argen- tina	Brasil ^a	México
Alimentos, bebidas y tabaco	4.8	3.7	7.6	5.8
Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	4.6	3.1	7.9	5.7
Industrias de bebidas	4.9	5.7	6.3	6.9
Industria del tabaco	4.3	4.9	7.1	4.5
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4.1	2.0	7.1	7.2
Industrias de la madera y productos de la madera, incluidos muebles	2.9	3.8		4.8
Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales	7.4	5.9	7.5	8.2
Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	9.0	7.9	13.1	9.2
Sustancias químicas industriales	9.9	13.3	13.6	12.8
Otros productos químicos		6.6		7.8
Refinerías de petróleo	6.4	6.3	10.6	
Productos derivados del petróleo y carbón		15.4		
Fabricación de productos de caucho	7.3	6.9	13.9	6.5
Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	7.0	7.1	12.1	8.7
Industrias metálicas básicas	8.8	8.7	13.2	8.8
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	9.5	6.9	18.4	11.9
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	8.3	8.4	17.9	9.0
Maquinaria, excepto eléctrica		5.3		14.1
Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	10.4	5.8	12.7	11.5
Construcción de material de transporte	10.2	7.4	23.5	13.1
Vehículos automóviles	13.5	10.4		15.4
Otras industrias manufactureras	8.2	3.0		7.7
<i>Total industrias manufactureras</i>	6.8	5.6	12.2	7.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a 1967-1971.

Atendiendo a la segunda de las repercusiones señaladas, cabe observar que de acuerdo con los datos del cuadro 4, referidos a 1970, el 20% inferior captó sólo el 3% del consumo global y la mitad más pobre de la población sólo absorbió el 15% de ese consumo. En el otro extremo, el 30% superior se quedó con el 71% de ese consumo global. En los rubros de mayor valor unitario (automóviles, viviendas, muebles, artefactos eléctricos y mecánicos, etc.) el 10% superior de la distribución captó el 61% de ese consumo.

Cuadro 4

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% anterior 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
<i>Total</i>	3	15	28	43

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, peluquerías y otros similares.

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

Como se comprende, estas tres realidades no solamente son congruentes entre sí, sino que se refuerzan recíprocamente y tienden a perpetuar la situación identificada, ratificando las condiciones distributivas existentes en el punto de partida de nuestro análisis.

Atendiendo tanto a la lógica empresarial privada como al comportamiento de los consumidores en el marco de las comentadas tendencias distributivas, y a medida que se eleva el ingreso medio, el comportamiento de la oferta y el de la demanda constituyen dos momentos interdependientes de un proceso único. Necesariamente, la oferta empresarial responde de manera preferente a las tendencias en la elasticidad-ingreso de la demanda de los estratos superiores de la distribución. Los empresarios necesitan "capturar" los incrementos de ingreso de estos estratos, refinando y diversificando su oferta y, por detrás de ella, reorientando los recursos humanos y materiales junto con el progreso técnico asociado a la acumulación de capital. Precisamente, al ofertar los bienes que demandan los estratos favorecidos ello permite materializar efectivamente la demanda monetaria de esos grupos.

Nótese, entonces, que el estilo de desarrollo penetra hasta las raíces más profundas de la estructura productiva. En primer lugar por el uso que se efectúa del poder productivo preexistente expresado en parte a través de la composición de la oferta producida internamente y en parte a través de la oferta importada con los ingresos de exportación. Nótese, además, que no hablamos solamente de bienes de consumo final, sino también de los diferentes insumos intermedios requeridos por esta dinámica productiva.

En segundo lugar, ese estilo de desarrollo responde en sus tendencias futuras a la composición de la inversión, que expresa la utilización productiva de aquella parte del excedente social que se sustrae al consumo. Si bien es cierto que en promedio la inversión bruta total en América Latina ha oscilado entre un quinto y un cuarto del producto total (lo que constituye un sustancial porcentaje), su composición ha respondido a las tendencias ya señaladas en el crecimiento de la demanda y a la presión que, desde un ángulo territorial, ejercen las regiones de mayor desarrollo y diversificación dentro de cada país¹³.

Los criterios clasificatorios de cuentas nacionales no permiten discernir en cuanto a los efectos de la inversión sobre el "qué", "para quién" y "cómo" de la producción futura. Pero atendiendo a las tendencias ya observadas en la distribución del ingreso y la composición de la demanda pocas dudas caben que se reiterarán los ciclos concentradores comentados. Piénsese —por citar un solo ejemplo significativo— que la construcción absorbe aproximadamente la mitad de la inversión bruta fija en América Latina y de ese monto una cuota sustancial corresponde a residencias particulares. Si recordamos, por otro lado, que la mitad más pobre de la población tiene una participación en la adquisición de viviendas inferior al 10% del total, comprenderemos su escasa gravitación en la orientación de este rubro. Desde luego, la industria privada de la construcción seguirá las pautas de demanda del 30% más rico, que participa con más del 80% en la adquisición de viviendas nuevas. Otro tanto sucederá con el "para quién", "qué" y "cómo" de la inversión en maquinarias y equipos industriales. Nótese bien que cuanto más "perfecta y fluidamente" funcionen

¹³ Véase "Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina", *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1976.

los "mecanismos espontáneos del mercado" más desesperanzada será la situación de los pobres, atrapados en esa lógica sistémica.

Esta caracterización del proceso concentrador es, sin duda, excesivamente esquemática, acentúa ciertos rasgos esenciales del proceso y abstrae otros que, sin embargo, también gravitan sobre las diferentes situaciones concretas. De un lado la distribución del ingreso personal difiere en distintas circunstancias nacionales. No es la misma en Argentina que en Brasil, ni en Uruguay, que en Guatemala. Del otro, la importancia de las estructuras sociales tradicionales también difiere entre países y otro tanto sucede con el avance de sus respectivos procesos diversificadores. No obstante ello, con diversos grados y matices, las tendencias expuestas están operando especialmente en detrimento de los pobres.

6. Opciones estratégicas en las políticas contra la pobreza

Los raciocinios anteriores por lo menos dejan en claro las profundas raíces históricas y los basamentos y nexos estructurales que han dado cuerpo a las situaciones y universos de pobreza que padece hoy América Latina. Por lo mismo, ellos envuelven la hipótesis central de este trabajo, hasta ahora implícita, de que tales realidades no pueden extirparse o aliviarse sustancialmente si no se tiene en cuenta y se modifica ese trasfondo. En consecuencia, toda política sobre la materia debería partir de ese presupuesto.

Siguiendo ese predicamento y en relación a la cuestión nuclear de la distribución del ingreso y de su necesaria mutación progresiva desde hace algún tiempo hemos venido planteando la necesidad de que las estrategias sobre la materia distingan desde su inicio y con claridad las acciones distributivas de aquellas que se engloban en la denominación "políticas redistributivas".

Las primeras, como se ha dicho, son las que afectan el contexto estructural determinante de la distribución primaria del ingreso, en tanto que las segundas persiguen modificar ese reparto *a posteriori*.

Examinando de inicio las políticas distributivas, ellas, como se comprende, tienen obligadamente que plantearse en las tres dimensiones primordiales distinguidas con anterioridad y que constituyen los componentes básicos de la heterogeneidad estructural. Ellas conciernen a las disparidades de estratos productivos, a las relaciones sociales que articulan el proceso económico y al ordenamiento institucional que es propio de la esfera política.

Dentro de la primera dimensión referida y en lo que atañe al progreso técnico corporizado en los medios de producción y de consumo, cabe reiterar la estrecha vinculación entre el "para quién", el "qué" y el "cómo" de la producción. Particularmente en lo que atañe a las políticas de empleo, y sus efectos sobre el fenómeno de la pobreza, la obtención de una ocupación da acceso a un ingreso monetario, pero el poder adquisitivo de ese ingreso depende de la magnitud y composición de la oferta de bienes de consumo, cuya flexibilidad en plazo corto tiene límites bien conocidos.

A veces se planea la disyuntiva entre un rápido estímulo al sector moderno con una escasa absorción de empleos o un crecimiento de estratos de menor productividad pero más absorbentes en materia de fuerza de trabajo. Este dilema es, en buena medida, aparente, pues sin duda la expansión del sector

moderno debe ser la fuente principal de los excedentes reinvertibles. Lo que interesa es el "para qué" y "para quién" de esos excedentes que podrían surgir de la expansión del sector moderno.

La pregunta es ¿qué medios de producción y de consumo serán elaborados con las técnicas progresivas y de mayor escala? Subyaciendo a esta interrogante está la otra: ¿a quiénes beneficiaría la composición en la oferta de bienes de inversión y de consumo que surja de una acelerada reactivación del sector moderno?

Como se ha dicho, lo fundamental es la resolución respecto a la utilización del "excedente social" y particularmente de la proporción abrumadora que crea y absorbe el sector moderno. Planteado en los términos de nuestras digresiones anteriores se trata de decidir si una parte primordial de ese excedente va a destinarse a promover la homogeneización de la estructura productiva, incrementando la productividad y los ingresos de los estratos económicos más desfavorecidos, o si, por el contrario, va a continuar contribuyendo a la consolidación o agudización de la heterogeneidad estructural y, por ende, de las condiciones básicas que generan y mantienen a una buena parte de la población marginada del progreso técnico y sus frutos.

Esta cuestión fundamental ha sido examinada en varios trabajos de la CEPAL y conviene traerla a colación para la clausura de esta primera dimensión temática. Tanto en uno como en otro aspecto del tema se han intentado proyecciones estimativas. En lo que atañe al "qué" y "para quién" de la producción, se han proyectado las tasas de crecimiento acumulativo anual de la producción de alimentos, ropa y calzado necesarios para que la región logre en plazos de cinco, diez y quince años un consumo mínimo *per cápita* en estos rubros igual al promedio de Argentina en 1970. Surge de estas proyecciones que el crecimiento de dichos rubros debería ser mucho más veloz para lograr en plazos razonables (por ejemplo, en la proyección a 15 años) las metas convencionales propuestas. Las tendencias contemporáneas del estilo vigente de ningún modo garantizan el cumplimiento de estas metas (ver cuadro 5).

Cuadro 5

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO, NECESARIAS PARA QUE LA REGION LOGRE EN PLAZOS DE CINCO, DIEZ Y QUINCE AÑOS UN CONSUMO MINIMO PER CAPITA EN ESTOS RUBROS IGUAL AL PROMEDIO DE ARGENTINA EN 1970

	5 años	10 años	15 años
Alimentos	15.5	9.0	6.9
Carne	17.7	10.1	7.6
Cereales	-2.2	-0.4	1.2
Otros	18.3	10.3	7.8
Indumentaria	16.0	9.3	7.1
Ropa	16.2	9.5	7.3
Calzado	15.5	9.0	6.9

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

En cuanto a las alternativas para el aprovechamiento del potencial productivo se han intentado algunas proyecciones que confrontan 2 estrategias: una que concentra el esfuerzo de inversión en el sector denominado moderno (cuadro 6) y otra centrada primero en la eliminación del sector primitivo o de subsistencia, luego en el mejoramiento de la productividad del sector intermedio (cuadro 7). Con la primera estrategia la heterogeneidad estructural se mantendrá aunque con niveles absolutos de productividad obviamente diferentes para cada estrato y se llegaría al año 2000 con un porcentaje de 20% de fuerza de trabajo en el estrato "primitivo". Con la segunda estrategia el estrato "primitivo" o de subsistencia desaparecería fundido con el "intermedio" y éste tendería a acercarse al "moderno"¹⁴.

Cuadro 6

CONCENTRACION DE LA INVERSION Y LA TECNOLOGIA
EN EL SECTOR MODERNO

	Producción por miembros de la fuerza laboral (dólares de 1970)		Porcentaje de la fuerza laboral total empleada	
	1970	2000	1970	2000
América Latina	1.735	5.960	100	100
Sector moderno	5.200	10.900	20	45
Sector intermedio	1.240	2.600	50	35
Sector de "subsistencia"	250	525	30	20

Fuente: Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina, ST/CEPAL/Conf. 53/L. 2, 1974, pág. 101.

Cuadro 7

CRECIMIENTO ORIENTADO HACIA LOS SECTORES NO MODERNOS

	Porcentaje de la fuerza laboral ocupada		Productividad en 1970	Productividad en el año 2000, especificándose los incrementos anuales entre 1970 y 2000		
	1970	2000		4.2%	3.2%	2.5%
Economía total	100	100	1.735	5.960	4.460	3.640
Sector moderno	20	25	5.200	6.500	6.500	6.500
Sector intermedio	50	75	1.240	5.780	3.780	2.690
Sector de "subsistencia"	30	0	250	—	—	—

Fuente: Progreso técnico . . . op. cit., pág. 110.

¹⁴ Merece señalarse que los supuestos en que se funda el ejercicio aludido son claramente optimistas. Así, la "tasa anual proyectada de crecimiento de la población (2,4%) es muy inferior a la tasa actual correspondiente a la región (2,9%) y también inferior a la mayoría de las previsiones sobre la tasa media en el período 1970-2000. Dado que en la estructura por edades de la población predominan los jóvenes, tendría que bajar marcadamente la tasa de natalidad por edades para que el incremento anual medio no pasara de 2,4% en el período. Aun así, para que el ingreso por habitante aumentara según las proyecciones, el producto bruto tendría que elevarse anualmente en 7%...". Véase *Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina*, ST/CEPAL/Conf.53/L.2, 8 de noviembre de 1974, p. 93.

Como es obvio, estas proyecciones dependen de los supuestos simplificadores de que parten y de las interdependencias estructurales que explícitamente se toman en cuenta. Como tales, constituyen solamente órdenes de magnitud estimativos para un primer encuadramiento del problema.

Atendiendo a los ámbitos rurales o urbanos sobre los que recaigan esas acciones, es necesario profundizar en las oportunidades que se ofrecen a la fuerza de trabajo no calificada que en medida importante e irreversible va siendo desplazada desde áreas rurales. Con la excepción del "sur del cono", en el resto de los países latinoamericanos la gravitación numérica de estos contingentes oriundos de áreas rurales es decisiva en el tema de la pobreza. Queda claro que en algunos casos la relocalización espacial o sectorial de los trabajadores constituye una preconditione ineludible para encarar situaciones de pobreza. Por ejemplo, allí donde éstas obedecen al arraigamiento de los afectados en minifundios o actividades extractivas donde no hay lugar para cualquier introducción de progreso técnico, ello supondrá el desplazamiento a otras actividades. En otros casos las transformaciones económicas pueden posibilitar la retención y hasta una mayor absorción de fuerza de trabajo, tanto en la agricultura misma como en otras actividades conexas. Esta última posibilidad adquiere mayor peso en áreas de grandes latifundios u otras relativamente despobladas o "de frontera", como las regiones patagónica y amazónica en Sudamérica. Todo esto sin perjuicio de la secular tendencia a un decrecimiento en la proporción de trabajadores agrícolas y población rural inherentes al proceso de desarrollo.

Otra faceta del mismo asunto se relaciona con la condición "marginal" e "informal" de una significativa proporción de la población urbana, lo que daría lugar para una "terciarización" creciente de la estructura ocupacional, traducida especialmente en expansión exagerada de los servicios personales.

Ante el hecho más o menos irreversible de la transferencia poblacional hacia las ciudades cabe recordar que dentro de ellas existe amplio lugar para una movilidad vertical en el sector terciario, esto es, el traslado hacia funciones de mayor rendimiento social. Todo depende de la naturaleza de los nuevos empleos que se generan. En todo caso, y sin perjuicio de la imprescindible expansión del empleo industrial, la contribución del sector terciario es insoslayable en la misión de absorber los contingentes desplazados de faenas agrícolas.

Atendiendo a la segunda dimensión de la heterogeneidad estructural —que atañe a las relaciones sociales básicas— y en relación a la fuerza de trabajo no calificada, se comprende que, independientemente de su localización sectorial o espacial, es necesario actuar paralelamente en el plano técnico y social. Esto significa que —aparte de la política de inversiones ya examinada— es obligatorio el reajuste institucional de los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio. La primera línea de acción ya comentada tiende a generar oportunidades de empleo que garanticen un mínimo de productividad económica sin el cual es ilusorio pretender sueldos o salarios que superen la línea de pobreza. La segunda línea apunta a crear una "red institucional" que supere la extrema asimetría vigente en las posiciones de poder.

Sin embargo, la distinción entre los instrumentos "técnicos" (política de inversiones) y "sociales" (reordenamientos institucionales) es puramente analítica pues ambos planos se interpenetran. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en materia de educación. Desde un ángulo técnico, la alfabetización total de la población activa supone un umbral mínimo de asimilación común de la

técnica de la escritura. Este progreso, en la calificación de la fuerza laboral, trasciende la esfera de las habilidades productivas y mejora la situación de los trabajadores asalariados en las posiciones y relaciones de poder, tanto en la esfera socioeconómica como en la política¹⁵.

Desde un ángulo más general y en relación al mismo tema de la interdependencia de las transformaciones técnicas y sociales requeridas para una superación estructural del tema de la pobreza, cabría destacar la importancia de la rápida disolución de los regímenes precapitalistas de propiedad y trabajo, que aun contemporáneamente gravitan en el ordenamiento señorial de áreas rurales en muchos países. Este proceso tiende a homogeneizar la naturaleza básica de las relaciones entre clases sociales mediante la creación de una fuerza de trabajo "libre" —desde un punto de vista formal y jurídico— imponiendo formas esencialmente capitalistas en los regímenes laborales. El crecimiento del porcentaje de trabajadores que perciben sueldos y salarios pone en primer plano los problemas de la distribución de sus oportunidades económicas, primero en lo que atañe a sus probabilidades de conseguir ocupación y, segundo, de acceder a un ingreso que los rescate de una situación de pobreza.

La tercera dimensión quizás es la más importante, ya que la prioridad en el terreno de la acción corresponde a la transformación en las relaciones y posiciones de poder tanto en la esfera del Estado —punto de partida de las acciones de política— como en el ámbito global de la estructura social. Los cambios en las instituciones que fundamentan las modalidades básicas de apropiación de los recursos productivos y el producto social no se postulan aquí como un fin en sí mismo, sino como una condición, en ocasiones ineludible, para abrir cauce a una distribución socialmente más equitativa del progreso técnico y de sus frutos.

El conjunto de acciones aquí analizadas tiene un carácter claramente distributivo al operar sobre las formas productivas, relaciones e instituciones sociales en que se fundan las situaciones de pobreza. Constituyen por lo tanto la contrapartida conceptual y práctica de la heterogeneidad estructural definida en el diagnóstico.

Las políticas redistributivas

La atención prestada a las políticas llamadas a modificar las condiciones determinantes del reparto social de ninguna manera esconde un menosprecio de la variedad de iniciativas que se agrupan bajo el lema general de redistributivas. Se trata, simplemente, de que éstas han sido analizadas con preferencia casi exclusiva en el pasado y es útil justipreciar el otro conjunto de acciones,

¹⁵ Desde una perspectiva estrictamente económica la alfabetización de la fuerza de trabajo constituye un umbral mínimo que ya ha sido alcanzado y superado por las sociedades más desarrolladas del mundo de hoy. Desde otro ángulo la alfabetización general es el fundamento insustituible en que se apoya y legitima la vigencia de los derechos humanos y de la participación política que aseguren la existencia real, y no aparente, de los regímenes democráticos de gobierno. En este sentido cabe recordar que en América Latina había en 1970 unos 45 millones de personas mayores de quince años no alfabetizadas. Como en ese año la relación de dependencia (entendida como la cantidad de personas en edad no activa por cada mil personas en edad activa) era en promedio de 866, los afectados directa o indirectamente por el analfabetismo alcanzaban, aproximadamente, a 85 millones de personas, alrededor de un 30% del total. Véase *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1976.

que no es alternativa sino que ingrediente esencial de una estrategia en pro de una mayor equidad.

No podría ser de otra manera, por lo demás, ya que los expedientes que componen la seguridad social y otros afines, aparte de su gran importancia intrínseca, constituyen puntos de partida y líneas eficaces y viables de acción a corto plazo en aquella estrategia. Más aún, se puede aducir con razón que en la medida que se logra su aplicación con la suficiente intensidad y permanencia, ellos estarían en situación de producir cambios de consideración en las causas estructurales de la desigualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de las políticas educacionales y de salud que llenen esos requisitos y persigan consecuentemente ese objetivo.

De todos modos, esa necesaria valorización no debe pasar por alto algunos testimonios claros en la experiencia latinoamericana sobre la materia. Uno de ellos tiene que ver con las dificultades que enfrentan los instrumentos redistributivos para alcanzar a quienes se encuentran en más graves "estados de necesidad", particularmente los del medio rural. Su eficacia es evidentemente superior en los centros urbanos, pero incluso en éstos los arbitrios tradicionales favorecen principalmente a los grupos asalariados con mejores niveles de organización y de capacidad de presión. No es extraño, pues, que se busque adaptarlos o crear otros originales para que sus efectos lleguen a la base de la pirámide.

Por otro lado —y quizás en mayor medida que los que hemos llamado distributivos— las modalidades de apoyo asistencial dependen fundamentalmente del gasto público, lo que plantea conocidos problemas respecto al nivel y origen del financiamiento fiscal. En este campo, por desgracia, los progresos administrativos en el manejo tributario no parecen haber sido acompañados por otros similares en el diseño de una estructura impositiva que incida positivamente en el sentido de una mayor equidad.

Sea como fuere estas breves observaciones no contradicen en grado alguno la importancia que con razón se atribuye a esa primera línea de acción que constituyen las políticas redistributivas.

Crecimiento económico y necesidades básicas: Una nota

Norberto García

El propósito de estas notas es reflexionar sobre la incidencia del crecimiento económico en el mejoramiento gradual de la satisfacción de las necesidades básicas en América Latina.

Para ello, incursiona en dos tópicos principales: i) qué relación puede detectarse entre el registro histórico del crecimiento económico y la evolución de un conjunto escogido de indicadores de necesidades básicas en los países de la región, en el pasado reciente; ii) dada una cierta magnitud de requerimientos de recursos para satisfacer necesidades básicas, qué porción de la tasa esperada de crecimiento económico se vería comprometida, en los próximos decenios en diversas experiencias nacionales, por una reorientación estratégica que priorice las necesidades básicas de los más pobres y qué implicancias se derivan de ello.

Entre las principales conclusiones que surgen del análisis efectuado, cabe mencionar:

i) en el pasado reciente, no se detecta una asociación significativa entre grado de mejoramiento del conjunto escogido de indicadores de necesidades básicas y ritmo de crecimiento económico;

ii) dicho resultado no invalida la necesidad de mantener ritmos de crecimiento elevados —como condición necesaria, no suficiente— si se desea avanzar sistemáticamente, en los próximos decenios, hacia la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población; cuestiona, sí, el patrón o modelo en cuyo contexto se registró históricamente dicho crecimiento;

iii) la incidencia del crecimiento económico en dicho avance dependerá del patrón de crecimiento y, por ende, del contexto de la estrategia de desarrollo en que el mismo se concrete;

iv) para varias de las experiencias analizadas, una redistribución inicial de recursos productivos surge como el paso necesario para permitir que, posteriormente, en un proceso gradual, una combinación de crecimiento rápido y redistribución incremental incida efectivamente sobre la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres.

I. CRECIMIENTO Y NECESIDADES BASICAS

Aun cuando la polémica no se encuentra de ningún modo superada, ha ido cobrando aceptación la premisa de que, a la luz de la experiencia de los últimos veinticinco años, el crecimiento económico por sí solo no asegura el logro de los principales objetivos de los países en vías de desarrollo.

Desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas esta premisa cobra particular relevancia. Para su discusión conviene efectuar un sencillo ejercicio de consolidación de algunos indicadores escogidos, cuyo resultado puede consultarse en el Cuadro 1A.

En dicho cuadro se sintetizan los resultados de *testar* la asociación existente entre el registro histórico de crecimiento económico y el grado de avance exhibido por siete indicadores escogidos de necesidades básicas para 23 países de América Latina, en el pasado reciente¹. La principal conclusión obtenida es que no se detecta una asociación significativa entre ritmo de crecimiento económico y grado de avance o mejoramiento en los indicadores escogidos. Nótese que los siete indicadores mencionados reflejan comportamientos promedio; luego cabe esperar menos asociación entre crecimiento económico nacional y grado de mejoramiento registrado en los mismos indicadores para, por ejemplo, el 40 por ciento más pobre de la población.

Dado el método utilizado, los resultados no sirven para validar o invalidar hipótesis analíticas, pero constituyen evidencia suficiente para cuestionar a aquellos que, apriorísticamente, sostienen la existencia de la relación precitada.

Los primeros siete indicadores del cuadro 1A pueden considerarse indicadores agregados de necesidades básicas. El primero, esperanza de vida al nacer, suele ser aceptado como uno de los más relevantes, ya que además de ser utilizado como indicador general de salud poblacional, constituye un indicador de resultado² sensible a prácticamente todo el espectro de políticas que incidan en la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad. El segundo, mortalidad infantil, además de ser uno de los indicadores de salud, puede ser considerado también un indicador de la incidencia de la provisión de agua potable y servicios sanitarios, por la extrema sensibilidad de la mortalidad infantil a enfermedades originadas o desarrolladas por la falta de dichos servicios. Los indicadores 3 y 4 suelen reflejar recursos comprometidos en el área de salud; los 5 y 6 constituyen indicadores de nutrición y el 7 de educación³.

¹ Véase el anexo al presente trabajo. Las estimaciones correlacionan la variación de los indicadores escogidos con el crecimiento histórico del PIB. Otra alternativa habría sido correlacionar los niveles absolutos de los indicadores con el del PIB de cada país. No obstante, si se interpreta la hipótesis como que cabría esperar mejores avances en indicadores de necesidades básicas cuanto más elevado el crecimiento económico, el test utilizado es el relevante. De otra manera, se dejaría de lado la dimensión o intensidad del crecimiento, que es en esencia la base de la hipótesis en discusión: que cuanto mayor crecimiento económico cabría esperar mejores resultados en satisfacción de las necesidades básicas.

² En contraposición a los llamados "indicadores de elementos utilizados o insumidos", como son, por ejemplo, camas de hospital o médicos por persona.

³ Lamentablemente no se dispuso de indicadores de vivienda, área particularmente importante en América Latina, ya que en ella se detecta uno de los mayores déficit en materia de satisfacción de las necesidades básicas.

Cuadro 1-A

AMERICA LATINA: CORRELACION ENTRE LA EVOLUCION DE
ALGUNOS INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS. Y EL
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ^a

Indicadores	CCR ^b	CCS ^c
<i>Evolución de:</i>		
1. Esperanza de vida al nacer	0.23 ^d	0.08
2. Mortalidad infantil	-0.18 ^d	0.05
3. Personas por médico	-0.61	0.33
4. Personas por cama de hospital	0.43	0.10
5. Calorías por persona	0.35	0.28
6. Proteínas por persona	0.21 ^d	0.04
7. Tasa de alfabetización	0.23 ^d	0.03
8. Participación del 20% más pobre	-0.17 ^d	0.02

Fuente: Véase anexo.

a Véase el Anexo para una descripción de la metodología y fuentes utilizadas.

b Coeficiente de correlación de rango de Spearman.

c Coeficiente de correlación.

d Estadísticamente no significativo al 90 por ciento.

Como se desprende del cuadro 1-A, no existe una correlación significativa entre la evolución —mejoramiento o empeoramiento— de los indicadores utilizados y el ritmo de crecimiento económico registrado en el pasado reciente. Los coeficientes de correlación ⁴, presentados en la segunda columna, son parte de la conclusión. Más importantes aún son los resultados obtenidos con el coeficiente de correlación de rango de Spearman ⁵: con excepción del tercer indicador, en todos los restantes no se verifica una relación significativa entre crecimiento y satisfacción de las necesidades básicas ⁶.

Respecto al tercer indicador —personas por médico— se detecta a través de los dos coeficientes utilizados, una correlación positiva entre su avance y el ritmo de crecimiento. Es consistente con la hipótesis de mayor disponibilidad de personal universitario asociada con mayores niveles de recursos fiscales y mayor crecimiento global.

⁴ Utilizando funciones lineales simples.

⁵ Más importante por cuanto este indicador no exige suponer comportamiento lineales.

⁶ En los dos primeros indicadores, quizás los más importantes, se verifica un CCR muy bajo y no significativo (el signo negativo del segundo se deriva de la definición del indicador). El cuarto indicador, personas por cama de hospital, registra un CCR positivo, lo que daba la forma en que está definido, sugiere una asociación *negativa* entre el registro histórico del crecimiento y el mejoramiento en esta materia. Los CCR de los indicadores 5, 6 y 7 son muy bajos y, para los dos últimos, estadísticamente no significativos.

Un ejercicio similar al expuesto previamente fue efectuado correlacionando la evolución de los siete indicadores escogidos con el crecimiento del PIB per cápita, para contar con estimaciones que asociaran la variación de los indicadores de necesidades básicas con un indicador que tradicionalmente supone reflejar el efecto del crecimiento sobre el bienestar promedio de la población. Los resultados obtenidos confirman —en líneas generales— las conclusiones previas. Como puede observarse en el Cuadro 1-B, ninguno de los coeficientes de correlación simple alcanza un valor que permita detectar alguna relación entre los fenómenos analizados. Más aún, salvo una excepción —el quinto indicador⁷— tampoco los CCR alcanzan valores que sugieran alguna asociación entre evolución de los indicadores de necesidades básicas y ritmo de crecimiento del PIB per cápita.

Resumiendo: la evidencia que surge del análisis del cuadro 1-B, sugiere que, al menos para la experiencia pasada de América Latina, no puede sostenerse la hipótesis de una relación positiva y estrecha entre grado de avance en materia de necesidades básicas y ritmo de crecimiento económico per cápita.

Cuadro 1-B

AMERICA LATINA: CORRELACION ENTRE LA EVOLUCION DE
ALGUNOS INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS Y EL
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO PER CAPITA ^a

Indicadores	CCR ^b	CCS ^c
<i>Evolución de:</i>		
1. Esperanza de vida al nacer	0.19 ^d	0.07
2. Mortalidad infantil	-0.19 ^d	0.04
3. Personas por médico	-0.36 ^d	0.20
4. Personas por cama de hospital	0.24 ^d	0.08
5. Calorías por persona	0.38	0.29
6. Proteínas por persona	0.19 ^d	0.03
7. Tasa de alfabetización	0.07 ^d	0.01
8. Participación del 20% más pobre	-0.19 ^d	0.03

Fuente: Véase Anexo.

a Véase el Anexo para una descripción de la metodología y fuentes utilizadas.

b Coeficiente de correlación de rango de Spearman.

c Coeficiente de correlación.

d Estadísticamente no significativo al 90 por ciento.

⁷ Y en este caso, el valor alcanzado por el coeficiente es suficientemente bajo como para discutir su relevancia como evidencia de la hipótesis en discusión.

¿Cómo deben interpretarse estos resultados?

Una primera calificación es que los mismos se restringen, exclusivamente, al período histórico considerado⁸. Un segundo punto es que los resultados no implican que no exista relación alguna entre crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas sino que la tasa histórica de crecimiento económico no está directamente relacionada con el mejoramiento de los indicadores respectivos.

Un tercer punto, asociado a los dos previos, es que, si algo queda cuestionado, no es el crecimiento económico, sino el particular modelo y patrón de crecimiento vigente en el pasado reciente en la región. No es un problema de ritmo de crecimiento, sino de cuáles son las características del modelo de crecimiento adoptado tal que, en el área de necesidades básicas, no se registran avances al ritmo que cabría esperar, dadas las tasas de crecimiento alcanzadas. En este sentido, la pregunta relevante no es sólo cuánto producir en un período determinado⁹, sino además —y fundamentalmente— *qué* es lo que se produce, *de qué manera*, *para quién* y *con qué incidencia*.

Lo anterior explica por qué está en tabla la discusión, muy vigente, de modelos, estilos y estrategias de desarrollo. En la medida que lo cuestionado sea el modelo y patrón de crecimiento prevaleciente, la discusión se traslada al ámbito de las estrategias de desarrollo ya que sólo un cambio en las prevalecientes podría rendir mejores resultados sobre satisfacción de necesidades básicas. Ni ajustes marginales ni programas específicos aislados tendrían éxito si se los inserta en el contexto de las estrategias vigentes en los pasados veinticinco años, aun cuando las mismas permitan alcanzar ritmos de crecimiento relativamente elevados.

Un cuarto punto sirve para aclarar aún más lo expresado en el párrafo previo. Rechazar la noción de que un alto ritmo de crecimiento económico es condición suficiente para avanzar sistemáticamente hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, no significa que también se rechace su carácter de condición necesaria. Por el contrario, como se verá en secciones posteriores, una aceleración del ritmo de crecimiento económico en el contexto de una estrategia de desarrollo distinta a la prevaleciente en el pasado, parecería ser elemento necesario para avanzar sistemáticamente hacia la superación de los déficit básicos. Pero el crecimiento por sí solo no brindará los mismos resultados, o los brindará en distintos plazos históricos.

Para completar este punto, conviene reflexionar brevemente sobre la relación entre satisfacción de las necesidades básicas y redistribución del ingreso. Sin duda que conviene distinguir una de otra. Pero una estrategia que priorice seriamente la primera, difícilmente podrá evitar la necesidad de redistribuir recursos —e ingresos— para alcanzar las metas respectivas en plazos razonables. De hecho, aceptar como uno de los objetivos estratégicos prioritarios a la satisfacción de las necesidades básicas, posee ciertas implicancias que conviene explicitar: i) la redistribución de recursos e ingresos eventualmente necesaria para compatibilizar, por el lado del ingreso-demanda de los más pobres las exigencias estratégicas, deberá canalizarse prioritariamente hacia los más necesitados; ii) por el lado de la oferta, serán indispensables acciones orientadas a

⁸ Veremos después la implicancia de esta calificación.

⁹ Implícita en los que *sólo* se preguntan cuál es la tasa de crecimiento del PIB, que optimizaría determinados resultados.

modelar la composición de la oferta para abastecer la canasta de satisfactores¹⁰. De hecho, plantearse el objetivo necesidades básicas implicaría necesariamente una redistribución de ingresos, pero orientada exclusivamente a concretarse en beneficio de los más pobres y en bienes y servicios específicos. En este contexto, la redistribución final es una consecuencia —y en parte también un instrumento— que se concretará como resultante de todas las acciones estratégicas que incidan simultáneamente sobre la evolución y composición de la demanda, y de la oferta de satisfactores. Es en este sentido que puede aceptarse que cuanto mayor el ritmo de crecimiento, mayor será el “espacio” para canalizar recursos a tales fines, y menores los plazos necesarios para alcanzar las metas propuestas. Como se observa, se acepta implícitamente el rol del crecimiento en una estrategia que supone viable este tipo de redistribución.

Al respecto, el octavo indicador analizado en el Cuadro 1 sugiere la prácticamente nula incidencia del ritmo de crecimiento registrado en el pasado reciente en diez países de la región sobre la redistribución del ingreso. En otras palabras, en el contexto de las estrategias prevaletentes en el pasado reciente, un mayor ritmo de crecimiento no se encuentra asociado a mejoras significativas en la distribución del ingreso superiores a las eventualmente registradas en los países con menor ritmo de crecimiento¹¹. En otros términos, esto no es un problema que pueda asociarse al ritmo de crecimiento, sino al patrón de desarrollo que registraron dichas experiencias.

II. INDUSTRIALIZACION Y NECESIDADES BASICAS

Algo similar a lo discutido en el punto previo puede plantearse para la relación entre industrialización y necesidades básicas.

Alrededor de cuatro décadas de intensa industrialización, con profundas transformaciones económicas y sociales y una fuerte expansión de la base industrial de la región, se ven hoy calificadas porque los resultados sociales alcanzados no son los que se esperaban varias décadas atrás. Nuevamente cabe aquí distinguir entre las características específicas que asumió la industrialización en América Latina (esto es, el patrón de industrialización que caracteriza a la región), y la legítima necesidad de incorporar la industrialización dentro de cualquier estrategia orientada a superar los problemas de los países en vías de desarrollo.

Como se desprende del cuadro 2, no pareciera existir ninguna asociación sistemática entre el crecimiento industrial registrado en los países de la región y el grado de avance que los mismos países lograron en los indicadores de necesidades básicas escogidos. En líneas generales, el análisis de los resultados planteados en dicho cuadro, conduce a conclusiones similares a las del cuadro 1-A.

¹⁰ A menos que se suponga que todo el mayor ingreso recibido por los más pobres será canalizado por los mismos, prioritariamente, hacia el consumo de los satisfactores básicos.

¹¹ A la luz de la información disponible para diez países de América Latina, la constancia de la distribución parece haber sido la norma general, a pesar de registrarse situaciones muy distintas en materia de crecimiento.

Cuadro 2

AMERICA LATINA. CORRELACION ENTRE LA EVOLUCION DE ALGUNOS
INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS Y EL CRECIMIENTO DEL
PRODUCTO INDUSTRIAL ^a

Indicadores	CCR ^b	CCS ^c
Evolución de:		
1. Esperanza de vida al nacer	0.07 ^d	0.04
2. Mortalidad infantil	-0.10 ^d	0.02
3. Personas por médico	-0.58	0.31
4. Personas por cama de hospital	+0.33 ^d	0.19
5. Calorías por persona	0.23 ^d	0.16
6. Proteínas por persona	0.01 ^d	0.01
7. Tasas de alfabetización	0.38	0.04
8. Participación del 20% más pobre	-0.27 ^d	0.10

Fuente: Véase anexo.

a Véase el anexo para una descripción de la metodología y fuentes utilizadas.

b Coeficiente de correlación de rango de Spearman.

c Coeficiente de correlación.

d Estadísticamente no significativo al 90 por ciento.

Pero de ello no puede desprenderse que la industrialización no sea un factor decisivo dentro de cualquier estrategia que acepte la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población como uno de sus objetivos prioritarios. Cuestionar las diversas facetas del proceso de industrialización de América Latina que han contribuido a no generar los resultados esperados en materia de bienestar y necesidades básicas de la población, no es lo mismo que cuestionar toda y cualquier forma de industrialización. Más aún, cualquier planteamiento serio en materia de satisfacción de las necesidades básicas de la población impone fuertes y decididos requerimientos en términos de base industrial y un crecimiento industrial probablemente tanto o más rápido que el registrado hasta el momento. Aceptar la necesidad de reorientar el patrón de industrialización para lograr efectos más intensos y más rápidos sobre las necesidades básicas de la población no implica ignorar el ritmo de crecimiento industrial. Por el contrario, supone reconocer que este último será más beneficioso cuanto más se adecue el patrón de industrialización a las necesidades objetivas de la población.

III. REQUERIMIENTOS DE RECURSOS PARA SATISFACER NECESIDADES BASICAS Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Una noción casi intuitiva del punto en discusión señalaría que, habida cuenta una reorientación gradual de una estrategia de desarrollo, el plazo para cubrir los déficit de necesidades básicas quedaría determinado por la magnitud de los recursos susceptibles de ser destinados a tal fin. En dicho marco, la magnitud de recursos utilizables dependería del ritmo de crecimiento económico y de los factores —principalmente sociopolíticos— que limitan su reorientación.

Parece interesante intentar una estimación aproximada de la dimensión de los requerimientos de recursos asociados a la satisfacción de las necesidades básicas, para formarse una idea acerca del tipo de dificultades que se enfrentan en este plano. Una forma de aproximarse al problema consiste en estimar una línea de pobreza¹², basada en un conjunto de satisfactores para cada país, e inferir qué parte de la población no accede a ella, en qué medida, y cuál sería el monto de recursos requerido para que logre acceder a la misma.

El objeto de esta sección es sólo presentar algunas conjeturas sobre la magnitud aproximada de los recursos que deberían comprometerse, de intentarse una orientación estratégica que postule la satisfacción de las necesidades básicas como uno de sus objetivos prioritarios¹³.

Conviene enfatizar el carácter preliminar y tentativo de las estimaciones. Las mismas pudieron efectuarse para 11 países de la región, que comprendían más del 80 por ciento de la población y 90 por ciento del producto de América Latina en 1970. Se basan en la información del ya citado trabajo de O. Altimir y estimaciones del PREALC. En el cuadro 3, adjunto, se resumen los resultados de las principales hipótesis efectuadas.

Las primeras tres columnas resumen la información que permitió determinar el déficit de consumo de los pobres en 1970, como diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso per cápita de los pobres hacia 1970, multiplicado por el número de estos últimos¹⁴. Este valor fue ajustado por los siguientes conceptos: i) el déficit anterior no incluye el acceso insuficiente a servicios públicos básicos, que, aun cuando llegaran —en parte— a ser prestados en forma gratuita, constituyen parte del gasto social en recursos y deben ser incluidos; ii) conviene incluir una hipótesis respecto a las “filtraciones”, o porcentaje de los recursos que no llega efectivamente a los más pobres; iii) a ello cabe agregar una hipótesis respecto a la magnitud de la “diversión de recursos”, o monto de los recursos efectivamente recibidos por los más pobres, pero que son destinados a fines distintos a la satisfacción de necesidades esenciales. Sobre la base de los puntos previos se efectuaron los respectivos ajustes, y se estimó con ello

¹² Esta sección se basa en las estimaciones de líneas de pobreza efectuadas por O. ALTIMIR. *La dimensión de la pobreza en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1978.

¹³ Lo que sigue a continuación fue planteado por el autor en PREALC, *Empleo, distribución del ingreso y necesidades esenciales en América Latina*, cap. II, borrador de discusión, Santiago, 1979.

¹⁴ Se supuso que esta proporción de pobres en la población total era equivalente al porcentaje de hogares pobres respecto al total de familias, lo que implica subestimar el número de pobres.

Cuadro 3

CONJETURA SOBRE REQUERIMIENTOS DE RECURSOS PARA SATISFACER
LA LINEA DE POBREZA

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Requerimientos de recursos						
	Línea de pobreza en 1970 (dólares de 1970)	Ingreso per cápita de los pobres en 1970 (dólares de 1970)	Familias pobres en 1970 (en porcentajes)	Brecha de pobreza (ajustada) como porcentaje del PIB de 1970	1/20 de los requer. de inver. y gastos rec. como porcentaje del PIB de 1976	1/20 de los requer. de inver. como porcenta de la IBI de 1976	% particip. del 5 por ciento más rico en el ingreso nacional (1970)
Argentina	231	172	8	0.7	0.2	0.5	21
Brasil	162	88	49	14.0	2.4	2.7	27
Colombia	147	75	45	11.0	2.3	9.7	33
Costa Rica	152	86	24	4.7	1.0	2.0	23
Chile	226	128	17	3.3	1.1	5.7	30
Honduras	142	70	65	30.0	7.8	18.9	29
México	157	96	34	5.2	1.0	1.9	36
Panamá	150	83	35	4.9	1.2	2.5	33
Perú	148	66	50	14.0	3.3	8.4	34
Uruguay	214	157	14	1.5	0.5	1.6	21
Venezuela	252	158	25	3.6	0.8	1.0	40

Fuente: O. ALTIMIR, *La dimensión de . . .*, op. cit., CEPAL, "Series históricas del crecimiento de América Latina", en *Cuadernos Estadísticos*, Santiago, CEPAL, 1978; IBRD, *World Tables 1976*, Washington, IBRD, n/d; y estimaciones del PREALC.

	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
Tasa anual de crecimiento 1976-2000 en por ciento									
Población									
PIB									
PIB per cápita									
Ingreso per cápita de los poobr. en 2000 (dólares 1970)									
Brecha de pobreza (ajustada) como porcentaje del PIB del 2000									
Línea de pobreza móvil: valor para el 2000 (dólares de 1970)									
Brecha de pobreza c/línea móvil, como porcentaje del PIB del 2000									
1/20 de los requerim. de invers. gastos recurrent, como porcentaje del promedio del PIB 1976-2000									
1/20 de los requerim. de invers. como % del promedio de la IBI 1976-2000									
1.4	4.0	2.6	277	--	340.3	0.4	0.2	0.5	
2.8	6.5	3.6	160	0.1	276.5	6.0	4.1	4.1	
3.2	5.1	1.8	104	3.0	192.3	7.3	4.2	10.0	
3.2	6.4	3.1	147	0.1	238	2.6	1.7	3.3	
1.9	4.7	2.7	206	0.3	321	2.4	2.3	6.5	
3.0	4.1	1.1	86	17.8	170	26.0	13.6	29.6	
3.0	6.4	3.4	164	--	260	2.5	2.1	3.0	
2.9	6.5	3.5	150	--	249	3.0	2.0	3.5	
2.9	5.0	2.0	94	5.0	200	9.9	5.6	13.4	
1.3	1.4	0.1	162	1.3	217	1.4	0.5	1.8	
3.5	5.7	2.2	239	0.3	350	2.3	1.4	1.6	

la brecha de pobreza ajustada, expresada como porcentaje del PIB de 1970, incluida en la cuarta columna del cuadro citado. Ella constituye un primer indicador grueso de las diferentes situaciones nacionales analizadas. Con estimaciones preliminares para el grueso del resto de los países se pudo concluir que la brecha de pobreza ajustada para América Latina en 1970 era equivalente al 4.7 por ciento del PIB de la región. Para obtener la presión sobre recursos que se deriva de esa brecha de pobreza, se adoptó una relación incremental capital-producto de 2.5, con la que se obtuvieron los requerimientos de inversión necesarios para generar un monto de producto equivalente a la brecha de pobreza ajustada, y un monto de gastos recurrentes¹⁵ equivalente a 1.5 veces el monto de requerimientos de inversión. La suma de ambos conceptos constituye la presión sobre recursos. Suponiendo que se distribuyen en un flujo anual constante durante 20 años, fue posible estimar la columna (5), en que los recursos comprometidos para un año se expresan como porcentaje del PIB de 1976¹⁶. En general, entre los países analizados cabe distinguir tres grupos: i) el primero (Argentina, Uruguay y Venezuela), en que un año de recursos comprometidos es equivalente a una cifra inferior al uno por ciento del producto bruto; ii) el segundo (Costa Rica, México, Chile y Panamá), en que 1/20 de los recursos comprometidos equivale a una cifra que oscila entre 1.0 y 1.2 por ciento del PIB de 1976; iii) el tercero (Colombia, Brasil, Perú y Honduras), en que la presión sobre recursos es claramente superior al dos por ciento del PIB de 1976, llegando, en último caso, a un valor cercano al ocho por ciento.

Estas estimaciones introducen el problema de cómo debe interpretarse la magnitud del compromiso de recursos. Una alternativa es interpretarla como la transferencia anual de recursos durante veinte años que deberá operarse desde tramos de altos ingresos hacia inversión y gasto recurrente para la producción de satisfactores para los más pobres. La columna (7) del cuadro 3 nos informa de la participación del cinco por ciento más rico en el ingreso nacional, indicador aproximado del "espacio" disponible para tal transferencia.

No obstante, la viabilidad técnica dista mucho de los límites impuestos por la viabilidad sociopolítica. Una segunda alternativa es interpretada como los puntos de porcentaje *adicionales*, en términos del crecimiento del producto y la inversión, requeridos para ser comprometidos hacia la satisfacción de las necesidades básicas. Una tercera alternativa es una combinación de las dos anteriores: transferencia de recursos desde tramos altos hacia inversión y gastos recurrentes para producir satisfactores y aceleración del crecimiento: en la práctica, esta última interpretación descansaría en una desaceleración del crecimiento del ingreso de tramos altos, una reorientación del destino de los recursos —particularmente inversión— sincronizada con un aumento gradual y creciente del ingreso y productividad de los más pobres¹⁷. Un punto adicional, que surge de comparar las columnas (5) y (6), es que la presión específica

¹⁵ Shavid J. BURKI, Joris J. C. VOORHOVE, *Global Estimates for Meeting Basic Needs*. Background Paper, Washington, IBRD, 1977. Tanto las relaciones capital-producto utilizadas, como el coeficiente de gastos recurrentes, pueden considerarse hipótesis mínimas para el caso de América Latina.

¹⁶ Lo mismo fue efectuado en la columna (6) para los requerimientos de inversión por separado.

¹⁷ Un ejercicio numérico basado en esta última interpretación puede consultarse en PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, cap. V, Santiago, 1976.

sobre recursos de inversión es sistemáticamente más elevada —en todas las experiencias— que la presión total de recursos sobre el PIB, denotando las claras implicaciones para la reorientación del patrón y aceleración del crecimiento de la inversión.

Un segundo paso consiste en desarrollar un sencillo ejercicio de proyección¹⁸, basado principalmente en las columnas (8), (9) y (10) del cuadro que se viene analizando. Adicionalmente se proyectó el crecimiento del ingreso per cápita de los grupos pobres a una tasa ligeramente inferior al crecimiento del ingreso-producto per cápita global, lo que permitió contar con las estimaciones de la columna (11). Aceptando la misma línea de pobreza vigente en 1970, se procedió a estimar la brecha de pobreza (ajustada) que estaría presente en el año 2000, como porcentaje del PIB de dicho año (columna (12)). En líneas gruesas, esta estimación recoge el efecto del crecimiento económico sobre el ingreso de los más pobres y, por lo tanto, sobre la brecha de pobreza inicial. De hecho, la comparación de las columnas (4) y (12) nos da una idea aproximada del grado de avance esperable, manteniendo el supuesto de línea de pobreza fija.

La información citada del cuadro 3 (columnas (4) y (12)) señala que, de aceptarse las tasas de crecimiento económico y la relación supuesta entre dichas tasas y el ritmo de aumento del ingreso de los más pobres, hacia fines de siglo, la pobreza seguiría siendo un problema serio sólo en tres de los once países analizados, y estaría presente en forma significativa sólo en cuatro de ellos, si se acepta la constancia de la línea de pobreza de 1970 hasta fines de siglo.

No obstante, existen varias razones que permiten cuestionar la constancia de la línea de pobreza: i) el estándar de vida medio de la población habrá registrado, sin duda, importantes mejoras entre 1970 y 2000, lo que implica, desde un punto de vista social, que muchos de los bienes que hoy pueden ser no incorporables en una canasta de satisfactores, estarán presentes en dicha canasta en el 2000; ii) la composición de la canasta tenderá a ampliarse no sólo por la razón anterior, sino porque en los próximos 20 años cabe esperar la aparición e incorporación de nuevos bienes y necesidades socialmente legítimas; iii) en particular, cabe esperar para el período 1970-2000 un considerable aumento de la participación de la población urbana en la población total¹⁹, lo que tenderá a elevar las líneas de pobreza nacionales, tanto por el cambio en la composición de la canasta de satisfactores como por los cambios en precios relativos implícitos que tenderán a encarecerlos. Esto introduce un problema de estimación sujeto a un alto grado de arbitrariedad, ya que, aceptando la noción de una línea de pobreza móvil, el verdadero aspecto en discusión es qué criterios aplicar para su modificación a lo largo del tiempo.

En este trabajo, a fin de simplificar el análisis, se optó por suponer que las líneas de pobreza de 1970 crecían en el período 1970-2000 a un ritmo equivalente a 50% de la tasa de crecimiento del PIB per cápita de cada país para el mismo período. Dicho supuesto implica aceptar, para todos los países, un crecimiento de la línea de pobreza inferior al crecimiento del ingreso per cápita de los más pobres. Las nuevas estimaciones de línea de pobreza se presentan en la columna (13) del cuadro 3. Teniendo en cuenta las nuevas líneas de

¹⁸ Para el cual se utilizó un modelo lineal preparado para dicha finalidad.

¹⁹ Tanto por proceso migratorio como por el fuerte crecimiento vegetativo en áreas urbanas.

pobreza para el año 2000 y el ingreso per cápita de los pobres para dicho año, fue posible estimar la brecha de pobreza con línea móvil, ajustada como porcentaje del PIB del 2000 (columna 14). Una comparación entre los resultados exhibidos por las columnas (12) y (14) permite observar la incidencia de una línea de pobreza fija *versus* una línea móvil. En este último caso, la brecha de pobreza (ajustada) del 2000 como porcentaje del PIB de dicho año, aun cuando significativamente inferior a la registrada en cada país en 1970, es bastante mayor a la estimada con una canasta constante. Así, hacia fines de siglo, después de 25 años de crecimiento relativamente rápido, salvo Argentina y Uruguay, todos los países analizados registran brechas de pobreza superiores al dos por ciento del PIB del año 2000. En particular, Brasil, Colombia y Perú registran brechas de entre seis y diez por ciento, mientras que en Honduras, alcanza a aproximadamente una cuarta parte del PIB de fin de siglo.

A partir de las estimaciones con una línea móvil y aceptando nuevamente una relación capital-producto de 2.5 y un coeficiente de gastos recurrentes de 1.5 veces los requerimientos de inversión, fue posible estimar la presión sobre recursos. Suponiendo que la misma se distribuya en un flujo anual constante durante veinte años, se expresó la presión sobre recursos correspondientes a un año como porcentaje del promedio del PIB entre 1976 y 2000 (columna 15).

Como cabe esperar, la presión sobre recursos así estimada es sistemáticamente superior a la incluida en la columna (5). A pesar de ello, el *ranking* de países analizados no sufre serios cambios respecto al registrado en la columna (5): i) un primer grupo (Argentina, Uruguay y Venezuela), en que la presión es inferior a 1.5 por ciento; ii) un segundo grupo, en que la presión oscila entre dos y cinco por ciento, integrado por los mismos países que en el caso de la columna (5), pero con cambios en el *ranking* dentro del grupo (Costa Rica, Panamá, México y Chile); iii) un tercer grupo, con un compromiso superior al cinco por ciento, que no registra variaciones de *ranking* respecto a la columna (5) (Brasil, Colombia, Perú, Honduras).

Nuevamente en este caso, la presión específica sobre requerimientos de inversión supera, sistemáticamente, en todas las experiencias nacionales, a la presión del total de recursos requeridos sobre el PIB; evidencia de que la reorientación del patrón y aceleración del crecimiento de la inversión constituye un punto crucial en toda estrategia orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Sin duda que los requerimientos de recursos detectados son de magnitud considerable, en el segundo y tercer grupos precitados. Cabría argumentar que ello es fruto de la línea de pobreza móvil. Para verificar el esfuerzo asociado a los requerimientos de recursos con una línea de pobreza fija puede utilizarse como indicador la relación entre los recursos requeridos como porcentaje del PIB y la tasa anual de crecimiento del PIB, lo que ofrece una idea de qué porción del crecimiento económico debería ser comprometida anualmente, en un periodo de veinte años, por una estrategia que acepte la superación gradual de la pobreza como uno de sus objetivos prioritarios.

En el cuadro 4 adjunto se presentan los indicadores respectivos. Los requerimientos de recursos asociados a los mismos fueron calculados aceptando la constancia de la línea de pobreza de 1970, para el periodo 1970-2000. En la primera columna, 1/20 de los requerimientos totales de recursos se expresan como porcentaje del promedio del PIB entre 1976-2000, y se relacionan con la

tasa anual de crecimiento²⁰. Al expresarse como porcentaje del PIB promedio 1976-2000, constituyen un indicador del esfuerzo promedio para dicho período. En la segunda columna, 1/20 de los requerimientos totales de recursos se expresan como porcentaje del PIB de 1976, y se relacionan con la tasa anual de crecimiento. Constituye un indicador del grado de compromiso de la tasa anual de crecimiento al principio de un período en que se supone se inicia una reorientación estratégica priorizando el traslado de recursos para la producción y acceso a satisfactores de necesidades básicas.

Cuadro 4

RELACION ENTRE REQUERIMIENTOS DE RECURSOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB (porcentajes)

	1/20 de los requerimientos de recursos, como porcentaje del PIB promedio 1976-2000, + la tasa anual de crecimiento del PIB	1/20 de los requerimientos de recursos como porcentaje del PIB de 1976, + la tasa anual de crecimiento del PIB
Argentina	3.0	5.0
Brasil	17.5	37.0
Colombia	25.6	45.1
Costa Rica	7.7	15.6
Chile	13.0	23.4
Honduras	117.3	190.2
México	7.0	15.4
Panamá	8.8	18.5
Perú	36.5	66.0
Uruguay	27.4	35.7
Venezuela	7.6	14.0

Fuente: Cuadro 3, columnas (5), (9) y (15).

Un primer punto que surge del análisis de la primera columna del cuadro 4 es la fuerte diferencia existente entre los países, lo que sugiere que, a distinta intensidad y cobertura del problema de pobreza, se asocian requerimientos diferenciados de estrategias y políticas. Adicionalmente, sugiere implícitamente la necesidad de incorporar plazos diferenciados para alcanzar el objetivo buscado. Un segundo aspecto es que cinco de los 11 países analizados (Argen-

²⁰ Con fines ilustrativos se utilizaron las tasas proyectadas de la columna (9) del cuadro 3 que, a su vez, son estimaciones basadas en: i) el registro histórico 1956-76; ii) las tendencias esperadas para 1980-2000. Pero aun cuando se utilizara otro conjunto de tasas, digamos, las del período 1960-76, las principales conclusiones serían muy similares.

tina, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela) registrarían un compromiso inferior al diez por ciento de sus respectivas tasas anuales de crecimiento. (No obstante, debe tenerse presente que los cuatro últimos registran altas tasas anuales de crecimiento poblacional —3 por ciento o más—, lo que ya estaría absorbiendo una cuota muy significativa de su crecimiento económico anual.) Cinco de los seis países restantes (Brasil, Colombia, Uruguay, Perú y Honduras) presentan un compromiso de recursos igual o superior a casi un 20 por ciento de sus tasas de crecimiento económico anual, lo que claramente implica un esfuerzo sumamente elevado para ser mantenido durante dos décadas. En ciertos casos —Perú y Honduras— el coeficiente analizado es de tal magnitud que claramente sugiere, o la necesidad de plazos más prolongados o la inviabilidad de solucionar la pobreza vía una redistribución incremental en dos decenios.

Una posible opción sería una distribución creciente de la carga, que alivie la presión en los primeros años y la acentúe en los años finales. Esta opción posee varias implicaciones: i) significa, obviamente, la postergación de la solución para una parte de los grupos afectados; ii) más importante aún, la experiencia pasada sugiere que altas tasas de crecimiento económico sin políticas dirigidas a reorientar recursos, tienden a acentuar la concentración de recursos e ingresos, y con ello a fortalecer la posición de poder de los grupos que se intenta afectar posteriormente por las políticas de reorientación de recursos, tornando, por ende, menos viable la implementación de las intensas políticas de redistribución incremental contempladas para los años finales. Luego, la opción de comenzar con una presión reducida para ir elevándola paulatinamente y acentuarla hacia fines de siglo, corre el serio riesgo de ir creando en el camino obstáculos que tenderán, en definitiva, a dificultar su implementación llegado el período crítico final.

Un punto adicional es que el compromiso promedio de la tasa anual de crecimiento podrá ser inferior al compromiso inicial de una estrategia que pretenda descansar sólo en redistribución incremental (si se descarta —por las razones citadas en el párrafo previo— la alternativa de una presión sobre recursos leve al principio, y creciente con el transcurso del tiempo). Una *proxy* del compromiso inicial está reflejada en la segunda columna del cuadro 4, donde se relacionan la tasa anual de crecimiento y el requerimiento anual de recursos como porcentaje del PIB en 1976. Como puede observarse, con la excepción de Argentina, Costa Rica y México²¹, todos los restantes países muestran un compromiso de la tasa anual de crecimiento al principio del período, sumamente elevada, y claramente inviable para buena parte de los mismos.

Dos conclusiones principales surgen del análisis previo: i) para ciertas experiencias, cualquiera sea el modelo institucional, estratégico y las políticas que se apliquen, la solución del problema en discusión requerirá más de dos decenios; ii) el grado de compromiso registrado (en gran parte de los casos) por la tasa anual de crecimiento económico sugiere la imposibilidad de descansar exclusivamente en redistribución incremental de recursos a las tasas de crecimiento económico vigentes. Dos caminos combinables se abren a partir de dicha verificación: i) una aceleración del ritmo de crecimiento que “haga lugar” a la transferencia de recursos de la magnitud requerida, lo que lleva principalmente a verificar qué posibilidades ofrece el sector externo para sos-

²¹ Y sobre los dos últimos existe la presión adicional de una elevada tasa de crecimiento poblacional que absorbe casi 1/2 de la tasa anual de crecimiento económico.

tener una aceleración del crecimiento de la magnitud requerida; ii) afectar, en el período inicial, el acceso a recursos y activos productivos, para modificar desde el inicio la distribución de recursos e ingresos, y cubrir las mismas metas de requerimientos con una redistribución incremental de recursos que no comprometa una porción tan significativa del crecimiento económico anual. La redistribución inicial de activos productivos —e ingresos—, que exigiría obviamente de un cuadro sociopolítico favorable, sería así el paso previo para facilitar que la redistribución incremental posterior beneficie efectivamente a los grupos más pobres.

Es importante retener la perspectiva de las modificaciones, en materia de reorientación gradual de la composición de la producción, del patrón de inversiones, y perfil tecnológico asociado al mismo, y de la aceleración del crecimiento económico, que subyacen en la estimación de compromiso de recursos. Existe, en primer lugar, la necesidad de garantizar el acceso efectivo a una canasta de consumo básico, lo que implica empleos a niveles de productividad e ingresos adecuados. Luego, parte del ejercicio contempla el ritmo de crecimiento y la reestructuración del uso de recursos necesarios para generar empleos a niveles de remuneración adecuados. Simultáneamente, la reorientación de dichos recursos debe ser consistente —en términos de composición de la oferta de bienes y servicios— con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ambos factores implican, necesariamente, un proceso gradual de reorientación del uso de recursos, que implica una presión adicional sobre las tasas de crecimiento de la inversión, y sobre el producto bruto.

Cabe señalar que, en esta perspectiva, la superación gradual del subempleo —generación de ocupaciones a niveles de productividad e ingresos adecuados— y el cierre gradual de la brecha de necesidades básicas, no son objetivos conflictivos con la aceleración del crecimiento económico. Por el contrario, esta última constituye una condición necesaria para tales objetivos. Adicionalmente, una reestructuración gradual en el patrón de utilización y destino de los recursos productivos, constituye también una condición necesaria para el logro de los objetivos mencionados. En este sentido, cabe enfatizar que dichos objetivos implican no sólo un esfuerzo substantivo en el plano de recursos de inversión y otros recursos reales y financieros, sino además una clara perspectiva de la movilización del potencial de recursos humanos de la región, destinatarios pero también actores de todo proceso que otorgue prioridad a la generación de empleo productivo, ingresos adecuados y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

ANEXO

Estimación de: a) correlación entre crecimiento económico y evolución de algunos indicadores de necesidades básicas y b) correlación entre crecimiento industrial y evolución de algunos indicadores de necesidades básicas.

Se estimaron tanto el coeficiente de correlación de rango de Spearman (CCR) como el coeficiente de correlación simple (CCS).

La información disponible permitió considerar los siguientes países:

1. Argentina	13. Nicaragua
2. Bolivia	14. Panamá
3. Brasil	15. Paraguay
4. Colombia	16. Perú
5. Costa Rica	17. República Dominicana
6. Chile	18. Uruguay
7. Ecuador	19. Venezuela
8. El Salvador	20. Guyana
9. Guatemala	21. Jamaica
10. Haití	22. Trinidad Tobago
11. Honduras	23. Barbados
12. México	

1. *Esperanza de vida al nacer*

Se efectuaron las siguientes estimaciones:

i) Correlación entre la tasa de variación de la esperanza de vida al nacer y la tasa de crecimiento del PIB y PIB industrial, respectivamente.

Los países y períodos considerados para ambas variables fueron los siguientes:

<i>Países</i>	<i>Períodos considerados</i>
1, 3, 14	1950-70
2, 4, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17	1960-75
5, 8	1950-73
6	1952-70
7	1952-72
12 - 21	1951-70
19	1950-71

Los resultados obtenidos se sintetizan a continuación:

EVOLUCION DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento PIB	-0.18 ^a	0.05	19
Crecimiento PIB indust.	-0.27 ^a	0.10	19

^a No significativo al 90 por ciento.

ii) La estimación anterior aceptaba como variable la tasa de crecimiento de la esperanza de vida al nacer. Esto implica que aquellos países más rezagados, con menor esperanza de vida al principio del período, podrían exhibir tasas de variación más elevadas que las de los países que al principio del período registraban una esperanza de vida al nacer relativamente más alta¹. Para evitar este problema, se efectuó una segunda estimación relacionando el incremento absoluto de la esperanza de vida al nacer (por año) con las tasas de crecimiento anuales del producto bruto y producto industrial. Los países y períodos considerados fueron los siguientes:

1. Argentina	1950-70	13. Nicaragua	1960-75
2. Bolivia	1960-75	14. Panamá	1950-70
3. Brasil	1950-70	15. Paraguay	1960-75
4. Colombia	1960-75	16. Perú	1960-75
5. Costa Rica	1950-73	17. Rep. Dominicana	1960-75
6. Chile	1952-70	18. Uruguay	1960-70
7. Ecuador	1952-72	19. Venezuela	1950-71
8. El Salvador	1950-73	20. Guyana	1960-70
9. Guatemala	1960-75	21. Jamaica	1951-70
10. Haití	1960-75	22. Trinidad Tobago	1960-70
11. Honduras	1960-75	23. Barbados	1960-70
12. México	1961-70		

Los resultados se sintetizan como sigue:

EVOLUCION DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento del PIB	0.23 ^a	0.08	23
Crecimiento del PIB indust.	0.07 ^a	0.04	23

^a No significativo al 90 por ciento.

¹ De hecho, ésta es una de las razones que explica el signo negativo del CCR previo: el número de países que exhiben, simultáneamente, menores tasas de variación en la esperanza de vida y mayores tasas de crecimiento económico e industrial.

2. *Mortalidad infantil*

Se efectuaron las siguientes estimaciones:

i) Se relacionó la tasa de variación de la mortalidad infantil con la tasa de crecimiento del producto bruto y del producto industrial respectivamente, para el período 1960-70. (No se incluyeron los países 2, 10, 11, 15).

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

EVOLUCION DE LA MORTALIDAD INFANTIL

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento del PIB	-0.18 ^a	0.04	19
Crecimiento del PIB indust.	-0.10 ^a	0.02	19

^a No significativo al 90 por ciento.

ii) La segunda estimación cubrió los siguientes períodos y países:

<i>Países</i>	<i>Período</i>
1, 3	1950-70
4	1951-67
5, 8	1950-73
6	1953-70
7	1952-72
9, 10, 11, 13, 15, 16, 17	1960-75
12	1952-70
14	1950-72
19	1950-71
21	1951-70

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

EVOLUCION DE LA MORTALIDAD INFANTIL

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento del PIB	-0.28 ^a	0.11	18
Crecimiento del PIB indust.	-0.25 ^a	0.07	18

^a No significativo al 90 por ciento.

3. *Personas por médico*

i) Adoptando la tasa de variación de personas por médico se estimaron las respectivas correlaciones para el período 1960-70. (La falta de información no permitió incluir los países 11, 17, 20, 21).

Se obtuvo el siguiente resultado:

EVOLUCION DE PERSONAS POR MEDICO

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento del PIB	-0.61 ^a	0.34	19
Crecimiento del PIB indust.	-0.56 ^a	0.30	19

^a Significativo al 90 por ciento.

Cabe señalar que el signo negativo que registra el CCR surge por la definición del indicador: casi todos los países registran una tasa negativa de crecimiento de las personas por médico.

4. *Personas por cama de hospital*

i) Adoptando como variable la tasa de variación del número de personas por cama de hospital, se estimaron las respectivas correlaciones para el período 1960-70. (La no disponibilidad de información impidió incluir los países 5 y 20). Se obtuvo el siguiente resultado:

EVOLUCION DE LAS PERSONAS POR CAMA DE HOSPITAL

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento PIB	0.43 ^a	0.10	21
Crecimiento PIB indust.	0.33 ^b	0.16	21

^a Significativo al 90 por ciento.

^b No significativo al 90 por ciento.

Cabe señalar que, a pesar de la forma en que se encuentra definido el indicador, el coeficiente de correlación de Spearman es positivo, debido a que varios países con tasas de crecimiento global e industrial relativamente elevadas, registran tasas muy bajas —en algunos negativas— en el número de camas de hospital per cápita (inverso del indicador utilizado).

EVOLUCION DE LAS CALORIAS POR PERSONA

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento PIB	0.35 ^a	0.28	22
Crecimiento PIB indust.	0.23 ^b	0.16	22

^a Significativo al 90 por ciento.

^b No significativo al 90 por ciento.

6. *Proteínas por persona*

Se procedió en forma similar al anterior, considerando el período 1960 (no se dispuso de información para Barbados).

Los resultados fueron los siguientes:

EVOLUCION DE PROTEINAS POR PERSONA

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento PIB	0.21 ^a	0.04	22
Crecimiento PIB indust.	0.01 ^a	0.01	22

^a No significativo al 90 por ciento.

7. *Tasa de alfabetización (adultos)*

Estimaciones. i) Se adoptó como variable la tasa de cambio de la proporción de adultos² alfabetizados en la población adulta total. Se consideraron los siguientes países y períodos:

1. Argentina	1947-70	11. México	1951-70
2. Brasil	1950-70	12. Nicaragua	1960-74
3. Colombia	1960-70	13. Panamá	1950-70
4. Costa Rica	1950-73	14. Paraguay	1960-74
5. Chile	1952-70	15. Perú	1960-74
6. Ecuador	1960-74	16. R. Dominicana	1960-74
7. El Salvador	1960-74	17. Uruguay	1960-70
8. Guatemala	1960-74	18. Venezuela	1950-71
9. Haití	1960-74	19. Jamaica	1951-70
10. Honduras	1960-74	20. Barbados	1960-70

² Quince años o más.

Se obtuvieron los siguientes resultados:

EVOLUCION DE LA TASA DE ALFABETIZACION

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento PIB	0.23 ^a	0.03	20
Crecimiento PIB indust.	0.38 ^b	0.02	20

a No significativo al 90 por ciento.

b Significativo al 90 por ciento.

8. Participación del 20 por ciento más pobre en el ingreso nacional

Se adoptó como variable la variación de la participación del 20 por ciento más pobre, en el período 1960-70. Se contaba con información para sólo diez países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Venezuela).

Se obtuvieron los siguientes resultados:

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DEL 20 POR CIENTO MAS POBRE

	CCR	CCS	Nº de observ.
Crecimiento PIB	-0.17 ^a	0.01	1.0
Crecimiento PIB indust.	-0.27 ^a	0.10	2.0

a No significativo al 90 por ciento.

9. Las estimaciones anteriores fueron efectuadas adoptando como variable independiente la tasa de crecimiento del PIB. Utilizando un método similar, se estimaron los CCR para el mismo conjunto de indicadores escogidos, utilizando ahora la tasa de crecimiento del PBI per cápita. Los resultados son los siguientes:

CORRELACION CON CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA

<i>Evolución de:</i>	<i>CCR</i>	<i>Nº observaciones</i>	<i>CCS</i>
1. Esperanza de vida al nacer ^a	0.19 ^d	23	0.07
2. Mortalidad infantil ^b	-0.19 ^d	19	0.04
3. Personas por médico ^b	-0.36 ^d	19	0.20
4. Personas por cama de hospital ^b	0.24 ^d	21	0.08
5. Calorías por persona ^b	0.38	22	0.29
6. Proteínas por persona ^b	0.19 ^d	22	0.03
7. Tasa de alfabetización ^c	.07 ^d	20	0.01
8. Participación del 20% más pobre	-0.19 ^d	10	0.03

a Incremento absoluto de la esperanza de vida al nacer. Ver períodos y países en el punto 1. ii) de este Anexo.

b Tasas de variación de los indicadores respectivos para los mismos países y períodos considerados en las estimaciones presentadas en los puntos anteriores de este Anexo.

c Tasa de variación del indicador, para los países y períodos citados en el punto 7. i) de este Anexo.

d Estadísticamente no significativo al 90 por ciento.

10. Fuentes

Los datos utilizados para las estimaciones previas se obtuvieron de:

CEPAL, *Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina*, Cuadernos estadísticos, Santiago, Chile, 1976.

CEPAL, *Series históricas del crecimiento de América Latina*, Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Santiago, Chile, 1978.

WORLD BANK, *World Tables 1976*, Washington D.C., 1976.

¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?

Sebastián Piñera

“Quizás no exista ninguna medida mejor del progreso de una nación que la que muestra qué proporción de su pueblo vive en condiciones de pobreza”.

(A.L. Bowley, 1923)

Existe un consenso cada vez mayor entre los científicos sociales con respecto a la inconveniencia de usar el crecimiento agregado del producto, o su equivalente por habitante, como indicador del grado de pobreza de los países. Las críticas a este indicador pueden agruparse en dos grandes categorías de muy distinta naturaleza. Por una parte, hay quienes objetan el uso de cualquier variable basada en el nivel de ingreso como indicador de progreso o medida de bienestar. Las objeciones más usuales plantean que la variable ingreso no toma en absoluto en cuenta los aspectos no materiales del progreso, tales como el grado de libertad, el grado de participación, los aspectos culturales, la preservación del medio ambiente, etc. La mayoría de estos críticos son partidarios de emplear un índice de calidad de vida, en que las variables relacionadas con el ingreso serían sólo algunos de sus argumentos. Por otra parte, hay quienes objetan el uso del crecimiento agregado como indicador de progreso o medida de bienestar, pues éste no toma en consideración la distribución de los frutos del progreso entre los distintos grupos o personas que componen una sociedad. La mayoría de los críticos actuales concuerdan en que la forma de medir el progreso debe considerar indicadores respecto a la *extensión y severidad* de la pobreza, que no pueden ser sustituidos por indicadores agregados de la desigualdad relativa de la distribución del ingreso*. En síntesis, esta posición plantea que para medir el progreso de los países, lo importante no es sólo determinar su grado de crecimiento económico, sino también quienes se benefician del crecimiento, y muy particularmente, cuál es la cuota o participación de los grupos más pobres en dicho beneficio.

El propósito de este trabajo es analizar, para un conjunto de países latinoamericanos, la distribución de los frutos del crecimiento durante las últimas décadas. En el primer capítulo se reseñan algunos estudios empíricos sobre el tema en los países en desarrollo. En el segundo capítulo se describe una metodología para abordar el análisis de la distribución de los frutos del crecimiento

* Véase S. PIÑERA (1978a), para un análisis más amplio de las distintas opciones posibles para medir el progreso de los países.

entre los distintos grupos de una sociedad. En el tercer capítulo se analizan las principales limitaciones de las fuentes de datos utilizadas en el análisis empírico, se describen brevemente los supuestos, criterios y procedimientos utilizados para corregir y transformar las fuentes de datos originales sobre distribución del ingreso, y se presentan los valores alcanzados por las líneas de indigencia y pobreza en los distintos países analizados. Finalmente, en el último capítulo se consignan los resultados empíricos de la aplicación de esta metodología de análisis a un conjunto de seis países latinoamericanos.

I. ¿QUE HA PASADO CON LOS INGRESOS DE LOS GRUPOS POBRES DE LOS PAISES EN DESARROLLO DURANTE LOS ULTIMOS 25 AÑOS?

El propósito de este capítulo es analizar en forma muy breve los resultados obtenidos por algunos estudios empíricos en relación con la repercusión del crecimiento económico en los niveles absolutos de ingresos de los grupos más pobres. Esto no significa desconocer la importancia que desde el punto de vista del bienestar tiene el crecimiento económico en la posición relativa de los grupos pobres.

“La existencia de la pobreza no es una novedad: ha sido siempre evidente para quienes están familiarizados con las realidades económicas. Lo que sí es nuevo es la *sospecha* de que el crecimiento económico por sí mismo, pueda no resolver, y ni siquiera aliviar, el problema en un período de tiempo razonable. (M. Ahluwalia, 1974).

La cita de Ahluwalia, al plantear la existencia de sólo una “sospecha”, refleja en cierta forma la ignorancia existente con respecto al efecto del crecimiento económico en el bienestar de los grupos pobres. A pesar de las serias deficiencias conceptuales y de medición de las fuentes de datos y de las dificultades metodológicas que plantea este tipo de análisis, muchas de las afirmaciones hechas en este campo han sido más tajantes que la enunciada por Ahluwalia.

A partir de una serie de estudios comparativos sobre países en desarrollo, I. Adelman y C. Morris concluyeron que “el desarrollo ha llevado aparejada una declinación tanto absoluta como relativa en el ingreso medio de los más pobres”¹. Sin embargo, esta tajante afirmación, particularmente en torno a la declinación absoluta del ingreso medio de los grupos más pobres, ha sido ampliamente criticada por considerársela una inferencia exagerada que no se compadece con los datos en que se basa².

Los más altos personeros del Banco Mundial, aun compartiendo esta visión pesimista con respecto a la influencia que sobre el ingreso de los grupos pobres tiene el crecimiento económico, han sido más prudentes en sus afirmaciones.

¹ I. ADELMAN y C. MORRIS (1973).

² Véanse, por ejemplo, M. AHLUWALIA (1976), M. AHLUWALIA y J. DULOY (1976), D. LAL (1976), L. M. D. LITTLE (1976), G. PAPANEK (1975).

“Entre los problemas más urgentes de nuestro siglo, está la pobreza absolutamente inaceptable que frustra las vidas de 2.000 millones de personas en los más de 100 países del mundo en desarrollo. De estos 2.000 millones, cerca de 800 están atrapados en lo que sólo puede denominarse pobreza absoluta, una condición de vida tan limitada como para impedir la realización del potencial genético con el que nacieron; una condición de vida tan degradante que constituye un insulto a la dignidad humana . . . A pesar de que ha existido un alentador crecimiento económico en la mayoría de los países en desarrollo en las últimas tres décadas, una amplia proporción de su población no ha participado de sus beneficios. En promedio, el 40% más pobre de esas sociedades no está mucho mejor que antes”³.

“Hoy resulta evidente que más de una década de rápido crecimiento en los países subdesarrollados ha sido de escaso o ningún beneficio para quizás un tercio de su población”⁴.

Por otra parte, existen también algunas pruebas que contradicen esta visión pesimista de deterioro absoluto de la situación de los grupos pobres. Estas pruebas no necesariamente deben catalogarse de optimistas, pues los incrementos habidos en el ingreso por habitante de los pobres siguen siendo ampliamente insuficientes.

Aníbal Pinto (1977) se ha basado en una estimación de la CEPAL sobre lo ocurrido con la distribución del ingreso en América Latina entre los años 1960 y 1970 para concluir que el 20% más pobre de la población de América Latina incrementó su ingreso por habitante en sólo un 2.9% durante el período, lo que en términos absolutos equivale a un incremento de dos dólares de 1970. De acuerdo con esta estimación, el 30% siguiente incrementó su ingreso por habitante en un 42%, lo que en términos absolutos equivale a un incremento de 63 dólares de 1970. En síntesis, este estudio muestra que los más pobres de los pobres habrían obtenido un beneficio muy escaso del notable incremento del ingreso por habitante de la región (2.5% anual), en tanto que los menos pobres de los pobres se habrían beneficiado en forma significativa logrando un incremento porcentual de su ingreso por habitante que excede en un 50% el incremento porcentual del ingreso personal medio de la región.

Al analizar la experiencia de crecimiento económico de Brasil entre los años 1960 y 1970, Fields (1977) concluye que “el incremento porcentual del ingreso de los grupos pobres fue mayor que el crecimiento porcentual del ingreso de los grupos no pobres, y bien puede haber sido el doble o más”. Este resultado, unido al fuerte crecimiento del ingreso nacional por persona en el Brasil durante el período 1960-1970, supone necesariamente un mejoramiento de los grupos pobres tanto en términos absolutos como relativos. Respecto de otros países del mundo en desarrollo hay suficiente fundamento en contra de la hipótesis más pesimista de un empobrecimiento absoluto de los grupos pobres⁵.

³ McNAMARA (1975).

⁴ H. CHENERY (1974).

⁵ Véase, por ejemplo, M. AHLUWALIA (1974). Para un análisis de este problema respecto de América Latina, véanse A. FISHLOW (1972, 1973, 1977); C. LANGONI (1973); E. BACHA (1976); E. BACHA y L. TAYLOR (1977). Para un análisis del problema en Asia, véanse K. GRIFFIN (1977); K. GRIFFIN y A. KHAN (1977); T. SRINIVASAN y P. BARDHAN (1974); D. KUMAR (1974); D. LAL (1976); M. AHLUWALIA y J. DUNOY (1977); S. ANAND (1974); V. DANDEKAR y N. RATH (1971), etc.

Es importante destacar que no existe una relación sistemática entre el deterioro absoluto de los ingresos de los grupos pobres y el ritmo de crecimiento de los países, puesto que de acuerdo con los datos aquí analizados, el grupo de países en que los pobres se habrían empobrecido en términos absolutos incluye tanto países de rápido crecimiento como países de crecimiento lento.

Indudablemente el debate en torno a la participación de los pobres en los beneficios del crecimiento económico aún no se ha agotado. A este respecto, las palabras de Morawetz son ilustrativas. "Dada la dificultad de interpretar adecuadamente los datos históricos, puede ser imposible ahora y en el futuro resolver satisfactoriamente esta pregunta. El debate sobre la suerte de los pobres en Inglaterra durante las primeras etapas de la revolución industrial ha permanecido inconcluso no sólo por décadas sino por más de un siglo" (D. Morawetz, 1977).

Cabe destacar que lo importante no es sólo determinar si los pobres se benefician o no del crecimiento económico, sino además establecer en qué medida se benefician y cuánto tardarán, al ritmo de crecimiento actual, en abandonar su actual condición de pobreza. Las palabras de A. Fishlow refiriéndose a la situación del Brasil son elocuentes "¿Se puede pretender que los pobres de hoy que padecen hambre esperen 30 años, en medio de una opulencia creciente, para alcanzar la principesca suma de US\$ 100 por habitante? Justamente de esto, sin mayores eufemismos, trata el debate" (A. Fishlow, 1973).

Este estudio pretende contribuir al esclarecimiento del problema desarrollando una metodología que permita analizar las siguientes preguntas para un conjunto de países latinoamericanos:

- i) ¿Cómo varió el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza?
- ii) ¿A qué ritmo absoluto y porcentual crecieron los ingresos de los pobres y de los no pobres?
- iii) ¿Qué parte del crecimiento económico favoreció a los pobres y qué parte a los no pobres?
- iv) ¿Qué proporción de la parte que correspondió a los pobres se destinó a mitigar la *severidad* de la pobreza y cuánto a reducir la *extensión* de la pobreza?
- v) ¿Cómo evolucionaron los déficit de pobreza (*poverty gap*) expresados en términos absolutos y como porcentajes del ingreso y del gasto público?
- vi) De mantenerse la tendencia histórica ¿cuántos años se requerirán para que los pobres abandonen su condición de pobreza?

II. ASPECTOS METODOLOGICOS

Comenzaremos por resumir brevemente la metodología empleada para medir la participación de los pobres y no pobres en los beneficios del crecimiento económico y la evolución en el tiempo de la extensión, severidad y déficit de la pobreza ⁶.

⁶ Véase G. FIELDS (1977).

Es indudable que la forma ideal de esclarecer las cuestiones planteadas anteriormente requiere de períodos de tiempo respecto a la distribución y al crecimiento del ingreso. El primero de estos períodos no existe ni siquiera en muchos de los países más desarrollados. Por lo tanto, el análisis empírico de este trabajo se centrará en aquellos países acerca de los cuales existen datos sobre distribución de ingresos para dos o más momentos en el tiempo, y sobre esa base se analizará la evolución en el tiempo de las distintas variables vinculadas a la pobreza.

Esta metodología requiere de un criterio para definir la pobreza que permita clasificar a la población al menos en dos grandes grupos: pobres y no pobres. Entre los múltiples criterios que existen para definir la pobreza, cada uno de los cuales presenta ventajas y desventajas⁷, se adoptó el criterio de medición utilizado en los estudios empíricos de pobreza recientemente realizados en la CEPAL. Este criterio define la pobreza a partir de las denominadas líneas de pobreza, las cuales son contrastadas con el ingreso familiar por habitante. Todas aquellas familias cuyo ingreso familiar por persona es inferior a la línea de pobreza son consideradas pobres (P), en tanto que aquellas cuyo ingreso familiar por habitante excede a la línea de pobreza son consideradas no pobres (N).

La *línea de pobreza* se calcula sobre la base del costo de una canasta de alimentos que permita satisfacer las necesidades nutricionales mínimas en materia de calorías y proteínas. En términos más precisos, la línea de pobreza equivale al ingreso que es necesario tener para destinar al rubro alimentación un monto equivalente al costo de esa canasta de alimentos. Estos estudios definen también *líneas de indigencia*, las cuales corresponden exactamente al costo de esa canasta de alimentos. En síntesis, se consideran pobres aquellos hogares en que la proporción del ingreso que se destina a la alimentación, no les permite satisfacer plenamente sus necesidades nutricionales; y son considerados indigentes aquellos hogares que, aunque destinaran la totalidad de su ingreso al rubro alimentación, no satisfarían sus necesidades nutricionales⁸.

En aquellos países sobre los cuales se tengan datos de distribución de las personas o familias por categorías de ingreso familiar por habitante para dos períodos (0,1), se podrán identificar tres grupos de personas o familias, de acuerdo con su caracterización de pobre o no pobre en cada uno de los dos períodos analizados:

- i) el grupo de personas que eran pobres en el período inicial y que siguen siendo pobres en el período final (P, P);
- ii) el grupo de los que eran pobres en el período inicial y que dejan de serlo en el período final (P, N), y
- iii) el grupo de los que no eran pobres en el período inicial y que por consiguiente tampoco lo son en el período final (N, N)⁹.

En muchos de los países de América Latina, el grupo de personas que viven en condiciones de pobreza representa un porcentaje sustancial de la po-

⁷ Para una reseña de algunos de estos criterios y un análisis de sus ventajas y desventajas, véase S. PIÑERA (1978b).

⁸ Para una explicación más detallada de la metodología utilizada para estimar las líneas de pobreza, véase O. ALTIMIR (1978) y S. PIÑERA (1978b).

⁹ Esta clasificación tiene carácter exhaustivo dado que se supone que sólo existe movilidad ascendente, es decir, con el crecimiento económico un pobre puede dejar de serlo, pero un no pobre no puede transformarse en pobre.

blación total. La magnitud del grupo en condiciones de pobreza hace muy probable que al interior de él subsistan grandes diferencias tanto respecto de las condiciones iniciales como de los cambios ocurridos durante el período analizado. Esta posible heterogeneidad hace aconsejable analizar con un mayor grado de desagregación el grupo en condiciones de pobreza y distinguir de acuerdo con lo expuesto en el texto, tres tipos de hogares o personas: los indigentes (I); los pobres no indigentes (P^*), definidos como aquellos hogares o personas con un ingreso familiar por habitante mayor que la línea de indigencia pero menor que la línea de pobreza, y los no pobres (N). Esto permite identificar cinco grupos de personas o familias según su condición de indigencia, pobreza no indigente, o no pobreza en el período inicial y final. Si se identifica con la primera y segunda letra la situación de cada hogar en el período inicial y final respectivamente se tienen los siguientes grupos: (I, I), (I, P^*), (P^* , P^*), (P^* , N), (N, N).

A continuación se desarrollará la metodología de análisis para un caso simplificado de tres grupos de personas u hogares definidos en términos de su situación tanto en el período inicial como final (P, P), (P, N), (N, N). Al concluir el capítulo se presenta una versión resumida de esta metodología extendida al caso de cinco grupos de hogares o personas definidos en términos de su situación inicial y final¹⁰.

Retornando al caso simplificado y denominando I_p^0 , I_p^1 , I_n^0 , I_n^1 el porcentaje del total de la población en condiciones de pobreza y no pobreza en el período inicial y final, respectivamente, se pueden escribir las siguientes igualdades:

$$(1) \quad I_p^0 + I_n^0 = 1.0 \quad (2) \quad I_p^1 + I_n^1 = 1.0 \quad (3) \quad I_{pp} + I_{pn} + I_{nn} = 1.0$$

$$(4) \quad I_{pp} = I_p^1 \quad (5) \quad I_{nn} = I_n^0 \quad (6) \quad I_{pn} = I_p^0 - I_p^1 = I_n^1 - I_n^0$$

I_p^0 e I_p^1 miden el grado de extensión de la pobreza en el período inicial y final, respectivamente, en tanto que $I_{pn} = I_p^0 - I_p^1$ mide el grado de reducción en la incidencia o extensión de la pobreza entre el período inicial y final.

Si se denominan Y^0 e Y^1 los ingresos por habitante agregados en los períodos inicial y final, respectivamente, e Y_{pp}^0 , Y_{pp}^1 , Y_{pn}^0 , Y_{pn}^1 , Y_{nn}^0 , Y_{nn}^1 , los ingresos por habitante en el período inicial y final de los tres grupos de personas establecidos anteriormente, se pueden anotar las siguientes igualdades:

$$(7) \quad Y^0 = I_{pp} Y_{pp}^0 + I_{pn} Y_{pn}^0 + I_{nn} Y_{nn}^0$$

$$(8) \quad Y^1 = I_{pp} Y_{pp}^1 + I_{pn} Y_{pn}^1 + I_{nn} Y_{nn}^1$$

Las identidades (7) y (8) sólo expresan el ingreso nacional por persona como un promedio ponderado del ingreso por habitante de los tres grupos de personas, en que las ponderaciones corresponden a la participación de cada grupo en la población total.

Restando la expresión (7) de la expresión (8) se obtiene lo siguiente:

$$(9) \quad Y^1 - Y^0 = I_{pp} (Y_{pp}^1 - Y_{pp}^0) + I_{pn} (Y_{pn}^1 - Y_{pn}^0) + I_{nn} (Y_{nn}^1 - Y_{nn}^0)$$

¹⁰ Esta metodología también puede desagregarse en forma tal que permita distinguir entre el sector urbano y el sector rural.

La expresión (9) ya permite una primera descomposición del aumento en el ingreso agregado por habitante en la suma de tres efectos: el efecto mejoramiento de los pobres que siguieron siendo pobres, el efecto mejoramiento de los pobres que dejaron de serlo, y el efecto enriquecimiento de los no pobres. Sin embargo, dos transformaciones de esta expresión permitirán apreciar más claramente la naturaleza de estos efectos.

La primera de ellas se relaciona con el segundo efecto, que puede descomponerse en la suma de dos efectos de carácter más puro.

La expresión $Y^1_{pn} - Y^0_{pn}$ puede descomponerse en la suma de dos diferencias:

$$(Y^1_{pn} - LP) + (LP - Y^0_{pn})$$

en que LP corresponde al ingreso asociado a la línea de pobreza por habitante. La primera de estas diferencias refleja la parte del incremento del ingreso por persona del grupo que era pobre y dejó de serlo que era necesaria para que ese grupo abandonara la condición de pobreza. La segunda diferencia refleja la parte del incremento del ingreso por habitante de ese grupo que les permitió alejarse del ingreso asociado con una condición de pobreza.

La segunda diferencia tiene por objeto replantear la expresión (9) en términos del crecimiento porcentual del ingreso en lugar del crecimiento absoluto.

Introduciendo estas dos modificaciones se obtiene la expresión (10) que puede ser utilizada para evaluar empíricamente la distribución de los frutos o beneficios del crecimiento económico entre los distintos sectores.

Si se denomina \hat{X} el cambio porcentual experimentado por la variable X entre el período inicial y final ($\Delta X/X$), se obtiene lo siguiente:

$$(10) \quad \hat{Y} = (I_{pp} \frac{Y^0_{pp}}{Y^0}) Y_{pp} + (I_{pn} \frac{Y^0_{pn}}{Y^0}) \hat{Y}^n_{pn} + (I_{pn} \frac{Y^0_{pn}}{Y^0}) \hat{Y}^a_{pn} + (I_{nn} \frac{Y^0_{nn}}{Y^0}) \hat{Y}^n_{nn}$$

$$\text{en que:} \quad \hat{Y}^n_{pn} = \frac{LP - Y^0_{pn}}{Y^0_{pn}} \quad \text{y} \quad Y \hat{Y}^a_{pn} = \frac{Y^1_{pn} - LP}{Y^0_{pn}}$$

Si se define α^0_{ii} como la participación en el ingreso total del grupo ii en el período inicial, tenemos que:

$$\alpha^0_{pp} = (I_{pp} \frac{Y^0_{pp}}{Y^0}) \quad \alpha^0_{pn} = (I_{pn} \frac{Y^0_{pn}}{Y^0}) \quad \alpha^0_{nn} = (I_{nn} \frac{Y^0_{nn}}{Y^0})$$

Por lo tanto, la expresión (10) puede reescribirse como sigue:

$$(11) \quad \hat{Y} = \alpha^0_{pp} \hat{Y}_{pp} + \alpha^0_{pn} \hat{Y}^n_{pn} + \alpha^0_{pn} \hat{Y}^a_{pn} + \alpha^0_{nn} \hat{Y}^n_{nn}$$

La expresión (11) permite descomponer la tasa de crecimiento del ingreso por habitante (Y) de un país en un determinado período en la suma de cuatro efectos:

i) El efecto mejoramiento de los pobres (EMP). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante de los que eran y siguen siendo pobres, ponderado por su participación en el ingreso total en el período inicial;

ii) El efecto mejoramiento necesario para que los pobres que dejaron de serlo alcanzaran la línea de pobreza (EMNPN). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante necesario para que los pobres que dejaron de serlo alcanzaran un ingreso equivalente al de la línea de pobreza. Esta tasa de crecimiento está ponderada por la participación de este grupo en el ingreso total del período inicial;

iii) El efecto enriquecimiento por sobre la línea de pobreza de los que eran pobres y dejaron de serlo (EENPN). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante por sobre la línea de pobreza de los que eran pobres y dejaron de serlo, ponderado por la participación de este grupo en el ingreso total del período inicial;

iv) El efecto enriquecimiento de los no pobres (EEN). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante de los que ya no eran pobres en el período inicial, ponderado por la participación de este grupo en el ingreso total del período inicial.

La suma de estos cuatro efectos agota el crecimiento del ingreso nacional por habitante ocurrido durante el período.

$$(12) \quad \hat{Y} = EMP + EMNPN + EENPN + EEN$$

La suma de los dos primeros efectos se puede interpretar como aquella parte del crecimiento del ingreso por habitante de un país que favoreció a los pobres. Más aún, el primero de ellos (EMP) se puede interpretar como aquella parte del crecimiento económico de un país que se destinó a disminuir la *severidad* de la pobreza. Es decir, la parte que se destinó a mejorar las condiciones de vida de los que eran pobres y no lograron escapar de su condición de pobreza durante el período analizado. El segundo efecto se puede interpretar como aquella parte del incremento del ingreso por habitante de un país que se destinó a reducir la *extensión* de la pobreza. Es decir, la parte que permitió que aquellos pobres que lograron escapar de su condición de pobreza durante el período analizado alcanzaron un ingreso equivalente al de la línea de pobreza. Análogamente, los dos últimos efectos también pueden interpretarse como aquella parte del crecimiento del ingreso por habitante de un país que se destinó a alejar a los *nuevos no pobres* de la pobreza, y como aquella parte del crecimiento que se destinó a enriquecer a los que nunca fueron pobres.

Hasta el momento, el análisis de la pobreza y su relación con el crecimiento económico sólo han tenido en consideración el efecto de este último sobre la incidencia de la pobreza y la distribución de los beneficios de dicho crecimiento entre los distintos grupos de la población. Sin embargo, también existen otros indicadores o medidas que permiten esclarecer la relación existente entre crecimiento económico y pobreza.

Un tipo de indicadores son los cambios absolutos y porcentuales del ingreso nacional por persona y de los ingresos por habitante de los tres grupos de personas establecidas anteriormente, los que pueden medirse por los siguientes términos ya identificados:

$$(Y^1 - Y^0), \hat{Y}, (Y_{pp}^1 - Y_{pp}^0), \hat{Y}_{pp}, (Y_{pn}^1 - Y_{pn}^0), \hat{Y}_{pn}, (Y_{nn}^1 - Y_{nn}^0), \hat{Y}_{nn}$$

En el análisis empírico también se hará referencia al porcentaje de la población que vive en condiciones de indigencia en el período inicial (I_1^0) y en el período final (I_1^1) así como al promedio de ingresos en ambos períodos. También se considerarán los que eran indigentes en el período inicial y siguieron siéndolo en el período final, denominados Y_{II}^0 e Y_{II}^1 , respectivamente.

Otro tipo de indicadores son los que se han denominado *déficit de pobreza*, los cuales pueden definirse de múltiples maneras. Este estudio cuantificará empíricamente y analizará la evolución en el tiempo de los siguientes déficit de pobreza:

i) *Déficit de pobreza por habitante (DPP)*. Corresponde a la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio por habitante de los pobres, y mide el grado de *severidad* de la pobreza.

$$(13) \quad (DPP) = (LP - Y_p)$$

ii) *Déficit de pobreza total (DPT)*. Corresponde al déficit de pobreza por habitante multiplicado por el número de pobres (P). Este déficit depende tanto de la *severidad* como de la *extensión* de la pobreza.

$$(14) \quad (DPT) = (LP - Y_p) P = DPP \times P$$

iii) *Déficit de pobreza relativo al ingreso nacional (DPRY)*. Corresponde al déficit de pobreza total dividido por el ingreso nacional:

$$(15) \quad (DPRY) = \left(\frac{LP - Y_p}{Y} \right) I_p = \left(\frac{DPP \times I_p}{Y} \right)$$

Este déficit puede interpretarse de manera simplificada como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos de las personas para generar recursos que, transferidos íntegramente a los grupos pobres, les permitieran abandonar su condición de pobreza.

El déficit de pobreza expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas puede variar por tres razones o factores de muy distinta naturaleza. Un primer factor puede ser un cambio en la severidad media de la pobreza. Es decir, un cambio en el déficit medio por habitante definido como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio por habitante de los pobres. Un segundo factor puede ser un cambio en la extensión de la pobreza. Es decir, en el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza. Finalmente, un tercer factor puede ser un cambio en el ingreso por habitante agregado del país. En síntesis, este déficit puede disminuir aun cuando la *severidad* y la *extensión* de la pobreza hayan permanecido constantes y, por lo tanto, este déficit más que reflejar la magnitud de la situación de pobreza de un país, mide la capacidad de éste para aliviarla o erradicarla.

A partir de la expresión (15), el cambio porcentual entre dos períodos de tiempo, experimentado por el déficit de pobreza, expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas, puede descomponerse en la suma de tres efectos de muy distinta naturaleza:

$$(16) \quad (\hat{DPRY}) = \hat{DPP} + \hat{I}_p - \hat{Y}$$

La expresión (16) permite identificar la parte de la variación porcentual del déficit de pobreza relativo que se debe a cambios en la severidad de la pobreza (\hat{BPP}), la parte que se debe a cambios en la extensión de la pobreza, y la parte que se debe a cambios en el ingreso agregado por habitante. Esta expresión permitirá distinguir en qué medida el déficit de pobreza relativo disminuye debido a un mejoramiento en la situación de pobreza del país, y en qué medida ésta disminuye sólo debido al crecimiento agregado del país sin cambios en su situación de pobreza.

iv) *Déficit de pobreza relativo al ingreso del X por ciento más rico de la población (DPRYX)*. Corresponde al déficit de pobreza total dividida por el ingreso del X por ciento más rico de la población:

$$(17) \quad (DPRYX) = \frac{(LP - Y_p)}{B_x Y} I_p = \frac{DPP \times I_p}{B_x Y}$$

en que B_x representa la participación en el ingreso total del X por ciento más rico de la población. Este déficit puede interpretarse, de manera simplificada, como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos del X por ciento más rico de la población para generar recursos que, transferidos íntegramente a los grupos pobres, les permitieran abandonar su condición de pobreza. Este déficit puede alterarse por una simple concentración del ingreso en los tramos altos sin que se afecte en forma alguna la situación de los pobres y, por lo tanto, más que medir la magnitud de la pobreza, mide la capacidad de los grupos de altos ingresos para aliviarla o erradicarla. Una variante de este déficit consiste en expresarlo no como porcentaje del ingreso total del X por ciento más rico, sino que como porcentaje de los ingresos del X por ciento más rico una vez descontado un monto equivalente al nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza.

v) *Déficit de pobreza relativo al gasto público (DPRG)*. Corresponde al déficit de pobreza total dividido por el gasto público, y refleja en cierta forma la capacidad del sector público para abordar el problema de la pobreza:

$$(18) \quad (DPRG) = \left(\frac{LP - Y_p}{Y} \right) \frac{I_p}{(G/Y)} = \frac{DPP \times I_p}{Y (G/Y)}$$

en que (G/Y) representa el gasto público como porcentaje del ingreso nacional. Una forma alternativa de expresar este déficit, y que refleja mejor la capacidad efectiva del sector público para abordar el problema de la pobreza, consiste en expresar el déficit de pobreza total como porcentaje de aquella parte del gasto público en que la autoridad política tiene un cierto grado de libertad con respecto a su utilización y destino.

La expresión (18) permite descomponer la variación del déficit de pobreza relativo al gasto público en la suma de cuatro efectos:

$$(19) \quad (D\hat{PRG}) = D\hat{PP} + \hat{I}_p - \hat{Y} - (G\hat{Y})$$

Los efectos primero y segundo miden la parte de la variación del déficit que obedece a cambios en la severidad y extensión de la pobreza, respectiva-

mente. El tercer efecto refleja la variación causada por el crecimiento agregado del ingreso, en tanto que el cuarto corresponde a la variación debida a cambios en el tamaño relativo del sector público.

Finalmente, es interesante también analizar en qué medida el ritmo o velocidad de crecimiento de los países afecta la distribución de los frutos del mismo. En otras palabras, analizar la relación entre la *eficiencia* en el crecimiento y la *equidad* en la distribución de sus frutos.

A estos efectos se analizará la relación existente entre el porcentaje del crecimiento que se destinó a aliviar la situación de pobreza en cada país

$$\left(\frac{\text{EMP} + \text{EMNP}}{\hat{Y}} \right) \text{ y el ritmo de crecimiento del país respectivo } (\hat{Y}).$$

OBSERVACIONES METODOLOGICAS FINALES

Este apéndice extiende la metodología presentada en el capítulo II, al caso de los siguientes cinco grupos de individuos definidos de acuerdo a su situación en el período inicial y final.

i) Personas que eran indigentes en el período inicial y siguen siéndolo en el período final (I, I).

ii) Personas que eran indigentes en el período inicial y pobres no indigentes en el período final (I, P°).

iii) Personas que eran pobres no indigentes en el período inicial y siguen siéndolo en el período final (P°, P°).

iv) Personas que eran pobres no indigentes en el período inicial y no pobres en el período final (P°, N).

v) Personas que ya no eran pobres en el período inicial (N, N).

Definiciones:

$$(1) \quad \alpha_{ii}^0 = \text{Participación del grupo ii en el ingreso total del período inicial.}$$

$$(2) \quad \hat{Y}_{ii} = \text{Cambio porcentual en el ingreso por habitante del grupo ii entre el período inicial y final.}$$

$$(3) \quad \text{LI} = \text{Línea de indigencia.}$$

$$(4) \quad \hat{Y}_{IP^\circ}^{AN} = \frac{\text{LI} - Y_{IP^\circ}^0}{Y_{IP^\circ}^0}$$

$$(5) \quad \hat{Y}_{IP^\circ}^{AA} = \frac{Y_{IP^\circ}^1 - \text{LI}}{Y_{IP^\circ}^0}$$

$$(6) \quad \hat{Y}_{P^\circ N}^{AN} = \frac{\text{LP} - Y_{P^\circ N}^0}{Y_{P^\circ N}^0}$$

$$(7) \quad \hat{Y}_{P^{\circ}N}^{\wedge A} = \frac{Y_{P^{\circ}N}^1 - LP}{Y_{P^{\circ}N}^0}$$

Mediante estas definiciones, la expresión (11) del texto puede escribirse de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \hat{Y} = & \alpha_{II}^0 \hat{Y}_{II}^{\wedge} + \alpha_{IP^{\circ}}^0 \hat{Y}_{IP^{\circ}}^{\wedge N} + \alpha_{IP^{\circ}IP^{\circ}}^0 \hat{Y}_{IP^{\circ}IP^{\circ}}^{\wedge A} + \alpha_{P^{\circ}P^{\circ}}^0 \hat{Y}_{P^{\circ}P^{\circ}}^{\wedge} + \alpha_{P^{\circ}N}^0 \hat{Y}_{P^{\circ}N}^{\wedge N} \\ & + \alpha_{P^{\circ}N}^0 \hat{Y}_{P^{\circ}N}^{\wedge A} + \alpha_{N^{\circ}N}^0 \hat{Y}_{N^{\circ}N}^{\wedge} \end{aligned}$$

Esta expresión permite descomponer la tasa de crecimiento del ingreso por habitante (\hat{Y}) de un país en un determinado período, en la suma de siete efectos:

i) *Efecto mejoramiento de los indigentes (EMI)*. Este efecto puede interpretarse como aquella parte del incremento del ingreso por persona que se destinó a disminuir la *severidad* de la indigencia, y corresponde a la parte que se destinó a mejorar las condiciones de vida de los que eran y siguieron siendo indigentes.

ii) *Efecto mejoramiento necesario para que los indigentes que dejaron de serlo alcanzaran la línea de indigencia (EMNIP^o)*. Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a reducir la *extensión* de la indigencia.

iii) *Efecto mejoramiento por sobre la línea de indigencia de los que eran indigentes y dejaron de serlo (EMAIP^o)*. Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a alejar de la línea de indigencia a aquellos que abandonaron esta condición durante el período.

iv) *Efecto mejoramiento de los pobres no indigentes (EMP^o)*. Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a reducir la *severidad* de la pobreza no indigente, y corresponde a la parte que contribuyó a incrementar el ingreso de los que eran y siguieron siendo pobres no indigentes.

v) *Efecto mejoramiento necesario para que los pobres que dejaron de serlo alcanzaran la línea de pobreza (EMNP^oN)*. Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a reducir la *extensión* de la pobreza.

vi) *Efecto enriquecimiento por sobre la línea de pobreza de los que eran pobres y dejaron de serlo (EEP^oN)*. Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a alejar de la línea de pobreza a aquellos que abandonaron esta condición durante el período.

vii) *Efecto enriquecimiento de los no pobres (EEN)*. Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a enriquecer a quienes ya no eran pobres en el período inicial.

El incremento del ingreso nacional por habitante se puede descomponer en la suma de estos siete factores:

$$(9) \quad Y = EMI + EMNIP^{\circ} + EMAIP^{\circ} + EMP^{\circ} + EMNP^{\circ}N + EEP^{\circ}N + EEN$$

Más aún, estos factores se pueden agrupar en tres categorías: los que contribuyeron a aliviar la severidad o extensión de la indigencia (EI); los que contribuyeron a aliviar la severidad o extensión de la pobreza (EP), y los que contribuyeron a mejorar la situación de los no pobres (EN).

$$(10) \quad EI = EMI + EMNIP^{\circ}$$

$$(11) \quad EP = EMAOP^{\circ} + EMP^{\circ} + EMNP^{\circ}N$$

$$(12) \quad EN = EEP^{\circ}N + EEN$$

Esto permite descomponer el incremento del ingreso nacional por habitante en la suma de tres grandes efectos relacionados con la indigencia, la pobreza y la no pobreza.

$$(13) \quad Y = EI + EP + EN$$

III. ANALISIS EMPIRICO

1. *Los datos y sus limitaciones*

Los datos utilizados en este estudio corresponden a encuestas de hogares, censos de población y estimaciones hechas sobre la base de una serie de datos parciales. Existe un conjunto de estudios teóricos y empíricos que han procurado analizar, evaluar y ajustar las distintas fuentes de datos existentes en América Latina ¹¹. Una de las conclusiones que puede derivarse de estos estudios es que el notable aumento en la disponibilidad de datos sobre distribución de ingresos ocurrido en América Latina no ha ido acompañado por un aumento equivalente en la calidad de los mismos.

Tres son los problemas más comunes:

i) La falta de correspondencia entre el concepto de ingreso registrado en las encuestas o censos y el concepto de ingreso que se requiere para los propósitos del estudio.

ii) Los posibles errores de medición del concepto de ingreso registrado en las encuestas o censos. Entre las fuentes de errores más frecuentes se cuentan la subdeclaración deliberada, la no valoración de ingresos en especies y la producción para el autoconsumo, la no distinción entre ingreso bruto e ingreso neto, la no declaración de ingresos imputables por la ocupación de la vivienda propia, o de ingresos o ganancias no distribuidos, etc.

iii) La escasa representatividad de la muestra. El reducido tamaño o falta de representatividad de las muestras puede implicar que su expansión a la población total dé origen a sesgos en los resultados de los estudios.

Todos estos problemas hacen suponer que los datos sobre distribución de los ingresos obtenidos de estas fuentes corresponden, en el mejor de los casos, a

¹¹ Véase, por ejemplo, R. SZAL (1975), I. NAVARRETE (1970), M. URRUTIA y G. LANGONI.

aproximaciones de las verdaderas distribuciones de ingresos existentes. En este sentido las palabras de Kuznets son ilustrativas: "puede no ser una exageración decir que no estamos trabajando con datos sobre distribución del ingreso personal, sino que con estimaciones o apreciaciones de valientes e ingeniosos académicos" (S. Kuznets, 1963).

A los propósitos de este estudio de pobreza, el concepto de ingreso apropiado debería incluir, por una parte, el ingreso disponible total (sueldos y salarios, ingresos empresariales, ingresos de capital, transferencias, ingresos imputados por vivienda propia ocupada, por producción destinada al autoconsumo, etc., ingresos retenidos, ingresos en especies, etc.) y, por otra, el ingreso imputable por la obtención de bienes y servicios en forma gratuita o subsidiada.

La incorporación de esta segunda fuente de ingreso real requeriría un completo estudio de la incidencia del gasto público por niveles de ingresos en cada uno de los países y en cada uno de los períodos. La carencia de este tipo de estudios para la gran mayoría de los países de la región impidió la incorporación de los ingresos imputables por la obtención de bienes y servicios provistos por el sector público en forma gratuita o subsidiada¹². Por lo tanto, el concepto de ingreso utilizado en este estudio corresponde al de ingreso total disponible.

La obtención de distribuciones para ser utilizadas en el análisis empírico requirió corregir y transformar las fuentes de información originales, especialmente en lo referente a los problemas relacionados con el concepto de ingreso y con la medición de los ingresos. El proceso de corrección de ingresos consistió en igualar el ingreso disponible medio con el que registran las cuentas nacionales, lo cual significó hacer uso de cierta información desagregada de cuentas nacionales y de otras fuentes de información disponibles. Con respecto a las transformaciones, en algunos casos, además de las correcciones mencionadas, fue necesario transformar la distribución de ingresos corregida a fin de obtener una distribución de los hogares y personas clasificadas de acuerdo con el ingreso familiar por habitante. Esta última distribución de ingresos sirvió de base para el análisis empírico¹³.

En la medida en que los sesgos que aún persisten en las distribuciones corregidas del ingreso que se utilizan en este estudio sean similares en los períodos analizados en cada país, los resultados con respecto a la evolución de las variables investigadas serán más confiables que los valores absolutos tomados por ellas en cada uno de los períodos. El análisis de esta evolución constituye el objetivo principal de este estudio.

En síntesis, es indudable que los datos son insuficientes, pero es igualmente indudable que son los únicos existentes. Sin embargo, cabe destacar que las conclusiones que se derivan de este estudio adolecen al menos de las mismas deficiencias que caracterizan a los datos corregidos de las cuales ellas se derivan.

Los cuadros 1 y 2 presentan los valores que alcanzan estas líneas, en monedas nacionales de 1970 y en dólares de 1970, para un conjunto de países de América Latina.

¹² Para calcular las líneas de pobreza de los distintos países se ha empleado un método que, en cierta forma, toma en consideración la existencia de este tipo de bienes y servicios.

¹³ Al comenzar el análisis de los datos de cada país se explicitan los criterios, supuestos y procedimientos utilizados para realizar las correcciones y transformaciones antes mencionadas.

Cuadro 1

LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA. PRESUPUESTOS ANUALES POR PERSONA, ESTIMADOS A PRECIOS DE 1970
(Monedas nacionales)

País	LINEAS DE POBREZA				LINEAS DE INDIGENCIA			
	Area metropo- litana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area metropo- litana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	942	942	620	874	471	471	354	445
Brasil	890	890	588	732	445	445	336	387
Colombia	3.226	3.110	2.121	2.695	1.613	1.555	1.212	1.413
Costa Rica	1.296	1.262	849	1.008	646	631	485	540
Chile	2.920	2.840	1.916	2.566	1.460	1.420	1.095	1.325
Ecuador	4.220	4.080	2.772	3.314	2.110	2.040	1.584	1.774
Honduras	380	366	249	284	190	183	142	153
México	2.314	2.234	1.521	1.965	1.157	1.117	869	1.022
Perú	7.016	6.826	4.606	5.716	3.508	3.413	2.632	3.022
Uruguay	56.984	56.984	37.399	52.225	28.492	28.492	21.371	26.762
Venezuela	1.292	1.248	849	1.136	646	624	485	584

Fuente: O. ALTIMIR, 1979.

2. LOS RESULTADOS

La metodología descrita en el segundo capítulo de este trabajo fue aplicada al análisis de la evolución de la pobreza en seis países de América Latina: Brasil: período 1960-1970; Colombia: período 1964-1974; Costa Rica: período 1961-1971; Chile: períodos 1940-1954 y 1954-1968; México: períodos 1950-1963 y 1963-1968, y Perú: período 1961-1971¹⁴.

En esta sección se pretende sintetizar en cuadros-resúmenes los principales resultados obtenidos para cada país y, simultáneamente, presentar y analizar los resultados sobre los seis países considerados en conjunto. Estos representaban un 70% de la población y un 69% del producto interno bruto de América Latina y el Caribe en el año 1977. Este estudio considera sólo dos períodos de tiempo. El primero se centra alrededor de 1960 y el segundo alrededor de 1970.

¹⁴ Los seis anexos a este trabajo presentan los resultados empíricos de la aplicación de esta metodología a cada uno de esos seis países.

Cuadro 2

LÍNEAS DE POBREZA Y LÍNEAS DE INDIGENCIA. PRESUPUESTOS ANUALES POR PERSONA A PRECIOS DE 1970
(dólares estadounidenses)

País	I. Conversión mediante tipos de cambio a						II. Conversión mediante paridades de poder adquisitivo b					
	Líneas de pobreza			Líneas de indigencia			Líneas de pobreza			Líneas de indigencia		
	Pro- medio urbano	Pro- medio nacional	Area me- tropo- litana	Pro- medio urbano	Pro- medio nacional	Area me- tropo- litana	Pro- medio urbano	Pro- medio nacional	Area me- tropo- litana	Pro- medio urbano	Pro- medio nacional	Area me- tropo- litana
Argentina	249	164	231	124	93	117	319	210	296	160	160	151
Brasil	197	130	162	98	74	85	215	142	177	107	107	93
Colombia	176	116	147	88	66	77	302	199	252	151	146	132
Costa Rica	196	128	152	98	73	82	255	162	198	127	124	106
Chile	256	249	168	128	96	116	269	176	236	134	131	122
Ecuador	220	213	145	110	83	92	301	198	237	151	146	127
Honduras	190	183	125	95	71	77	217	142	162	109	105	87
México	185	179	122	93	70	82	261	171	221	130	126	115
Perú	181	176	119	91	68	78	228	150	186	114	111	98
Uruguay	234	234	153	117	88	110	287	188	263	143	143	135
Venezuela	287	277	189	144	108	130	326	214	287	163	158	147

Fuente: O. ALTMAN, 1979.

a Se utilizan los tipos de cambio medios de importación en 1970.

b Paridades de poder adquisitivo (PPP) en el gasto PIB en 1970 que utilizaba la CEPAL (1977) para la conversión del ingreso real de los países latinoamericanos a una moneda común.

Cuadro 3
PORCENTAJES DE INDIGENTES Y POBRES ^a

País	Año	Población	Porcentaje			I _{pp} ^b	I _{pn} ^b	I _{nn} ^b
			Indigentes (I _i)	Pobres (I _p)	No pobres (I _n)			
Brasil	1960	71.539.000	19,6	51,6	48,4	44,4	7,2	48,4
	1970	95.204.000	18,4	44,4	55,6			
Colombia	1964	17.903.100	45,0	65,6	34,4	43,4	22,2	34,4
	1974	23.298.700	17,7	43,4	56,6			
Costa Rica	1961	1.297.000	5,4	51,2	48,8	20,1	31,1	48,8
	1971	1.786.000	3,3	20,1	79,9			
Chile	1940	5.147.000	33,4	55,5	44,5	45,6	9,9	44,5
	1954	6.599.000	23,4	45,6	54,4			
	1968	9.321.000	4,2	15,0	85,0			
México	1950	28.626.900	—	52,2	47,8	36,3	15,9	47,8
	1963	41.877.830	5,4	36,3	63,7			
	1968	47.187.280	3,0	27,0	73,0			
Perú	1961	10.456.300	35,2	57,8	42,2	52,0	5,8	42,2
	1971	13.878.800	33,0	52,0	48,0			
Conjunto de seis países ^c	1960	142.644.000	19,5	48,7	51,3	38,9	9,8	51,3
	1970	191.381.000	14,7	38,9	61,1			

a El porcentaje de pobres incluye al de indigentes.

b I_{pp} representa el porcentaje de la población que era pobre en el período inicial y siguió siéndolo en el período final; I_{pn} representa el porcentaje de la población que escapó a su condición de pobreza durante el período; I_{nn} representa el porcentaje de la población que ya no era pobre en el período inicial.

c La población del conjunto de seis países es la población efectiva en 1960 y 1970, según CELADE. Los porcentajes de población que viven en condiciones de indigencia, pobreza y no pobreza fueron calculados mediante un promedio ponderado en que las observaciones para 1960 y 1970 corresponden a las observaciones más cercanas de cada país a esos dos años, respectivamente. En el caso de Chile, se hizo una excepción, por lo cual las cifras para 1980 se obtuvieron por interpolación lineal entre los años 1954 y 1968. El ingreso por habitante del conjunto de los seis países es el ingreso medio por habitante en esos países durante 1960 y 1970, según datos de la CEPAL.

El cuadro 3 presenta los porcentajes de indigentes y pobres para cada uno de los seis países analizados y para el conjunto de ellos. Se observa que, en promedio para los seis países, durante 1960, un 19,5% de la población vivía en condiciones de indigencia y un 48,7% en condiciones de pobreza ¹⁵. Estos mismos porcentajes alcanzaban en 1970 a 14,7% y 38,9%, respectivamente. Esto

¹⁵ El porcentaje de pobres incluye a los indigentes.

Cuadro 4

EFECTOS DEL CRECIMIENTO SOBRE EL INGRESO ABSOLUTO MEDIO DE LOS DISTINTOS GRUPOS, A PRECIOS DE 1970

(Dólares) ^a

País	Año	Y _{ii}	Y _{pp}	Y _{pn}	Y _{nn}	Y _{20%}	Y
Brasil	1960	62,4	97,8	162,8	474,9	792,9	285,0
	1970	62,7	105,0	190,6	662,4	1.175,3	381,2
Colombia	1964	33,7	70,2	153,7	937,3	1.337,0	386,9
	1974	72,9	146,8	318,0	1.126,0	1.571,4	521,6
Costa Rica	1961	85,0	113,6	157,4	673,1	1.188,7	400,1
	1971	85,0	140,2	273,7	915,2	1.488,8	589,6
Chile	1954	—	43,0	145,7	1.019,9	1.914,2	604,8
	1968	71,7	154,8	301,8	883,4	1.475,5	597,0
México	1963	—	139,6	210,8	754,7	1.646,2	538,8
	1968	—	168,2	258,0	985,9	2.030,0	697,0
Perú	1961	47,1	74,5	164,7	765,1	1.291,0	371,2
	1971	47,3	80,8	201,5	937,3	1.561,9	449,2
Conjunto de seis países ^b	1960	55,2 ^c	100,0	179,0	652,0	1.180,0	390,6
	1970	61,6 ^c	120,0	255,0	831,0	1.480,0	494,0
Cambio porcentual, período 1960-1970		11,6	20,0	42,4	27,5	25,4	26,5

a Tipo de cambio de paridad para 1970, utilizado por la CEPAL (*Series históricas del crecimiento de América Latina*, Cuaderno Estadístico N° 3, Santiago, Chile, 1977), para la conversión del ingreso real de los países latinoamericanos a una moneda común.

b Se obtuvo como promedio ponderado, en que las observaciones para 1960 y 1970 corresponden a las observaciones de cada país más cercanas a esos dos años, respectivamente. En el caso de Chile, las cifras para 1960 se obtuvieron mediante la interpolación lineal de los años 1954 y 1968.

c Promedio ponderado de las observaciones disponibles.

significa que en el período 1960-1970 ¹⁶, un 4,8% de la población dejó de ser indigente y un 9,8% superó su condición de pobreza.

El cuadro 4 presenta, para cada uno de los períodos, el nivel absoluto de ingreso medio disponible de cada uno de los grupos. El ingreso medio disponible por habitante de los seis países en conjunto se incrementó en un 26,5% en el período 1960-1970. El ingreso por persona de casi 40% de la población que era y siguió siendo pobre se incrementó en un 20%, lo que representó un incremento de 20 dólares de 1970 ¹⁷. El casi 10% de la población que abandonó su condición de pobreza durante el período, incrementó su ingreso por habitante en poco más de 42%; el 51% que ya no era pobre en 1960 incrementó su ingreso por habitante en un 27,5% durante el período. Finalmente, si se consideran los dos extremos el 14,7% de la población que era y siguió siendo indigente sólo incrementó su ingreso por persona en un 11,6%, lo que significó un incremento de

¹⁶ Se recuerda al lector que los períodos 1960 y 1970 deben interpretarse como alrededor de 1960 y alrededor de 1970, respectivamente.

¹⁷ Usando tipo de cambio de paridad para 1970.

6 dólares de 1970 durante el período. Por otra parte, el 20% más rico de la población incrementó su ingreso por habitante en un 25,4%, lo que significó un incremento de 300 dólares, es decir, un incremento 50 veces mayor al incremento experimentado por el grupo de indigentes.

En síntesis, todos los grupos incrementaron su ingreso absoluto durante el período analizado. Mientras mayor el nivel de ingreso inicial, mayor fue el incremento absoluto de los ingresos, por lo que los índices diferenciales absolutos de ingreso se incrementaron. En términos porcentuales, los grupos que eran y siguieron siendo indigentes así como los que eran y siguieron siendo pobres, fueron, en ese orden, los que menos se beneficiaron del crecimiento económico, lo cual significó un deterioro en la distribución del ingreso. El grupo que escapó de la pobreza durante el período fue el grupo que experimentó el mayor incremento porcentual en sus ingresos. El grupo que ya no era pobre en 1960 y el grupo correspondiente al 20% más rico experimentaron incrementos porcentuales de ingresos muy similares al promedio agregado.

De estas cifras se desprende que si bien el crecimiento económico ocurrido durante el período favoreció a todos los grupos de la población, éste fue muy favorable para los no pobres y para los menos pobres de los pobres, pero muy poco beneficioso para los más pobres de los pobres¹⁸.

El cuadro 5 presenta la descomposición de los frutos del crecimiento económico y la evolución de la participación en el ingreso total de los distintos grupos¹⁹. En este cuadro se observa que, para el conjunto de países analizados, cerca del 6% del crecimiento económico ocurrido durante el período se destinó a reducir la *severidad* de la pobreza, es decir, a incrementar el ingreso por habitante de casi un 40% de la población que era y siguió siendo pobre. Un 2,3% del crecimiento se destinó a reducir la *extensión* de la pobreza, es decir, a permitir que el 10% de la población que abandonó su condición de pobreza durante el período alcanzara un ingreso equivalente al de la línea de pobreza, lo cual quiere decir que se destinó a reducir la severidad y extensión de la pobreza poco más del 8% del crecimiento del ingreso ocurrido durante el período analizado. Un 2,6% del crecimiento permitió que aquellos pobres que dejaron de serlo excedieran el nivel de ingreso correspondiente a una situación de pobreza. El 89,2% restante del crecimiento se destinó a favorecer a los que ya no eran pobres en 1960, correspondiendo al 20% más rico casi el 60% de los frutos del crecimiento.

Analizando las participaciones de los distintos grupos en el ingreso total se observa que el grupo que era y siguió siendo pobre redujo su participación desde un 10,2% en 1960 a un 9,3% en 1970. El grupo que abandonó su condición de pobreza pasó de un 5% en 1960 a un 5,6% en 1970. Finalmente, el grupo que ya no era pobre en 1960 también incrementó su participación, de un 84,9% en 1960, a un 85,1% en 1970, en tanto que la participación del 20% más rico permaneció constante.

En síntesis, si bien en términos absolutos, todos los grupos se beneficiaron del crecimiento económico ocurrido en el período 1950-1970, en términos relativos, el grupo de pobres resultó perjudicado.

¹⁸ Es indudable que estos resultados están íntimamente ligados al tipo de desarrollo experimentado por los países de la región y a la naturaleza de la acción redistributiva del Estado.

¹⁹ Por los distintos tamaños de los grupos indigentes, pobres y no pobres, no son válidas las comparaciones directas de las cifras de este cuadro entre los diferentes países.

El cuadro 6 presenta la evolución de los déficit de pobreza durante el periodo. Para el conjunto de países analizados el déficit de pobreza por habitante bajó de alrededor de 82 dólares en 1960 a cerca de 74 dólares en 1970 ²⁰. El déficit de pobreza absoluta, que corresponde al total de ingresos que habría que transferir a los pobres para que éstos abandonasen su condición de pobreza, se redujo de 5.992 millones de dólares en 1960 a 5.457 millones de dólares en 1970 ²¹, lo que significa que como porcentaje del producto interno bruto, este déficit se redujo de casi un 8,2% en 1960 a poco más de 4% en 1970. Finalmente, el déficit de pobreza expresado como porcentaje del gasto público se redujo de un 69,7% en 1960, a un 23,9% en 1970.

Cuadro 6

PROMEDIOS ANUALES DEL DEFICIT DE POBREZA, A PRECIOS DE 1970 ^a
(dólares)

País	Año	DPP Déficit pobreza por habitante	DPT ^b Déficit pobreza absoluta	DPRY Déficit pobreza relativa ingreso disponible %	DPRY 20 % Déficit pobreza relativa ingreso 20% más rico %	DPRPIB Déficit pobreza relativa al PIB %	DPRG Déficit pobreza relativa gasto publico %
Brasil	1960	70,2	2.589,4	12,7	22,8	9,3	47,6
	1970	72,0	3.040,8	8,4	13,6	6,1	24,8
Colombia	1964	153,6	1.804,2	26,0	37,6	20,2	175,3
	1974	105,2	1.063,4	8,8	14,6	6,8	46,5
Costa Rica	1961	60,1	39,9	7,4	12,4	5,6	38,7
	1971	60,1	21,6	2,1	3,9	1,6	8,3
Chile	1940	124,8	356,9	16,1	23,4	11,5 ^c	60,1
	1954	126,5	380,5	9,5	15,0	7,7 ^c	38,8
	1968	75,7	105,8	1,9	3,8	1,3 ^c	4,5
México	1950	44,4	664,0	8,6	14,7	6,4	135,7
	1963	44,0	668,0	4,2	6,9	3,3	46,0
	1968	37,4	466,0	2,0	3,4	1,6	20,8
Perú	1961	102,4	619,0	16,0	22,9	12,6 ^c	79,0
	1971	105,2	759,2	12,2	17,5	9,3 ^c	53,0
Conjunto de 6 países ^d	1960	81,9	5.992,0	10,8	17,7	8,2	69,7
	1970	73,8	5.457,0	5,8	9,5	4,3	23,9

^a Tipo de cambio de paridad.

^b En millones de dólares de 1970.

^c Esta cifra es relativa al producto interno bruto.

^d Promedio ponderado en que las observaciones para 1960 y 1970 son las observaciones de cada país más cercanas a esos años, excepto en el caso de Chile, en que las observaciones para 1960 se generaron por interpolación lineal.

²⁰ Este déficit es igual a la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso por habitante de los pobres. Dado el distinto tamaño del grupo de pobres en 1960 y 1970, el cambio experimentado por este déficit no corresponde al cambio experimentado por el ingreso por habitante de los que eran y siguieron siendo pobres.

²¹ Dólares de 1970, usando el tipo de cambio de paridad.

La reducción del déficit de pobreza expresado como porcentaje del producto interno bruto, se explica en un 16.5% por la reducción de la *severidad* de la pobreza, en un 35.5% por la reducción de la *extensión* de la pobreza, y en un 48% por el incremento del producto interno bruto por persona.

Estas cifras indican con claridad que entre 1960 y 1970, desde el punto de vista de los recursos económicos, se hizo mucho más factible cumplir con el propósito de superar la pobreza. Esto se debe a que el problema de la pobreza va estando progresivamente más condicionado por la falta de equidad en la distribución del ingreso que por la insuficiencia de los recursos. Sin embargo, esto no debe inducir a error respecto a otro tipo de dificultades inherentes a esta tarea. Es indudable que la erradicación de la pobreza no puede analizarse como un objetivo aislado, sino que debe insertarse en el contexto de una estrategia de desarrollo, en que la erradicación de la pobreza sea la meta más importante, pero no por ello la única. El logro de un crecimiento estable y sostenido, la satisfacción de las necesidades de los grupos medios, la reducción de las desigualdades excesivas, la mantención de ciertos equilibrios internos y externos, la reducción de la dependencia, etc., pueden también constituir objetivos de esa estrategia.

En la elaboración de esta estrategia es importante reconocer que no existe ninguna fuerza dentro del mecanismo del mercado que automáticamente reorienta los recursos o los frutos del crecimiento económico hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos más pobres. Por lo tanto, sólo un factor externo al mecanismo del mercado, actuando a través o al margen de éste, puede reorientar los recursos y los frutos del crecimiento hacia los grupos más pobres. Por ende, y dada la magnitud y complejidad de la tarea, deberá corresponder necesariamente al Estado un papel protagónico y sistemático en ella. La función del Estado en esta tarea puede separarse en dos grandes componentes de índole esencialmente complementaria.

Por una parte, está la labor distributiva que deberá emprender el Estado, y que consiste en alterar la estructura y funcionamiento del sistema económico de forma tal que permita una distribución más equitativa del ingreso, incrementando en forma permanente la capacidad de generación de ingresos de los grupos más pobres. En esta categoría se destacan, entre otras, aquellas acciones tendientes a aumentar la tasa de ahorro y la eficiencia en el uso de los recursos de inversión, a adecuar la estructura productiva a la dotación de recursos existentes, a perfeccionar el funcionamiento del mercado de factores y de bienes, a mejorar la calidad del recurso humano y a proveer de activos físicos a los grupos pobres.

Por otra parte, se cuenta la labor redistributiva que deberá emprender el Estado, y que consiste básicamente en reasignar los ingresos ya generados en el proceso productivo mediante la transferencia de ingresos o consumos desde los grupos de altos ingresos hacia los grupos de bajos ingresos. Es indudable que muchas de estas transferencias pueden tener simultáneamente un componente distributivo.

Entre los muchos obstáculos de orden económico y social que deberá enfrentar la tarea de erradicación de la pobreza, es de fundamental importancia analizar las posibilidades y limitaciones del Estado para llevarla a cabo. Dicho análisis puede centrarse en dos aspectos. Por una parte, la existencia o carencia de una efectiva voluntad y capacidad política por parte de los gobiernos para emprender la tarea de erradicación de la pobreza; y por otra, la capacidad fi-

nanciera, técnica y administrativa de éstos para cumplirla en forma eficiente y satisfactoria.

La carencia o insuficiencia de una verdadera voluntad y capacidad política por parte de los gobiernos ha sido, y probablemente seguirá siendo, uno de los principales obstáculos en la tarea de erradicar la pobreza. En este sentido, el hecho que del análisis cuantitativo se desprenda que la tarea es factible no debe inducir a error, pues sin duda éste deberá enfrentar grandes dificultades. Entre las causas que explican esta falta de voluntad cabría mencionar el escaso o nulo grado de organización de los grupos que deberían resultar beneficiados, lo que, unido al alto grado de organización de los grupos que deberían ceder parte de su participación en el ingreso, da origen a muy disímiles grados de presión sobre los gobiernos para que éstos emprendan o no la tarea de erradicar la pobreza.

Por otro lado la capacidad para cumplir satisfactoriamente la tarea depende de muchos factores. Un factor condicionante fundamental es el tamaño del Estado, no necesariamente en términos de propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en términos de capacidad de movilizar recursos. Otros factores están relacionados con la estructura administrativa del gobierno y los canales con que él cuenta para llegar en forma efectiva y selectiva a los grupos más pobres; y con el conocimiento que exista respecto a las principales características de las personas y hogares pobres. Estos y otros factores han contribuido en gran medida a que una buena parte de las políticas que se han puesto en marcha en la región para aliviar la pobreza no hayan logrado llegar con efectividad y selectividad a los grupos que presumiblemente intentaban beneficiar, filtrándose gran parte de sus beneficios hacia los grupos medios y altos.

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, I. y MORRIS, C. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, 1973.
- AHLUWALIA, M. "Income inequality: Some dimensions of the problem", *Redistribution with Growth*, Banco Mundial, IDS, University of Sussex, Oxford University Press, 1974.
- AHLUWALIA, M. "Inequality, poverty and development", *Journal of Development Economics*, Glasgow, vol. 3, N° 4, diciembre de 1976.
- AHLUWALIA, M. y DULOX, J. "Poverty alleviation and growth pessimism: A reexamination of gross country evidence", trabajo presentado a la Conferencia de Bellagio, Banco Mundial, 1977.
- ALTIMIR, OSCAR. *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979.
- ANAND, S. *The Size Distribution of Income in Malaysia*, Banco Mundial, 1974.
- BACHA, E. "On some contributions to the Brazilian income distribution debate", Discussion Paper, N° 11, Harvard Institute for International Development, 1976.
- BACHA, E. y TAYLOR, L. "Brazilian income distribution in the 1960's: Facts, model results and the controversy", trabajo presentado a la Conferencia de Bellagio, Banco Mundial, 1977.
- BERRY, A. y URRUTIA, M. *Income Distribution in Colombia*, Yale University Press, 1976.
- BOWLEY, A.L. *The Nature and Purpose of the Measurement of Economic Phenomena*, MacMillan, Londres, 1923.
- CHENERY, H. Introducción al libro *Redistribution with Growth*.
- DANDEKAR, V. y RATH, N. "Poverty in Indias", *Economic and Political Weekly*, Nos. 2 y 9, enero de 1971.
- FIELDS, G. "Who benefits from economic development? A reexamination of Brazilian growth in the 1960's", *American Economic Review*, septiembre de 1977.
- FISHLOW, A. "Brazilian size distribution of income", *American Economic Review*, mayo de 1972.
- FISHLOW, A. "Some reflections on past 1964 Brazilian economic policy", *Authoritarian Brazil*, A. Stephan, ed., New Haven, 1973.
- FISHLOW, A. "Brazilian income distribution: Does trickle down really work?" trabajo presentado en la Conferencia de Bellagio, Banco Mundial, 1977.
- GRIFFIN, K. "Increasing poverty and changing ideas about development strategies", trabajo presentado a la Conferencia de la Universidad de Los Andes, Bogotá, CEDE, 1977.
- GRIFFIN, K. y KHAN, A. "Poverty in the Third World: Ugly facts and fancy models", trabajo presentado a la Conferencia de Bellagio, Banco Mundial, 1977.
- JADUE, R. "Distribución probable del ingreso de las personas", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile*, 1970.
- KUMAR, D. "Changes in income distribution and poverty in India: A review of the literature", *World Development*, enero de 1974.
- LAL, D. "Distribution and development: A review article", *World Development*, septiembre de 1976.
- LANGONI, C. *Distribuição de rendas e desenvolvimento económico do Brasil*, Editora Expressao e Cultura, 1973.
- LANGONI, C. "Review of income distribution data: Brazil", *Research Program in Economic Development*, Princeton University, 1975.
- LITTLE, I. "Book review", *Journal of Development Economics*, junio de 1976.
- MCMANARA, R. Prefacio al libro *The Assault on World Poverty*, Banco Mundial, The Johns Hopkins University Press, 1975.
- MORAWETZ, D. *Twenty Five Years of Economic Development 1950 to 1975*, Banco Mundial, 1977.

- NAVARRETE, I. "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", *Perfil de México en 1980, Siglo XXXI*, Editores, México, 1970.
- PAPANEK, G. "Growth, income distribution and policies in less developed countries", *Economic Growth in Developing Countries*, Yohanan Ramati, ed., Praeger, Nueva York, 1975.
- PINTO, A. "Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad", exposición en el Encuentro Nacional de Centros de Post-grado en Economía, Brasil, 1977.
- PIÑERA, S. "Cómo medir el progreso de los países", Documento de trabajo del proyecto de Pobreza Crítica (PPC/CDE/03.1), versión mimeografiada, 1978.
- PIÑERA, S. "Definición, medición y análisis de la pobreza en países latinoamericanos: aspectos conceptuales y metodológicos", documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, (PPC/CDE/01.1), versión mimeografiada, 1978.
- SELOWSKY, M. "The distribution of public services across income groups: A case study of Colombia", Development Research Center, World Bank, 1977.
- SRINIVASAN, T. y BARDHAN, P. *Poverty and Income Distribution in India*, Statistical Publishing Society, 1974.
- SZAL, R. "A methodology for the evaluation and adjustment of income distribution data". Discussion Paper N° 54, Research Program in Economic Development, Princeton University, octubre de 1975.
- URRUTIA, M. "Review of income distribution data: Colombia, Mexico and Venezuela", Research Program in Economic Development, Woodrow Wilson School, Princeton University, 1975.
- WEBB, R. "The distribution of income in Peru". Discussion Paper N° 26, Princeton University, 1972.

Pobreza, población y desarrollo

Omar Argüello

1. DEFINICION Y ESTRUCTURA CAUSAL DE LA POBREZA

El problema de la pobreza alcanza proporciones apreciables de población tanto en los países centrales desarrollados como en los periféricos de menor grado y diferente tipo de desarrollo. Esta presencia de la pobreza está dada en parte por las exigencias sociales y económicas a partir de mayores desarrollos de valores culturales y concepciones de los derechos del hombre y en parte porque el proceso de desarrollo deja fuera de sus beneficios a proporciones variables de población. Puede sostenerse, en general, que en los países de mayor desarrollo se pone más énfasis en los fenómenos relativos a la pobreza, dado la mayor difusión de los valores y derechos humanos al conjunto de la sociedad, mientras que en los países periféricos en general y de la región latinoamericana en particular, el énfasis está puesto en los fenómenos relativos a la marginalidad, dadas las importantes proporciones de población que no pueden incorporarse productivamente al proceso económico.

Esto se relaciona con la diferente conceptualización del fenómeno en un tipo de sociedad u otra. Mientras en Estados Unidos y otros países desarrollados, el tema de la pobreza ha recobrado una fuerza importante en la literatura científica hace más de una década, en América Latina son escasísimos los trabajos que abordan el problema de los bajos ingresos y las condiciones de existencia en términos de pobreza. La ciencia social en esta región ha tomado el problema bajo los enfoques del dualismo estructural y como superación de ésta, de la heterogeneidad estructural, así como desde el enfoque de la marginalidad, pero casi nunca en términos de pobreza.

De hecho, estas conceptualizaciones cambiantes dentro de la región, lejos de reflejar posiciones de moda, están reeditando constantemente, con diferentes prismas, un problema real y concreto en el desarrollo latinoamericano, cual es el de una gran proporción de la población que no tiene posibilidades de empleo productivo en un modelo de desarrollo concentrador y excluyente, condenándola a condiciones de vida que no alcanzan a satisfacer las necesidades más elementales. Esta situación estructural viene a reforzarse por un comportamiento demográfico propio de los estratos pobres, los que muestran una fecundidad

que agrava su situación y obstaculiza una calificación adecuada de la fuerza de trabajo para competir por los escasos empleos productivos bien pagados.

Esta mayor fecundidad, en la medida que se traduce en aumento de la población, viene a presionar más aún a esta estrategia económica, creando una interacción negativa entre población y desarrollo, mediatizada por una situación de pobreza; la proporción de población marginada del proceso productivo cae necesariamente en situaciones de pobreza grave y es precisamente en esta situación donde se dan las condiciones para un mayor incremento de la población, lo que vuelve a afectar el estilo de desarrollo.

Desde esta perspectiva, la definición de pobreza esbozada anteriormente debe ser completada para caracterizarla como: una situación socioeconómica propia de los estratos de población que no pueden satisfacer adecuadamente las necesidades definidas culturalmente como básicas; situación en la que se encuentran como consecuencia de las políticas que regulan la distribución de los beneficios de un determinado modelo económico y que es agravada por un comportamiento demográfico asociado a esa situación de pobreza.

Dada esta definición, se deriva de la misma una estructura causal del fenómeno de la pobreza que puede graficarse tentativamente, como se aprecia en la página siguiente.

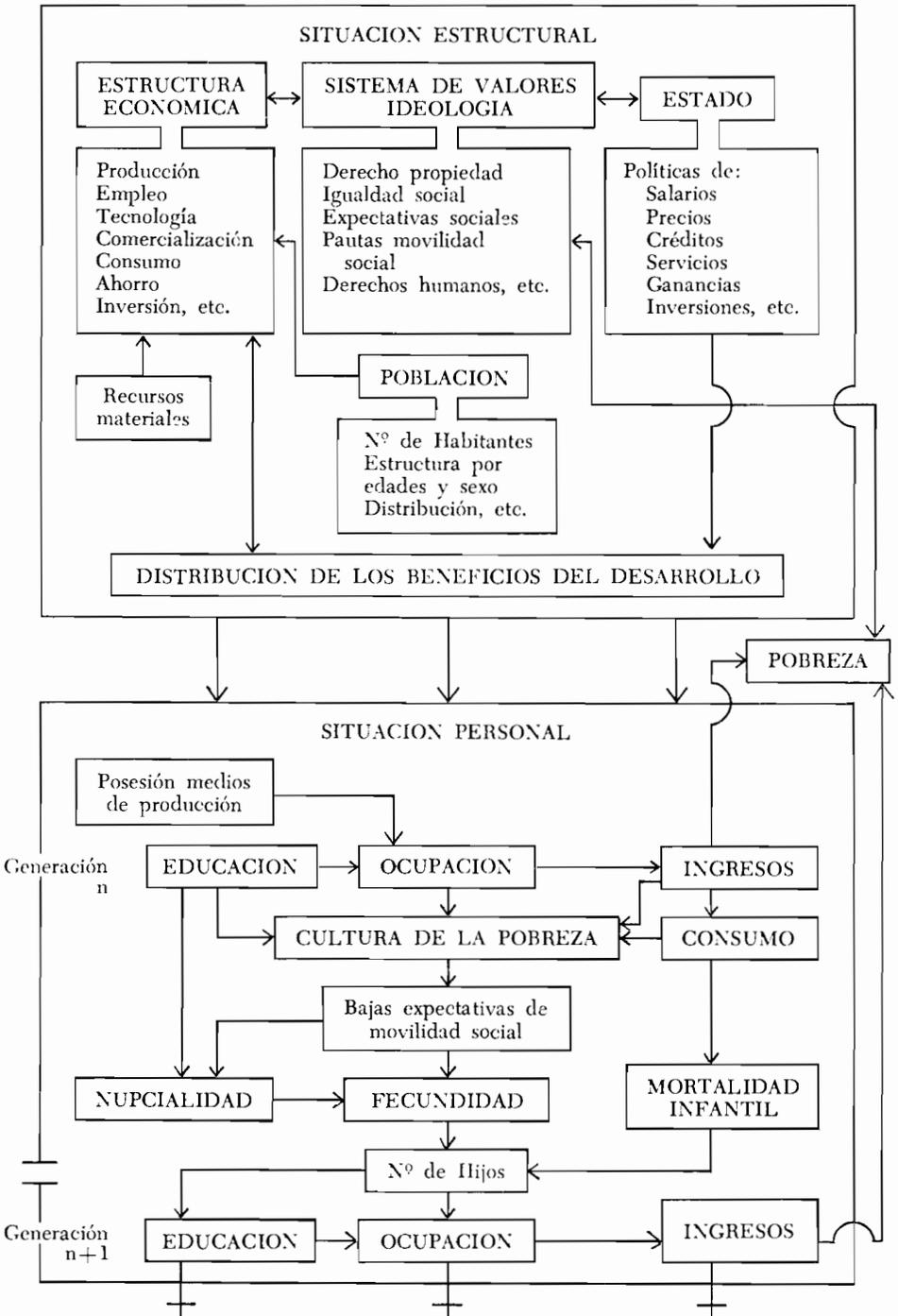
De esta estructura causal se desprende que, aun cuando las situaciones de pobreza pueden medirse a nivel de personas y de familias, configuran un fenómeno social que no puede atribuirse simplemente a causas personales.

2. EL MODELO DE DESARROLLO Y LA BASE ESTRUCTURAL DE LA POBREZA

El desarrollo económico y social es un proceso complejo guiado por un grupo político que administra el aparato del Estado y que en ejercicio del poder que de él emana, guiado por sus valores e ideologías, dicta el conjunto de políticas que dan forma a la estructura productiva caracterizadora de una sociedad determinada y que tienen su expresión fundamental en la forma que resuelven la distribución de los beneficios de ese desarrollo. La estructura productiva se ve condicionada por la estructura y dinámica poblacional, la que a su vez se ve influida por aquella estructura productiva y particularmente por la forma de distribuir los beneficios del desarrollo. Las relaciones entre la estructura productiva y las relaciones de poder también son de fuerte interacción, pues si bien es cierto que a través del poder del Estado se delinea la política económica, también es cierto que una determinada estructura productiva favorece en parte las posibilidades de unos grupos sociales sobre otros para optar al ejercicio del poder político.

Estas relaciones, condicionamientos e interacciones de diferentes fenómenos y niveles de análisis pueden recibir magnitudes y características distintas, de manera de perfilar diversos modelos y grados de desarrollo. A partir de esta concepción teórica general pueden caracterizarse algunos de los aspectos más destacados del proceso de desarrollo tal como ocurre en la región latinoamericana.

ESTRUCTURA CAUSAL Y CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA



Cuadro 1

AMERICA LATINA: CONJETURA SOBRE LA COMPOSICION PORCENTUAL
DE LA OCUPACION Y DEL PRODUCTO POR ESTRATOS
TECNOLOGICOS A FINES DE LOS AÑOS SESENTA

	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total
Producto total				
Empleo	12,4	47,7	34,3	100
Producto	53,3	41,6	5,1	100
Agricultura				
Empleo	6,8	27,7	65,5	100
Producto	47,5	33,2	19,3	100
Manufacturas				
Empleo	17,5	64,9	17,6	100
Producto	62,5	36,0	1,5	100
Minería				
Empleo	38,0	34,2	27,8	100
Producto	91,5	7,5	1,0	100

Fuente: CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, E/CN.12/L.1, 5 de octubre de 1964. Tomado de A. PINO, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, p. 106.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INGRESOS PER CAPITA EN DOLARES DE 1960 Y
CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS
ESTRATOS SOCIOECONOMICOS EN EL INGRESO
TOTAL DE LA REGION

Estratos socio-económicos	Participación de cada estrato en el ingreso total		Ingreso per cápita ^a (dólares de 1960)		Incremento del ingreso per cápita	
	1960	1970	1960	1970	% US\$ de 1960	
20% más pobre	3,1	2,5	53	55	3,8	2
30% siguiente	10,3	11,4	118	167	41,5	49
50% más pobre	13,4	13,9	92	122	32,6	30
20% siguiente	14,1	13,9	243	306	25,9	63
20% anterior al 10% más rico	24,6	28,0	424	616	45,3	192
10% más rico	47,9	44,2	1.643	1.945	17,7	292
5% más rico	33,4	29,9	2.305	2.630	14,1	325
Total	100,0	100,0	345	440	27,5	95

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

Nota: La distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay y Venezuela.

a Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

Existe suficiente consenso en cuanto a considerar al proceso de desarrollo como un fenómeno global que cubre tanto a los centros industriales como a la vasta periferia de la economía mundial. Este planteo viene a terminar con el mito de la secuencia en el desarrollo, el que veía al subdesarrollo de los países latinoamericanos como una etapa en un proceso ineluctable que llevaba "naturalmente" al desarrollo tal como fue alcanzado por las naciones centrales.

Las diferencias entre el desarrollo y el subdesarrollo se suponían como diferencias de momento en el tiempo, sin que el proceso de los primeros fuera ningún obstáculo para el desarrollo de los segundos. "Sabemos ahora que los centros no tienen el poder de expansión que, en el juego espontáneo de la economía, traería consigo el desarrollo de la periferia. No ha sido así. El desarrollo como fenómeno integral que con la industrialización se extiende mucho más allá de la producción primaria, sólo ha sido posible cuando la periferia, en sucesivas crisis de los centros, ha podido sobreponerse al juego del mercado internacional, que refleja las relaciones de poder entre aquéllos y la periferia. Y si bien estas relaciones se han vuelto más complejas, siguen desenvolviéndose bajo el signo histórico de la hegemonía de los centros, especialmente del centro dinámico principal"¹.

Una segunda característica ligada a la anterior, se refiere al tipo de producción en la cual se ha especializado generalmente la América Latina, la producción primaria; con excepción de los momentos de crisis de los centros, aprovechados diferencialmente por los diversos países de la región. Esta situación crea una dependencia de la periferia respecto del centro, que se refleja en las relaciones de precios en el intercambio de productos en el mercado internacional. Analizando el período 1950-1968 Prebisch comenta que "en el conjunto del período analizado, el aumento del aporte neto de recursos ha sido muy inferior al efecto del deterioro de la relación de precios desde 1950..."².

Cuando América Latina en general abandona el modelo de crecimiento hacia afuera y comienza sus intentos de industrialización, se encontrará con otra manifestación seria de su dependencia periférica en el campo de la tecnología. La penetración de la técnica de los países desarrollados tiene efectos contradictorios en los países periféricos, lo que va dando nuevas características al desarrollo de estos últimos.

Una consecuencia de esos adelantos científicos y tecnológicos será la de disminuir los niveles generales de mortalidad, influyendo de esta manera en un crecimiento de la población y con ella, de la fuerza de trabajo que busca empleo. Este crecimiento de la población a emplear se une a otra característica de la tecnología elaborada en los grandes centros, relativa a una densidad de capital cada vez mayor por persona ocupada.

Estas dos características imponen una necesidad de acumulación de capital, del que no se dispone en la región. Sin embargo, "esa técnica, en virtud del aumento continuo de productividad que trae consigo, ofrece un potencial creciente de acumulación de capital. Pero no se utiliza como se debiera. Lo impide la imitación del consumo de los centros y la extracción, por parte de éstos, gracias a su poder, de cuantiosos ingresos periféricos. Malógrase, por lo tanto, una porción importante de ese potencial"³.

¹ R. PREBISCH, "Crítica al Capitalismo Periférico", en *Revista de la CEPAL*, Primer semestre de 1976, p. 8.

² R. PREBISCH, *Transformación y Desarrollo, la Gran Tarea de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, p. 82.

³ R. PREBISCH, *op. cit.*, 1976, p. 9; también R. PREBISCH, *op. cit.*, 1970, p. 8.

La extracción de recursos de países subdesarrollados por parte de países centrales, en las diversas formas que adopta, es conocida en la literatura económica de la región. En cuanto a la imitación que los estratos superiores de ingresos de las sociedades latinoamericanas hacen del consumo de sus pares de los países desarrollados, encuentra buena base en las posibilidades que otorgan las pautas de distribución del ingreso y se ve reforzada por la difusión a través de los medios técnicos de comunicación.

Todo esto lleva a la generación de un modelo de crecimiento concentrador y excluyente, que ocupa una porción relativamente pequeña de la fuerza de trabajo en empleos productivos, que paga buenos salarios en esa pequeña porción de la población y que produce una gran variedad de productos muy diversificados para el grupo que cuenta con el poder adquisitivo proporcionado por su incorporación privilegiada en el sector de más alta productividad. Quedan así excluidas de ese proceso concentrador grandes masas de la población que se consideran "marginadas"; las que, en tanto fuerza de trabajo, son absorbidas "espuriamente" en minifundios improductivos, en el sector servicios o en empresas de muy baja productividad; las que van a constituir el sector tradicional de la economía, o en términos más actuales, aunque no más rico conceptualmente, el "sector informal". Grandes masas de la población que, sin corresponderse exactamente con los recortes anteriores, se caracterizarán por situaciones de pobreza, en diferentes grados, pero siempre cercanos a una situación grave de insuficiencias económicas y sociales.

Algunos datos que presentan diversas conjeturas y estimaciones de la CEPAL sobre la composición de la ocupación por estratos tecnológicos y sobre la participación de distintos estratos de población en el consumo total por rubros de consumo, muestran claramente, pese a lo tentativo de las cifras, la validez empírica de las argumentaciones que se vienen presentando.

Estas fuertes diferencias entre las proporciones de empleo y de producción que cada estrato tecnológico presenta parecen dejar pocas dudas en cuanto a una de las bases estructurales fundamentales del problema de la pobreza. El sector moderno de la economía, que contribuye con un 53,3 por ciento de la producción, sólo tiene capacidad para absorber a un 12,4 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada, mientras que el sector primitivo, que contribuye sólo con un 5,1 por ciento de la producción debe hacer lugar para un 34,3 por ciento de la población ocupada. Estas diferencias se tornan más patéticas en la agricultura, por lo que no resultará extraño encontrar una fuerte concentración de la pobreza grave dentro de la sociedad rural latinoamericana.

Dada esta composición de la ocupación y del producto por estratos tecnológicos, con su secuela de pobreza, no podría encontrarse una distribución del ingreso diferente a la que muestran los datos del cuadro 2.

Estos datos⁴ muestran no solamente la regresividad de la distribución de los ingresos, con sus consecuencias sobre la situación de pobreza grave, sino también que la situación continúa empeorándose para el estrato más pobre, pese al crecimiento económico de los países de la región.

Esta característica de la estructura productiva que muestra un sector moderno de mayor productividad y con una proporción mínima de población ocupada en el mismo y que distribuye tan desigualitariamente los ingresos, se

⁴ Tomados de A. PINTO, "Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1976, p. 117.

completa con el destino que tiene la producción. A continuación se presentan algunas de las estimaciones de la CEPAL respecto a la participación de distintos estratos de población en el consumo de los bienes producidos por este modelo concentrador y excluyente del desarrollo que caracteriza, con diferencia de grados, a los países de la región latinoamericana ⁵.

Los datos del cuadro 3 muestran la forma en que cierra su círculo el modelo concentrador y excluyente que ha adoptado el desarrollo latinoamericano.

Cuadro 3

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

Rubros de consumo	Estratos de la población			
	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
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 uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	1	1	13	85
Casas, departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
Total	3	15	28	43

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, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

⁵ Cuadro tomado también de A. PRATO, *op. cit.*, p. 112.

La mitad de la población que tiene los más bajos ingresos consume sólo el 15 por ciento del total de los rubros de consumo; mientras tanto, el 10 por ciento más rico consume el 43 por ciento de esos bienes y servicios. Cuando se toma el estrato compuesto por el 30 por ciento de más altos ingresos, puede observarse que menos de un tercio de la población consume el 71 por ciento de esos bienes y servicios; esto es, más de dos tercios del consumo total.

Este modelo concentrador y excluyente crea empleos productivos en el sector moderno para una bajísima proporción de la fuerza de trabajo, a la que remunera adecuadamente, dejando en el sector de baja productividad a casi la mitad de la población. Esto va a reflejarse en una distribución del ingreso que condena a la pobreza a una elevada proporción de la población que no tiene acceso al consumo de la mayoría de los bienes y servicios que el modelo produce, lo que influye, a su vez, en la creación de una demanda insuficiente de bienes.

No debe desconocerse, sin embargo, la existencia de autores que explican la regresividad en la distribución de los ingresos por razones del grado de desarrollo más que por el modelo que ha adoptado el mismo. Kuznets⁶ mostró una curva empírica en la asociación entre crecimiento y distribución de ingresos, con una relación negativa en un primer momento, para convertirse en relación positiva en un segundo momento. Otros autores, como Paukert⁷ y más recientemente Ahluwalia⁸ han efectuado cálculos para determinar el punto de flexión de esa curva y han establecido cifras en dólares anuales per cápita a partir de las cuales la relación negativa entre crecimiento y distribución del ingreso se invertiría, pasando a ser positiva. Finalmente, Figueroa y Weisskoff⁹, con menor grado de sofisticación técnica, encuentran también una relación, aunque aproximativa, entre grado de desarrollo y un coeficiente de concentración de ingresos para algunos países de América Latina.

Esta relación empírica no debe tomarse como incompatible con las argumentaciones anteriores en torno al modelo de desarrollo. De hecho el "capitalismo periférico" no ha podido superar determinados grados de desarrollo, dada su incapacidad de acumulación, por las características resumidas siguiendo los argumentos de Prebisch. Además, no puede pensarse seriamente que la distribución del ingreso tiene sólo causas puramente económicas. Como dice el autor recién citado: "No hay en el juego espontáneo de la economía un principio regulador de la distribución del ingreso, como lo habían supuesto los economistas neoclásicos. El aumento de productividad, captado en gran parte por los estratos de ingresos superiores, no se transmite al resto de la sociedad por el descenso de los precios ni por la elevación de las remuneraciones. Esta

⁶ S. KUZNETS, "Economic Growth and Income Inequality", en *The American Economic Review*, vol. XLV, N° 1, marzo de 1955.

⁷ F. PAUKERT, "Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 88, N° 1-2, agosto-septiembre de 1973.

⁸ M. S. AHLUWALIA, "Inequality, Poverty and Development", en *Journal of Development Economics*, vol. 3, N° 4, diciembre 1976. En este trabajo se establecen puntos de inflexión en etapas diferentes del desarrollo, medidas en ingreso per cápita para diferentes estratos de ingresos, siendo el 20% de ingresos más bajos el que más debe esperar para mejorar su situación. Mientras los estratos medios ya comenzarían a beneficiarse de los frutos del desarrollo, cuando el país llegue a los 291 dólares anuales per cápita, los más pobres deben esperar que se alcance a los 600 dólares anuales per cápita.

⁹ A. FIGUEROA y R. WEISSKOFF, "Visión de las pirámides sociales: distribución del ingreso en América Latina", *Ensayos ECIEL*, N° 1, noviembre de 1974.

elevación se efectúa más bien en forma parcial y limitada y beneficia principalmente a quienes tienen poder social para conseguirlo”¹⁰.

Estas afirmaciones de Prebisch sirven también para ratificar la conceptualización del desarrollo como un proceso que incluye no solamente los fenómenos del nivel económico, sino también los aspectos políticos y culturales valorativos ideológicos. Con palabras del mismo autor, “El así llamado juego espontáneo de la economía responde en realidad a esas relaciones de poder, a los intereses e impulsos que las mueven. Relaciones en que se manifiesta la complejidad del desarrollo periférico, en el cual el fenómeno económico de penetración de la técnica de los centros va acompañado de fenómenos sociales, políticos y culturales, vinculados todos ellos por estrechas relaciones de interdependencia... Ahora bien, las relaciones de poder que emergen de la estructura de la sociedad determinan, en última instancia, la distribución del ingreso”¹¹. Los trabajos de Graciarena destacaron aún más la importancia del nivel político en el proceso de desarrollo latinoamericano¹².

Antes de finalizar este punto relacionado con las características del modelo concentrador y excluyente del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, queremos dejar anotada la necesidad de mayores elaboraciones que dan cuenta de las diferencias que se encuentran aún dentro de los países de la región. Los datos sobre la composición de la ocupación y del producto por estratos tecnológicos y los datos sobre la participación de los estratos de población en el consumo, muestran diferencias importantes cuando se compara a Argentina con algunos países centroamericanos¹³, y lo mismo ocurre con los datos sobre distribución del ingreso¹⁴, y con los referidos al crecimiento de la población¹⁵.

Estas diferencias pueden estar dadas por alguno o varios de los factores que constituyen la base estructural del proceso de desarrollo, ya sea el tipo de políticas que desde el aparato del Estado aplica el grupo gobernante de acuerdo con sus valores e ideologías, ya sea por las características de los recursos materiales que condicionan en parte la estructura productiva, ya sea por la canti-

¹⁰ R. PREBISCH, “Crítica al capitalismo periférico”, *op. cit.*, p. 57.

¹¹ R. PREBISCH, *Ibidem*, pp. 10 y 19.

¹² J. GRACIARENA, “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, en *Revista de la CEPAL*, Naciones Unidas, primer semestre, 1976, y J. GRACIARENA, “Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, segundo semestre, 1976.

¹³ Cf. cuadro presentado en el trabajo de Aníbal PINO, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *op. cit.*, pp. 106, 114 y 115.

¹⁴ CEPAL, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina*, versión mimeografiada, E/CN.12/770, 29 de marzo de 1967, citado por J. GRACIARENA, “Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, segundo semestre, 1976, p. 207. En este último trabajo puede observarse, sin embargo, que, tanto el estilo de concentración elitaria como la mesocrática, tienen en cuenta, fundamentalmente, la suerte corrida por los estratos medios, dejando descuidada la situación que sufren los estratos más bajos, esto es, aquellos que son los que viven las situaciones de pobreza.

A. FIGUEROA y R. WEISSKOFF, *op. cit.* También distinguen dos tipos fundamentales: uno en el que el 5 ó 10 por ciento más rico aumenta su participación a expensas del otro 90 por ciento, y otro, que los autores identifican con la formación de la sociedad “burguesa”, en el cual el 60 por ciento inferior y el 5 por ciento más alto dan una porción de su participación para el crecimiento de la “clase media”. Aquí también se deja de lado la suerte corrida por los estratos pobres, en el sentido que no se caracteriza ningún estilo que beneficie la situación de los mismos.

¹⁵ CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, E/CEPAL/1027, marzo de 1977, cuadro III-5.

dad y calidad de los recursos humanos existentes en cada país, una de cuyas manifestaciones más visibles está dada por el excedente o escasez de fuerza de trabajo según el volumen de la población y su estructura por edades y su dinámica de crecimiento. En todo caso, parece claro que para una mejor vinculación de los aspectos del desarrollo con los de la población y de la pobreza, serán necesarias futuras investigaciones que den una mayor especificidad al modelo de desarrollo caracterizado brevemente, para dar cuenta de las diferencias por países.

3. POBLACION Y DESARROLLO

Las relaciones entre el proceso de desarrollo y la dinámica demográfica son complejas y de mutua influencia. Las tasas de crecimiento de la población afectan los procesos de desarrollo, así como el tipo y grado alcanzado por el mismo afecta la tasa de crecimiento y la distribución de la población en cada sociedad concreta.

Estas afirmaciones generales y muy conocidas, por cierto, no deben llevar a determinismos mecanicistas en ninguna de las direcciones. El proceso de desarrollo económico y social no siempre es afectado, y cuando esto ocurre, no lo es exclusivamente, por las características poblacionales de la sociedad, y tampoco debe pensarse que solamente se influirá en la dinámica demográfica a través de políticas económicas.

Esta interacción dinámica entre el proceso de desarrollo y la población puede subdividirse analíticamente en dos fenómenos inseparables en la realidad: a) la influencia positiva o negativa del crecimiento demográfico sobre el proceso del desarrollo, y b) el condicionamiento de la dinámica demográfica por los efectos económicos y sociales de ese proceso de desarrollo.

Los estudios que han abordado esa interacción han tomado con mayor frecuencia el análisis de los condicionantes económicos y sociales del desarrollo sobre el crecimiento y distribución de la población, mientras que han descuidado parcialmente el papel de la población en el proceso de desarrollo. Esta última deficiencia parcial ha sido sustituida por un estereotipo que asocia, rápida y esquemáticamente, crecimiento de la población y obstáculo para el desarrollo.

Es cierto que las tasas altas de natalidad, acompañadas de una mortalidad en descenso, van a crear una mayor demanda por recursos para satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales de ese incremento poblacional, en desmedro, quizás, de las inversiones productivas que impulsan la dinámica económica. Sin embargo, esta generalización esquemática que asocia crecimiento poblacional y obstáculo para el desarrollo no siempre es válida para todos y cada uno de los países de la región, y no faltan autores latinoamericanos que postulan, para algunos de estos países, un papel positivo de ese crecimiento de la población para la dinámica económica, a través del fortalecimiento del mercado interno, entre otros factores ¹⁶.

¹⁶ P. SINGER, *Dinámica de la población y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Pero aun cuando el crecimiento poblacional juegue un papel negativo sobre el proceso de desarrollo, no debe simplificarse el problema reduciendo los obstáculos que encuentra este proceso económico, culpándose fundamentalmente a aquel crecimiento poblacional. Esto ha sido argumentado fundadamente por economistas y sociólogos de la región, y resulta conveniente recordarles para ubicar el problema en sus justas dimensiones.

Germani, por ejemplo, ha señalado que si bien los países periféricos han visto acompañados sus procesos económicos con tasas de crecimiento poblacional desconocidas en los países del centro, tempranamente desarrollados, lo que indudablemente afecta dicho proceso, de todas maneras "un esquema de causalidad monofactorial, fundado en el nivel de crecimiento de la población, es claramente unilateral y conduce a diagnósticos inoperantes"¹⁷. Por su parte, Prebisch también discute esa posición esquemática, para lo cual señala la existencia de casos en que la relación entre desarrollo y población es positiva. Como ejemplos toma los casos de Argentina y Uruguay con bajas tasas de crecimiento poblacional y bajas tasas de crecimiento económico, así como los casos de Brasil y México con tasas altas de crecimiento en ambas dimensiones. A partir de ello Prebisch afirma que "basta esta comprobación para concluir que una política de limitaciones de la natalidad no podrá considerarse como la solución del problema del desarrollo, sino como uno de los elementos de una estrategia de desarrollo"¹⁸.

En la dirección opuesta, también es cierto que las bajas tasas de escolaridad y de urbanización, entre otros aspectos, que acompañan a las características "tradicionales" de las sociedades subdesarrolladas, junto con los bajos ingresos y la estrechez del mercado de empleos productivos, entre otros factores, influyen en las altas tasas de natalidad, acompañadas o no de una alta mortalidad infantil, con sus secuelas de altas tasas de crecimiento poblacional. Pero esto no significa que el único camino posible para regular las tasas de crecimiento poblacional sea el desarrollo económico y social, ya que existe, a juicio de algunos autores, la alternativa de la planificación familiar¹⁹. Sin embargo, trabajos de diversos autores muestran que el desarrollo económico deseable por sí mismo, parece necesario también para que esas políticas de planificación familiar tengan resultados positivos²⁰.

En esta dinámica entre Población y Desarrollo, es donde debe insertarse adecuadamente el estudio de la pobreza. Según la definición y diagrama estruc-

¹⁷ G. GERMANI, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹⁸ R. PREBISCH, *Transformación y desarrollo...*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹ J. REYNOLDS, *Costa Rica: Measuring the Demographic Impact of Family Planning Programs*, paper presentado al Annual Meeting of the Population Association of America, Toronto, 1972. Comité de Trabajo para el Estudio del Impacto de la Planificación Familiar sobre la Estructura Demográfica, Económica y Social de Colombia, *Descenso de la fecundidad y planificación familiar en Colombia, 1964-1975*, Bogotá, diciembre de 1976. A. FAÚNDEZ, G. RODRÍGUEZ-GALANT y O. AVENDAÑO, "The San Gregorio Experimental Family Planning Program: Changes Observed in Fertility and Abortion Rates", *Demography*, vol. 5, N° 2, 1968. Estas citas han sido tomadas de Raúl URZÚA, *Social Science Research Relevant for Population Policies in Latin America*, CELADE, Santiago, borrador, ditto, 1977.

²⁰ Frank OESCHLI y Kirk DUDLEY, "Modernization and the Demographic Transition in Latin America and The Caribbean", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 23, N° 3, abril 1975. P. CAMPANARIO, R. CARCANHOLO y A. OPAZO, *Proyecto estrategias de desarrollo y políticas de Población en América Latina. Informe preliminar sobre Costa Rica*, CELADE, San José, diciembre 1976.

tural causal de la pobreza, un proceso de desarrollo económico y social concreto, con toda la gama de fenómenos de diversos niveles, dibuja una situación estructural dentro de la cual se insertan los individuos o las familias; inserción diferencial según los atributos con que cuenten esos individuos.

La estructura del proceso de crecimiento económico ofrece insuficientes posibilidades ocupacionales productivas, con diferentes niveles salariales y con limitadas probabilidades de ascenso social. La población que en la mayoría de los países de la región excede esas limitadas posibilidades ocupacionales productivas, debe competir en el mercado por esas posibilidades escasas, en base a atributos personales derivados, generalmente, de las posiciones sociales que ellos y sus antecesores han logrado en la distribución de los frutos del proceso de desarrollo.

Un primer aspecto que condicionará la ubicación del individuo en la estructura productiva y social, será la posesión o no de medios de producción suficientes, para realizar una actividad económica que le asegure ganancias mínimas, para atender adecuadamente sus necesidades. Cuando la posesión de estos medios de producción sea insuficiente, como ocurre con muchos minifundistas, artesanos y otras variedades de trabajadores por cuenta propia, sus esfuerzos se concentrarán en actividades de baja productividad y rentabilidad, por lo que seguramente pasarán a integrar los estratos de pobreza en alguno de sus niveles de profundidad.

La ausencia de medios de producción puede ser compensada con la posesión de otro bien altamente valorado en nuestras sociedades: la educación. Aun cuando los niveles educacionales aparecen sistemáticamente asociados con el tipo de ocupación y con los niveles de ingreso, no es teóricamente adecuado suponer que la influencia condicionante de la educación sobre otros fenómenos sociales es espuria. La educación pasó de considerarse una variable que lo explicaba casi todo en la literatura sociológica influida por el enfoque de la "modernización", a una variable que siempre sería un resultado de otros condicionantes estructurales, y de ahí a la calificación de espuria de toda relación de la educación con otros fenómenos sociales.

La ubicación teórica de la educación no se ajusta a ninguno de esos dos extremos, siendo lo más frecuente que se deba ubicarla como un fenómeno social mediatizador entre los factores estructurales y los comportamientos concretos de los diversos actores sociales. En otros casos, la educación puede jugar un papel fundamental en la transición social desde una generación a otra. Son conocidos los estudios que muestran el papel de la educación en la movilidad social ascendente de los hijos con respecto a sus padres.

En el caso del círculo vicioso que encierra la pobreza, mucho más frecuente en las sociedades latinoamericanas que los casos de movilidad social ascendente, la educación también juega un papel fundamental, aun cuando sea para mantener deprivaciones relativas en las condiciones de existencia de los estratos pobres. La educación, como logro alcanzado por los hijos, es una consecuencia de factores estructurales y de características socioeconómicas de sus padres. Sin embargo, en tanto logro de una generación y apuntando a su futuro, la educación será uno de los factores condicionantes fundamentales del tipo de ocupación y del nivel de ingresos que obtendrá la misma. Aun por razones cronológicas, el individuo, generalmente, recibe, primero, un cierto nivel de educación y después sale en busca de empleo y de ingresos, los que estarán de acuerdo con aquel grado educacional. Esto sin perjuicio que sean estas carac-

terísticas estructurales las que determinen el nivel de educación de la futura generación.

La ocupación, condicionada en gran parte por la educación, es el vehículo a través del cual el individuo y las familias obtienen sus ingresos. La falta de ocupación (desempleados) o el empleo insuficiente en cuanto a días u horas trabajadas (subempleo visible) se asocian con bajos ingresos y, por lo tanto, las familias cuyos sostenedores se encuentren en alguna de esas situaciones, seguramente, caerán en la "pobreza grave". Sin embargo, los jefes de familia no pueden esperar, desocupados o subempleados, mejores posibilidades de trabajo, por lo que saldrán a trabajar en cualquier actividad, generalmente, por un número mayor de horas semanales que las consideradas normales en cada sociedad, para reunir lo mínimo para la sobrevivencia de la familia, sin poder salir de la situación de extrema pobreza.

Más importante que el desempleo y el subempleo visible, son las actividades de baja productividad que caracterizan a los miembros de las familias pobres. Ya sean asalariados en empresas tradicionales; trabajadores por cuenta propia sin medios suficientes de producción y sin niveles de educación para competir por los empleos públicos o privados; ya sean minifundistas con parcela de tierra insuficiente, sin acceso al crédito ni a los canales de comercialización, la característica general será su pertenencia a un sector de la economía, productora de bienes y servicios con bajísimos niveles de productividad.

Esta diversidad de factores: baja educación; ocupaciones improductivas que ocupan más horas de las consideradas normales para un trabajador y que no dejan tiempo alguno para la recreación y las actividades culturales; bajos ingresos asociados a esas ocupaciones y a ese nivel de educación; alimentación deficiente; vivienda precaria; alta mortalidad infantil; convivencia con enfermedades, suciedad y desasosiego, son los factores que condicionan fundamentalmente las formas concretas de existencia de los estratos pobres. Todos estos factores interactúan con los aspectos propios del nivel cultural en la llamada "cultura de la pobreza".

4. DESARROLLO, "CULTURA DE LA POBREZA" Y DINAMICA DEMOGRAFICA

De lo anterior puede derivarse que si bien el crecimiento de la población agrava, aun cuando no en todos los países, la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana, no pueden atribuirse exclusivamente a ese crecimiento los problemas del desarrollo de los países de la región, ni las condiciones de extrema pobreza que muestran importantes proporciones de su población.

Por otra parte, es necesario destacar que aun cuando las altas tasas de natalidad que caracterizan a la mayor parte de esos países contribuyen a agravar las situaciones de pobreza, no es menos cierto que esas situaciones de pobreza, frutos de la insuficiencia dinámica de la economía regional, están en la base de las pautas demográficas que se toman como una de las causas principales de esa insuficiencia económica. Se está frente a un círculo vicioso

de la pobreza, el que comprende no solamente un circuito generacional a nivel de individuos y familias, sino que también comprende el circuito de la interacción situación estructural-comportamiento demográfico-situación estructural.

Muchos autores buscan la explicación de las altas tasas de natalidad en factores culturales y psicosociales, destacando el papel negativo de los valores "tradicionales" y de las actitudes "fatalistas", poco proclives a la planificación racional de su futuro, a la motivación por el cambio, a las expectativas de ascenso social y a incrementar sus niveles de aspiraciones. Muchas investigaciones realizadas sobre el tema muestran una asociación empírica sistemática entre esos factores culturales y psicosociales y las tasas de natalidad.

Pero cuando se ha querido buscar las causas de esas características culturales y psicosociales asociadas con la fecundidad, ya sea por curiosidad científica o para entregar elementos que facilitarían el diseño de políticas para modificar esas características, no se ha avanzado más allá de señalar el papel que cumpliría la educación en su estado actual o adquiriendo mayor cobertura social. Dentro de estos intentos de explicación cultural y psicosocial, tanto para dar cuenta de las altas tasas de natalidad como de las situaciones de pobreza, se destaca un fenómeno complejo que ha tomado cierta difusión, aun cuando en una versión un tanto simplificada: la llamada "cultura de la pobreza".

La literatura sobre este tema ha destacado ciertos rasgos de fatalismo y resignación como característicos de esa cultura, explicados fundamentalmente por la falta de internalización de normas y valores de la sociedad moderna, los que suelen transmitirse, en general, por los canales de la escolaridad formal. Sin embargo, dados los argumentos presentados anteriormente, que muestran las condiciones reales de existencia de los estratos pobres de la población, debiera aceptarse que la "cultura de la pobreza" es un síndrome socioeconómico-cultural mucho más complejo, del cual la insuficiencia educacional es un aspecto, reforzado por los factores materiales de su existencia, que se repiten de generación en generación, y que suelen cristalizarse en una marginación general, que abarca desde los empleos productivos, las posibilidades educacionales, las actividades culturales y sociales en general, hasta una ubicación ecológica que en muchos casos delimita, incluso, geográficamente su ubicación dentro de la sociedad.

Esta "cultura de la pobreza", enraizada en las condiciones estructurales del proceso de desarrollo, sintetiza así una variedad de factores económicos y sociales y se cristaliza en una estructura de personalidad, con valores culturales y características psicosociales que condicionan fuertemente la reproducción del círculo de la pobreza. Entre los diversos comportamientos que conducen a la reproducción de esa situación de pobreza, se encuentra el comportamiento demográfico de los estratos más pobres.

Ese comportamiento demográfico comienza con una nupcialidad temprana en los estratos más pobres de la sociedad. Esto se asocia, seguramente, a pautas culturales "tradicionales"; pero hay además otros factores materiales que están en la base o refuerzan esas pautas culturales. Los jóvenes de los estratos pobres abandonan la escuela mucho antes que los jóvenes de los estratos medios y altos, por lo que no necesitan postergar su matrimonio para finalizar sus estudios como ocurre con estos últimos. Tampoco visualizan la posibilidad de acceder a una vivienda relativamente costosa a través de la compra o del arriendo, ni a la adquisición de muebles, artefactos electrodomésticos u otros bienes de confort, que los induzcan a un ahorro previo, lo que también influiría en la

postergación del matrimonio. Todas esas pautas y aspiraciones son propias de los estratos medios y altos, los que mantienen vigentes los valores de ascenso social a partir de una situación socioeconómica que se los presenta como viables.

Lo mismo ocurre con la fecundidad, más alta en los estratos pobres, asociada a niveles inferiores de educación y de ingresos, a ocupaciones manuales poco calificadas en actividades menos productivas, a residencia y ocupaciones rurales y a tasas más bajas de participación económica de la mujer. En el contexto de estos condicionantes estructurales, las características culturales y psicosociales asociadas empíricamente con la fecundidad, cobran una significación que no desmiente la relación empírica, pero que tampoco reducen la comprensión del fenómeno a sus manifestaciones más inmediatas.

Los avances ocurridos en la región respecto a un descenso en la mortalidad infantil han beneficiado en menor proporción a los estratos pobres de la población, lo que también influiría en la mayor fecundidad de esos estratos más pobres, en la medida que, según varios autores, esa mortalidad infantil llevaría a tener un mayor número de hijos para asegurar la sobrevivencia de un determinado número deseado.

El mayor número relativo de hijos en los estratos pobres se asocia empíricamente con menores logros educacionales de esos hijos, lo que significa una menor calificación de esa fuerza de trabajo, que llevará a la misma a ocupar los empleos con más bajas remuneraciones en el mercado de trabajo. Estos niveles inferiores de educación, de ingresos y de ocupaciones, alcanzados por los hijos de los estratos pobres, están reforzando el círculo vicioso de la pobreza a nivel de los individuos y de las familias.

Por su parte, esta mayor fecundidad de los estratos pobres, agravará aún más esa insuficiencia de la dinámica económica en aquellos países en los que el crecimiento de la población ha sido visualizado como uno de los obstáculos a ese proceso de desarrollo. De esta manera se está reforzando también el círculo vicioso de la pobreza, ahora a través del circuito de las interacciones entre situaciones estructurales del desarrollo-crecimiento de la población-situaciones estructurales.

Frente a estos comportamientos demográficos, sintetizados fundamentalmente en una mayor fecundidad por parte de los estratos más pobres, muchos se preguntan ¿por qué dichos estratos tienen un número de hijos tan grande? La reproducción de la especie es una de las actividades más "naturales" de las que estudian los científicos sociales; por lo tanto pareciera que la pregunta correcta a formular sería ¿por qué esos estratos no planifican un número menor de hijos, más acorde con sus posibilidades de calificarlos y de asegurarles un futuro más promisorio?

Un comportamiento como éste parece lógicamente más plausible dentro de los estratos medios y altos, los que visualizan posibilidades reales de ascenso social y los que comprenden que las mismas se verían entorpecidas por un mayor número de hijos. Esas posibilidades de ascenso social no entran tan fácilmente en el horizonte de los estratos pobres, inmersos como están en aquella "cultura de la pobreza" constituida por elementos culturales y materiales dentro de las condiciones reales de existencia que les asigna un estilo de desarrollo concentrador y excluyente.

5. POBREZA Y NUMERO DE HIJOS

En este último punto se mostrarán algunas evidencias empíricas que confirman la asociación postulada entre situación de pobreza y un mayor número de hijos por familia.

Existen diversos criterios para operacionalizar el fenómeno de la pobreza como variable de investigación, y es frecuente encontrar impugnaciones de subjetividad para la mayoría de ellos. Un criterio que ha pretendido superar las acusaciones de subjetividad se refiere a los niveles nutricionales de la población. Cuando un individuo o familia logra satisfacer los niveles mínimos de nutrición, habría superado la situación de pobreza extrema.

Sin embargo este criterio presenta al menos dos tipos de problemas de relativa importancia. El primero se refiere a la permanencia de una cierta ambigüedad respecto a los niveles mínimos de nutrición, a la composición interna de los mismos y a la calidad y atractivo de los diferentes alimentos que podrían cubrir esas necesidades. El segundo, mucho más importante por cierto, se refiere a la imposibilidad de equiparar el nivel nutricional con el nivel de pobreza. En otras palabras, suponer que sólo son pobres aquellos que no satisfacen los mínimos nutricionales establecidos, sería condenar a grandes proporciones de población nacionales a vivir sin vivienda, sin vestimenta, sin educación, sin salud e incluso sin poder incorporar variaciones mínimas en su dieta alimenticia.

Por ello, diversos estudios de organismos internacionales han establecido como criterios para fijar las líneas de pobreza crítica el costo de las canastas familiares mínimas, a las que asignan el equivalente de la mitad de los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. El otro cincuenta por ciento de los ingresos mínimos está destinado a las otras necesidades de vivienda, vestido, educación, salud, etc.²¹.

A base de este criterio, se agruparon las familias de Costa Rica y Venezuela según el ingreso del jefe de la misma, estableciendo las categorías de esa variable de nivel de ingresos según la suficiencia del mismo para atender las necesidades básicas mencionadas anteriormente. Se considera que existe una situación de pobreza grave cuando el ingreso no alcanza a satisfacer esas necesidades básicas; cuando se reúne hasta dos veces el ingreso anterior, se considera que la familia se encuentra en situación de pobreza simple. Superados esos niveles de ingresos se consideran dos grupos de familias, con ingreso medio y con ingreso alto, fuera de los límites de pobreza.

Puede observarse que cualquiera sea el tipo de unión y cualquiera el área de residencia, el número promedio de hijos nacidos vivos por mujer es mayor cuando el ingreso del jefe es menor. Cuando se controla esta relación por el nivel de instrucción de la madre, muchas de esas diferencias desaparecen. Sin embargo esto no invalida la relación postulada entre pobreza y mayor número de hijos, dado que la baja educación es una de las características que siempre

²¹ Para una discusión detallada de todos estos criterios para fijar las líneas de pobreza, ver Omar ARGÜELLO, "Pobreza, Desarrollo y Población. Las familias pobres en Costa Rica", y Omar ARGÜELLO, "Pobreza, Desarrollo y Población. Las familias pobres en Venezuela", ambas publicaciones en ditto, CELADE, Santiago de Chile.

acompaña las situaciones de pobreza grave²². Comentarios similares pueden hacerse a partir de la información relativa a las familias de Venezuela (1971) según niveles de pobreza.

Cuadro 4

COSTA RICA: PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER
DE JEFE ASALARIADO, SEGUN TIPO DE UNION Y AREA
DE RESIDENCIA PARA DIFERENTES NIVELES DE
INGRESO DEL JEFE DEL HOGAR

Area de residencia y tipo de unión	Pobreza grave	Pobreza simple	Ingresos medios	Ingresos altos
<i>Area urbana</i>				
Esposas	4,3	3,9	3,7	3,2
Convivientes	4,1	3,7	3,4	—
<i>Area rural</i>				
Esposas	4,6	4,4	4,3	3,0
Convivientes	4,9	4,7	4,3	—

Fuente: Elaboraciones de O. Argüello, *op. cit.*, a partir de datos de la Encuesta de Hogares de Costa Rica, 1966-67.

Las posibilidades de sobrevivencia de los hijos de diferentes familias según su situación de pobreza también difieren sustancialmente.

Cuadro 5

COSTA RICA: PROBABILIDAD DE MORIR HASTA LOS 3 AÑOS DE
LOS HIJOS DE FAMILIAS DE JEFES ASALARIADOS, SEGUN
LA SITUACION DE POBREZA DE LAS FAMILIAS (POR MIL)

Pobreza grave	Pobreza simple	Ingresos medios	Ingresos altos
109	69	43	21

Fuente: Elaboraciones de O. Argüello, *op. cit.*, a partir de Muestra del Censo de 1973.

²² Un mayor desarrollo de este tema puede consultarse en los trabajos mencionados en la cita anterior.

Finalmente, resulta de interés observar las diferentes probabilidades de recibir educación formal que tienen esos hijos según la situación de pobreza de sus familias. El interés fundamental de esta observación radica en que, a partir de la misma, puede predecirse con relativa confiabilidad el tipo de ocupación a la que podrán acceder los mismos, dado su nivel de calificación, y de ahí predecir el nivel relativo de ingreso que podrán obtener.

Cuadro 6

VENEZUELA: PROPORCION DE HIJOS DE 12 A 19 AÑOS, SEGUN NIVEL EDUCACIONAL E INGRESO FAMILIAR PER CAPITA

Años de estudio	Pobreza grave	Pobreza simple	Ingreso medio bajo	Ingreso medio alto	Ingreso alto
0 - 3 ^a	40,5	24,4	19,6	14,0	11,2
4 - 5	22,8	20,6	16,5	12,1	7,1
6	19,9	26,7	26,8	25,1	16,4
7 y +	16,8	28,3	37,1	48,8	65,3

Fuente: Elaboraciones de O. Argiello, *op. cit.*, a partir de la Muestra del Censo de 1971.
 a Se refiere a años de estudios aprobados. Los hijos con nivel de instrucción ignorado se agregaron al primer grupo de 0-3 años de estudio.

Los datos vuelven a confirmar la situación desventajosa de las familias en situación de pobreza grave, las que no tienen posibilidades de calificar adecuadamente a la futura fuerza de trabajo nacida en sus hogares. Esto contribuirá significativamente a reproducir las situaciones de pobreza en los futuros hogares que formen, dado el tipo de ocupaciones a las que podrán acceder y el consecuente nivel de ingresos que percibirán. Esas nuevas familias repetirán, de no introducirse cambios en las tendencias observadas, las pautas de fecundidad características en dichas familias, lo que va configurando el llamado círculo vicioso de la pobreza.

Empleo, ingresos y necesidades básicas

PREALC *

1. POBREZA Y SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

Si se definen como pobres a quienes su ingreso no les permite cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado¹, hacia 1970 en América Latina la pobreza alcanzaba a más de 115 de los 264 millones de latinoamericanos, mientras que alrededor de 50 millones de personas no alcanzaban siquiera a cubrir su dieta mínima. Hacia 1978, se estima que unos 135 millones de personas no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas². De ellos, las tres cuartas partes viven en áreas rurales; en dichas zonas más del 60 por ciento de los hogares son pobres. La incidencia de la pobreza es menor aunque de todos modos significativa en áreas urbanas, donde alrededor del 26 por ciento de los hogares son pobres.

Los porcentajes de pobreza a nivel nacional varían muy significativamente desde valores de ocho por ciento en Argentina y diez por ciento en Uruguay, hasta 65 por ciento en Honduras y 76 por ciento en Haití. De hecho, 12 de los 23 países para los cuales hay estimaciones más o menos confiables muestran que más de la mitad de la población no tiene ingresos suficientes como para adquirir una canasta de bienes y servicios de comercialización privada que se consideran esenciales para un nivel de bienestar mínimo.

* Este trabajo fue escrito por Víctor TOKMAN y Jaime MEZZERA. El mismo recoge los planteos efectuados en numerosos trabajos por los miembros del PREALC, reflejando en gran medida el pensamiento de todos ellos.

¹ Es decir, excluyendo los bienes y servicios que son provistos en forma gratuita o subsidiada por el Estado, a los cuales se hace referencia más adelante.

² El número de personas que satisface sus necesidades básicas en 1970 se estimó, a partir de la información contenida en Oscar ALTIMIR, ajustando el porcentaje de hogares pobres, bajo el supuesto de que el número de personas por hogar es en los mismos alrededor del 10 por ciento mayor que en el promedio. La estimación para 1978 se efectuó a partir de dos proyecciones alternativas que suponen, la primera, la constancia del porcentaje de pobres, y la segunda, una disminución resultante a su vez de suponer que el ingreso de los pobres crece de manera similar al ingreso promedio. Ver "Estimaciones de la Dimensión de la Pobreza en América Latina".

La situación de América Latina en materia de indicadores físicos de bienestar permite ubicar a la mayoría de los países de la región en niveles mundiales intermedios. Resulta difícil determinar lo que constituiría un nivel aceptable para cada indicador, pero diversos métodos permiten reafirmar la conclusión anterior. Así, siguiendo la metodología desarrollada por Grant, quien construye un índice global de calidad de la vida³ combinando indicadores de resultados en materia de nutrición, salud y educación, puede observarse que la gran mayoría de los países latinoamericanos se ubica en un intervalo de entre 65 y 85 mientras que el promedio correspondiente a los países de ingresos más altos en el mundo registra un coeficiente de 95 y los de ingresos más bajos uno de 33.

Al observar los indicadores disponibles de manera separada se destaca el hecho de que los niveles aceptables no se registran simultáneamente en todos. Por el contrario, sólo los indicadores de nutrición (consumo de calorías y proteínas) y de educación (tasa de alfabetismo) registran niveles adecuados, mientras que se observan carencias importantes en otros, como por ejemplo acceso a agua potable en que alrededor del 50 por ciento de la población latinoamericana no goza todavía de este servicio o en una esperanza de vida 13 años inferior a la registrada en los países desarrollados, en una mortalidad infantil cuatro veces más alta y en un índice de fallecimiento debido a enfermedades infecciosas o parasitarias 12 veces superior. Asimismo, el número de médicos y personal enfermero o el de habitaciones por persona es notoriamente inferior al considerado aceptable⁴.

Al igual que mediante la medición utilizando líneas de pobreza, se presentan grandes desniveles entre países dentro de la región, los que tienden a coincidir con los ya detectados anteriormente. Así, los países que registran un menor porcentaje de hogares en condiciones de pobreza, registran los niveles más altos de los indicadores físicos, mientras que en el extremo inferior ocurre una situación similar. Argentina y Uruguay registran los niveles más aceptables mientras que Haití, Honduras y Bolivia continúan concentrándose en los niveles que registran carencias mayores (véase cuadro 1). De hecho, se registra una alta correlación entre nivel de ingreso y estado de satisfacción de las necesidades esenciales, lo que si bien no es sorprendente reafirma la necesidad de un fuerte aumento del ingreso nacional en los países menos desarrollados como instrumento principal, aunque no automático, para la satisfacción de las necesidades básicas materiales de la población.

³ J. P. GRANT, *Disparity Reduction Rates in Social Indicators*, Overseas Development Council, Washington, julio 1978, mimeo. El índice utilizado consolida tres indicadores: mortalidad infantil, esperanza de vida a la edad de un año y alfabetismo. El rango de variación de dicho índice es de un mínimo de cero a un máximo de 100, los que se definen para cada indicador por separado, tomando como 100 el valor máximo de cualquier país en el mundo y cero el valor mínimo registrado a nivel mundial. El índice compuesto se obtiene promediando los tres indicadores, asignando iguales ponderaciones a cada uno de ellos.

⁴ Para un análisis detallado a nivel mundial véase G. SHEEHAN y M. HOPKINS, "Satisfacción de las necesidades esenciales: La situación mundial en 1970", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 98 N° 1, enero-marzo 1979.

Cuadro 1
INDICADORES FISICOS DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA CIRCA 1975

	Producto per capita (US dólar)	Indice físico de calidad de la vida	Consumo de calorías (% de requie- rimientos)	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa alfa- betismo (adultos %)	Tasa de mor- talidad in- fantil/1.000 nacidos vivos
	1976	Circa 1970	1970	1975	1975	1975
América Latina	1.100	70	105	62	69	84
Haití	200	40	76	50	20	115
Bolivia	390	39	69	47	40	157
Honduras	390	53	96	54	61	103
El Salvador	490	64	82	58	63	55
Colombia	630	72	97	61	74	90
Guatemala	630	54	97	53	47	75
Ecuador	640	n.d.	89	60	69	66
Paraguay	640	75	121	62	81	65
Nicaragua	750	55	106	53	57	110
Rep. Dominicana	780	64	91	58	51	96
Perú	800	65	98	56	72	80
Cuba	860	84	—	70	—	27
Costa Rica	1.040	85	110	68	89	38
Chile	1.050	79	101	63	90	56
Jamaica	1.070	85	103	70	86	20
México	1.090	75	110	63	76	66
Brasil	1.140	66	109	61	64	109
Panamá	1.310	79	109	67	82	47
Uruguay	1.390	86	107	70	91	49
Argentina	1.550	85	119	68	93	59
Trinidad y Tobago	2.240	85	97	70	90	31
Venezuela	2.570	79	100	65	82	49

Fuente: Producto, índice físico de calidad de la vida, esperanza de vida y tasa de alfabetismo, datos obtenidos de J. P. Grant, *Disparity Production Rates...*, op. cit.; BIRF, *World Tables 1976*, consumo de calorías, John Hopkins Press, Baltimore, 1976; Population Reference Bureau, *Tasa de mortalidad infantil*, Population Reference Bureau, Washington, 1978.

2. EMPLEO Y SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Parece claro, de acuerdo a la evidencia disponible, que quienes no satisfacen sus necesidades básicas tienden a coincidir con aquellos que tienen problemas de empleo.

La vinculación más directa se presenta entre pobreza —que acarrea insatisfacción de aquellas necesidades básicas vinculadas al consumo privado— y subempleo. Se calcula que hacia 1978 unos 20 millones de trabajadores activos en la agricultura latinoamericana están subempleados y que lo mismo les ocurre a unos 15 millones de activos en ocupaciones no agrícolas; sumados a más de cinco millones de desocupados, se llega a la cifra de 40 millones de trabajadores —alrededor del 43 por ciento de la población activa de la región— que estaban afectados por una u otra forma de subutilización de su fuerza laboral. Es decir, sólo el 12.5 por ciento de las personas afectadas está desocupada, concentrándose el grueso en condiciones de subempleo.

Por otro lado, la información disponible para 11 países de la región señala que la mayoría de los desocupados son mujeres casadas y personas jóvenes⁵; en otras palabras, es raro que un jefe de hogar quede sin trabajo durante largo tiempo porque su urgencia por tener algún ingreso le obliga a aceptar cualquier trabajo, por lo cual su probabilidad de estar subempleado es alta. Esta situación de subempleo conlleva a la obtención de ingresos bajos y en definitiva a insatisfacción de necesidades básicas. La información disponible para Colombia, Costa Rica y Argentina⁶ señala claramente que la pobreza en esos países se asocia con el subempleo ya que en alrededor del 98 por ciento de los hogares con jefes de hogar activos los mismos estaban ocupados, concentrándose además los problemas de pobreza en aquellos hogares cuyos jefes están ocupados, pero trabajan menos de 35 horas semanales. En Chile, tres de cada cuatro jefes de familias pobres trabajaban o estaban buscando trabajo, confirmando también que la pobreza no constituye una situación transitoria que afecta a grupos particulares (cesantes, jubilados, enfermos, etc.), sino que se asocia estrechamente con la situación general del país⁷.

El grueso de la pobreza latinoamericana se concentra en áreas rurales. Como se decía al principio, tres cuartas partes de todos aquellos latinoamericanos que no satisfacen sus necesidades básicas viven en el campo.

Por otra parte, la pobreza es más intensa en las áreas rurales en el sentido de que es mayor la brecha entre el nivel actual y el adecuado de satisfacción de necesidades básicas⁸: trabajando con ingresos reales, se calcula que los

⁵ En promedio, la tasa de desocupación de los jefes de hogar es un cuarto de la de los no jefes, y los jefes de hogar desocupados no superan en ningún país al 25 por ciento del total de desocupados, según estimaciones efectuadas por el PREALC.

⁶ Sebastián PIÑERA, *Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia*, CEPAL, Santiago, 1978; *Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica*, CEPAL, Santiago, 1978; *Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina*, CEPAL, Santiago, 1978.

⁷ Véase Pilar VERGARA, *Chile, necesidades básicas y políticas contra la pobreza*, Estudios CIEPLAN N° 27, Santiago, 1978.

⁸ En los estudios anteriormente mencionados de Colombia y Costa Rica se observa que dicha brecha en zonas rurales es alrededor de 1,5 veces la registrada en zonas urbanas.

ingresos de los dos tercios más pobres de entre los habitantes urbanos son en promedio casi tres veces mayores que los del grupo correspondiente en el área rural⁹.

Dicho patrón medio tiende a repetirse en países individuales, como por ejemplo en Bolivia donde 75 por ciento de los pobres (definidos como todos aquellos que forman los cinco deciles inferiores de la distribución del ingreso) son rurales¹⁰. Para el caso de Perú hay estimaciones recientes, según las cuales son rurales el 67 por ciento de quienes están en situación de pobreza y 78 por ciento de los que viven en estado de pobreza extrema¹¹. De la misma forma, el ingreso real medio de los pobres en Lima es 5.4 veces superior al del grupo comparable en la Sierra¹².

Las familias rurales cuyas necesidades básicas se satisfacen inadecuadamente suelen depender de ingresos provenientes ya sea de los salarios de trabajadores eventuales sin tierra, ya sea de minifundistas. Se estima que en Perú 80 por ciento de estas familias son minifundistas en tanto el quinto restante pertenece a la categoría de los sin tierra¹³. En ambos casos el fenómeno puede englobarse bajo el concepto de un acceso insuficiente a la tierra. Así, la Sierra es la zona rural con una más alta proporción de pobres en la población total (65 por ciento) básicamente porque 78 por ciento de las unidades agropecuarias serranas disponía de menos de siete por ciento de la superficie correspondiente.

Una situación parecida se observa en el Nordeste de Brasil donde 68 por ciento de las explotaciones agropecuarias controla seis por ciento de la tierra, en tanto el uno por ciento de las explotaciones dispone de 40 por ciento de la tierra¹⁴, y alrededor del 90 por ciento de los trabajadores rurales nordestinos dispone de menos que el ingreso mínimo de la zona. Ello se agrega al hecho de que, incluso en términos medios, el consumo de calorías y proteínas es de 75 por ciento de los requerimientos adecuados¹⁵. En términos del número de familias, el 67 por ciento de las que viven en el Nordeste son pobres, representando asimismo el 54 por ciento de las familias pobres de todo el país¹⁶.

Que los campesinos tengan escaso acceso a la tierra, sólo ocasionalmente se debe a una insuficiente dotación media de ese recurso, y mucho más frecuente es observar que el fenómeno predominante es el de la desigual distribución de la tierra existente. En efecto, el latifundio concentra en unas pocas unidades generalmente más de la mitad de toda la extensión agropecuaria dis-

⁹ El 34 por ciento más pobre de la población latinoamericana vive en áreas rurales y percibe el 9 por ciento de todo el ingreso; otro 35 por ciento que ocupa los niveles más bajos entre los ingresos urbanos, capta 26 por ciento de todo el ingreso. Véase L. DUDLEY, y N. GARCÍA, "Estructura tecnológica, subempleo y pobreza en América Latina: Perfiles a largo plazo", en ILPES, *La Pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas*, ILPES, Santiago, 1977.

¹⁰ PREALC, *Tipo de cambio, empleo y pobreza: El caso de Bolivia*, PREALC, Santiago, 1978.

¹¹ PREALC, *Perú, Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas*, PREALC, Santiago, 1978. Se define como pobreza extrema aquella situación en que una familia no alcanza a cubrir adecuadamente sus necesidades alimenticias.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ PREALC, *Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil*, PREALC, Santiago, 1978.

¹⁵ IBRD, *Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil*, IBRD, Washington, 1975.

¹⁶ E. BACHA y Helena M. BALTHAZAR, *Measurement of Poverty in Brazil*, 1972, mimeo., enero 1979.

ponible; mientras entre 50 y 75 por ciento de las unidades son minifundios que rara vez disponen siquiera del diez por ciento de la tierra con la consecuencia de que no logran ocupar productivamente la capacidad de trabajo de la mano de obra familiar.

Los campesinos no sólo tienen escaso acceso a la tierra sino también a otros factores que son complementarios en el proceso de generación de producto e ingreso.

Probablemente el más crítico de esos insumos es el capital. Dado el escaso ingreso de los minifundistas y su consecuentemente baja —o nula— capacidad de ahorro, su forma de acceso al capital es por la vía del crédito; más específicamente, acceso a créditos oficiales que no requieran solvencia financiera por parte del prestatario y que le lleguen en condiciones de subsidio en términos de plazos y tasas de interés.

Sin embargo, el crédito se suele conceder bajo condiciones de tipo comercial vinculadas a la solidez económica del prestatario; en consecuencia, aunque en el Nordeste de Brasil los predios pequeños son el 78 por ciento del total, captaron apenas el seis por ciento de todo el crédito concedido a la región¹⁷.

Aunque con menor intensidad que en las zonas rurales, el número de pobres en áreas urbanas es también significativo. La misma pobreza rural y la posibilidad de mejorar ingresos aun insertándose en los estratos más bajos de la economía urbana, determinan un flujo migratorio interno de gran intensidad. Así, durante la década del sesenta, la tasa de crecimiento de la población activa urbana fue alrededor de 3.5 veces mayor que la rural¹⁸. Pero la economía urbana moderna es en la mayoría de los casos tan pequeña que de ningún modo podría ocupar productivamente al crecimiento "natural" de la PEA urbana, al que se agregan los migrantes, para producir ritmos de crecimiento de la fuerza laboral que a menudo llegan a cinco y seis por ciento anual.

Por otra parte, la expansión de esta economía moderna se ha caracterizado por una relación capital-trabajo fuertemente creciente y por destruir empleos tradicionales competitivos con lo cual su creación neta de empleos es generalmente insuficiente. En consecuencia, un número creciente de trabajadores urbanos, y en particular los jefes de hogar, deben optar por empleos de baja remuneración para evitar la cesantía, con lo cual se da lugar a la creación del sector informal. Una vez que esto ocurre, muchas de las políticas redistributivas tradicionales pierden buena parte del sentido que originalmente tuvieron. Por ejemplo, la política de salarios mínimos no logra beneficiar a los trabajadores por su cuenta, que forman la mayoría del sector informal, ni a aquellos que, aun siendo asalariados, trabajan en unidades económicas pequeñas donde el control del cumplimiento de las normas legales es muy difícil. De hecho, la mayoría de estos establecimientos informales ni siquiera podrían subsistir si cumplieran escrupulosamente las leyes sociales¹⁹.

Las encuestas analizadas por el PREALC en varios países²⁰ permiten establecer hasta qué punto es estrecha la relación entre sector informal y pobreza

¹⁷ PREALC, *Estructura agraria y . . . op. cit.*

¹⁸ PREALC, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, PREALC, Santiago, 1976.

¹⁹ P. R. SOUZA y V. E. TOKMAN, *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*, PREALC, Santiago, 1977.

²⁰ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; véase V. E. TOKMAN, *Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción*, PREALC, Santiago, 1977.

urbana. Por un lado se encuentra que alrededor de 80 por ciento de los trabajadores que obtenían ingresos inferiores al mínimo legal pertenecen al sector informal; por otro, que según las ciudades, entre 70 y 92 por ciento de los trabajadores de bajos ingresos vive en hogares pobres o muy pobres en que no se logra satisfacer adecuadamente las necesidades básicas²¹. Ello se vincula al hecho de que trabajan en unidades pequeñas con escaso grado de organización interna y baja capitalización, que funcionan en los segmentos menos remunerados de los mercados correspondientes; por estas razones, el ingreso de los trabajadores informales rara vez supera el 70 por ciento de los que obtienen en el sector formal trabajadores de igual sexo y nivel de calificación; los ingresos obtenidos en el sector informal son entonces de un nivel intermedio entre los rurales y los urbano-modernos.

Como lo muestra el cuadro 2, estos trabajadores tienden a concentrarse en los servicios personales y en el comercio —en particular el comercio no establecido— pero aparecen también en proporción importante en la industria, bajo la forma principal de pequeños talleres de reparaciones. Por otra parte, en la mayoría de los casos se nota que los trabajadores, por cuenta propia, tienen una alta ponderación entre los ocupados de más bajos ingresos.

3. EVOLUCION

La situación descrita anteriormente ocurría después de un largo período durante el cual las economías latinoamericanas crecieron a un ritmo acelerado: durante los 25 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en promedio el producto creció a razón de 5.1 por ciento cada año²². Lo que es más, dicho ritmo de expansión económica no sólo fue satisfactorio según estándares internacionales —son pocos los países desarrollados que muestran tales índices durante períodos tan largos— sino que se fue acelerando desde menos de cinco por ciento anual entre 1945 y 1960 hasta los casi seis por ciento anual de 1965 a 1970. Por su parte, el crecimiento demográfico de ese cuarto de siglo fue de 2.7 por ciento anual²³ lo cual supone que el producto por habitante estuvo aumentando a razón de casi 2.4 por ciento cada año.

i) *La distribución del ingreso.* Ahora bien, el ingreso agregado y el ingreso medio no son sino cifras globales; la satisfacción de las necesidades básicas, en cambio, se vincula no sólo al crecimiento medio de una economía sino a la forma en que éste se genera y distribuye: así, según cifras de la CEPAL²⁴ el ingreso medio del 20 por ciento más pobre de la población latinoamericana aumentó en apenas dos dólares durante los diez años comprendidos entre 1960 y 1970²⁵ perdiendo la quinta parte de su participación en el ingreso, mientras

²¹ P. R. SOUZA y V. E. TOKMAN, *op. cit.*

²² Elaboración del PREALC basada en CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en el período de postguerra*, Nueva York, Naciones Unidas, 1964, e *Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina*, CEPAL, Santiago, 1976.

²³ CELADE, *Boletín Demográfico* 11 (21), enero, 1978.

²⁴ CEPAL, *El desarrollo económico . . . op. cit.*; *Indicadores del desarrollo . . . op. cit.*

²⁵ Aún si estas cifras contienen sesgos importantes, es difícil que los mismos expliquen todo el retraso de los pobres en la obtención de beneficios del crecimiento.

que la mitad más pobre de la población apenas la incrementó de 13.4 a 13.9. Al mismo tiempo, como los deciles sexto, séptimo y décimo también perdieron participación durante la década, resulta que los mayores beneficios del crecimiento se concentraron en los profesionales, los trabajadores de "cuello blanco" y algunos trabajadores manuales de alta calificación que componen la mayoría de los deciles octavo y noveno de la distribución²⁶. En efecto, este 20 por ciento de la población se apropió de más de 40 por ciento del incremento total del ingreso registrado durante la década. Junto al hecho de que el decil más rico —aún perdiendo participación— logró retener sobre 30 por ciento de dicho incremento total, ello determina que el ingreso per cápita del 50 por ciento más pobre de la población creciera en apenas 30 dólares a precios de 1960, en tanto el de los más ricos aumentaba en casi 300 dólares.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS OCUPADOS CON INGRESOS INFERIORES AL MINIMO LEGAL EN ALGUNAS AREAS URBANAS SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD Y POSICION OCUPACIONAL (Porcentajes)

	Brasil a	México b	El Salvador c	Paraguay d
<i>Rama de actividad</i>				
Industria manufacturera	18	18	29	39
Construcción	15	14	31	18
Comercio	22	23	45	30
Servicios personales	42	32	78	63
Servicios básicos	8	8	20	16
Servicios sociales	10	...	9	12
Administración pública	7	7		
Otros	11 ^e	29 ^f	27 ^g	32 ^g
<i>Posición ocupacional</i>				
Participación de los ocupados por cuenta propia:				
en total de ocupados	18	21	19	33
en ocupados con ingresos inferiores al mínimo legal	18	23	30	45

Fuente: Elaboración del PREALC tomando como base cifras oficiales de encuestas de hogares. Las cifras de México son censales y provienen de S. Trejo, "La política de empleo y el crecimiento de la población", en *Revista Mexicana del Trabajo*, Vol. 5 N° 1, enero-marzo, 1975.

a Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo, 1972.

b Se refiere al total del país teniendo en cuenta el menor salario mínimo vigente en cada Estado, 1970.

c Area Metropolitana de San Salvador, 1974.

d Personas que percibían ingresos inferiores al equivalente de 35 dólares mensuales, 1973.

e Incluye profesionales.

f Incluye actividades no bien especificadas.

g Incluye servicios financieros.

²⁶ Por cierto, también tuvieron progreso importante quienes emigraron desde áreas rurales, que componen buena parte de los deciles tercero a quinto.

ii) *La pobreza.* En un estudio reciente²⁷ la misma CEPAL estima que el porcentaje de la población en condiciones de pobreza disminuye del 51 por ciento en 1960 al 40 por ciento en 1970. Se estima, además, que el porcentaje actual sería de alrededor del 33 por ciento. Sin embargo, el número de personas afectadas no decrece entre 1960 y 1970 y aumentaría ligeramente a 112 millones en 1977. Por otro lado, la brecha de pobreza²⁸ en relación al ingreso nacional habría disminuido del 12 por ciento en 1960 al 6 por ciento en 1970 y al 3.5 por ciento en la actualidad. Ello sería la resultante de la disminución en la severidad y extensión de la pobreza (55 por ciento), pero, fundamentalmente, la reducción de la brecha obedece al crecimiento registrado en el ingreso total durante el período²⁹.

La mejoría en la situación de los pobres no se produce de manera homogénea. Por el contrario, el mismo estudio señala que los indigentes³⁰ sólo disminuyen entre 1960 y 1970 del 26 al 19 por ciento y su número se mantiene constante en 56 millones de personas, mientras que el ingreso por persona de los mismos crece a tasas muy inferiores a los del ingreso medio y a las del ingreso por persona de los pobres.

Las estimaciones anteriores tienden, sin embargo, a sobrestimar el progreso alcanzado debido a la utilización de una línea de pobreza fija para las casi dos décadas analizadas. La utilización de una línea de pobreza fija no incorpora los cambios asociados con la mayor disponibilidad de bienes y servicios que repercuten en la ampliación de los mínimos considerados necesarios, ni el aumento de los promedios nacionales debido al proceso de urbanización. Asimismo, es probable que los precios relativos de los bienes-salarios aumenten más rápidamente que los del resto de los bienes más afectados por el cambio tecnológico y la innovación. Estos factores determinarían que la línea de pobreza en 1960 sería inferior a la considerada, el porcentaje de pobres menor que el estimado y por ende, la reducción entre ambos años sería también menor³¹.

La estimación anterior supone, además, que la diferencia entre el porcentaje de pobres en el año inicial y el final, corresponde a movilidad ascendente, es decir, a personas que siendo pobres en el año inicial dejan de serlo durante el período.

Este supuesto no permite observar la evolución de los ingresos de aquellos que comenzaron en el año inicial siendo pobres ya que durante el período se

²⁷ CEPAL, *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas*, CEPAL, Santiago, 1979.

²⁸ Brecha de pobreza se define como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso por persona de los pobres, multiplicado por el número de pobres y dividido por el ingreso total.

²⁹ El coeficiente anterior puede variar directamente por cambios en la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres (severidad), por cambios en el porcentaje de pobres (extensión) e inversamente, por cambios en el ingreso per cápita total.

³⁰ Se define como indigentes a aquellos cuyo ingreso es inferior al gasto mínimo necesario en alimentos. Dicho gasto es alrededor de la mitad del gasto mínimo total considerado como línea de pobreza.

³¹ Nótese, por ejemplo, que si la línea de pobreza aumenta a la mitad de la tasa de crecimiento del ingreso por persona total (13 por ciento), el porcentaje de pobres sería en 1960 alrededor de 42 por ciento y no 51 por ciento y la disminución se reduce a 2 puntos porcentuales en lugar de 11 puntos como la estimada. El cambio en el grado de urbanización implica por ese solo concepto que la línea de pobreza de 1970 debería ser 4 por ciento superior a la de 1960 dado que se estima que la línea de pobreza urbana es 1.5 veces la rural.

producen tanto movimientos ascendentes de los mismos en términos de ingreso, como incorporación de nuevos miembros a la fuerza de trabajo. Este último factor es de singular importancia en países como los latinoamericanos, que experimentan una acelerada tasa de crecimiento demográfico que se traduce en un ritmo de incorporación a la fuerza de trabajo también acelerado. Los nuevos entrantes obtienen, por lo general, ingresos inferiores pudiendo los cambios en la estructura por edades explicar en parte la evolución de los ingresos y su distribución.

Un estudio efectuado para Brasil³² muestra que entre 1960 y 1970 el aumento del ingreso del 10 por ciento más bajo fue del 57 por ciento, si se efectúan ajustes por nuevos entrantes y se incorporan aquellos que pasaron a deciles más altos, en comparación con el 28 por ciento de crecimiento que se deduce de la comparación del primer decil entre ambos años. Asimismo, según el mismo estudio el 79.4 por ciento del aumento de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se explica por el aumento de la dispersión de ingresos entre distintos grupos de edades y solamente el 20.6 por ciento podría atribuirse a variación de ingresos para las personas en edades similares. Además de la cautela que se requiere para interpretar estos resultados³³, cabe señalar que la subestimación en el crecimiento de los ingresos de los pobres, también se registra en mayor medida aun en el crecimiento de los ingresos de los más ricos. Resulta, en consecuencia, un aumento en la concentración del ingreso de los sobrevivientes aún mayor que la registrada para el total.

iii) *Los indicadores físicos de bienestar.* La evolución de la distribución del ingreso y de los niveles de pobreza refleja, asimismo, los indicadores físicos de bienestar (véase cuadro 3). Así, los indicadores de nutrición, salud y educación señalan mejoras significativas para casi todos los países de la región en el período 1960-1975. Existen excepciones como el caso de Haití que registra un deterioro tanto en los niveles de nutrición como en los de salud y situaciones menos claras en el campo de la salud donde indicadores como población por médico y por cama reflejan deterioros en cuatro o cinco países, mientras que los indicadores de esperanza de vida señalan un mejoramiento en todos los países sin excepción.

Algunos de esos datos presentan valores medios no asignables a grupos, de donde podría argumentarse que un mayor consumo medio de calorías o un mayor número de médicos o camas de hospital, por ejemplo, podrían no haber beneficiado a quienes estaban inicialmente por debajo de mínimos aceptados. La mejoría en los niveles de nutrición de los estratos más bajos de ingresos puede incluso haber excedido el aumento de los ingresos ya sea por la aplicación de programas públicos de alimentación o porque los precios de los alimentos se deterioraron en términos relativos debido a las políticas antiinflacionarias seguidas por un buen número de países de la región.

En el campo de la salud y la educación es indudable que las mejoras se relacionan más con la participación del Estado en la provisión de dichos servi-

³² S. MORLEY, *The Effect of Changes with Population on Several Measures of Income Distribution*, Vanderbilt University Press, Nashville, 1978, mimeo.

³³ Para una discusión de las implicancias de dichos ajustes véase V. E. TOKMAN, *Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso?* PREALC, Santiago, 1979.

Cuadro 3
EVOLUCION DE LOS INDICADORES FISICOS DE BIENESTAR 1960-1975

	Producto per cápita (crecimiento promedio anual (%) 1960-1976)	Consumo de calorías 1960-1970	Índice fis. de calidad de la vida 1960/74-75 TRD	Esperanza de vida al nacer 1960-1975		Tasa de mortalidad infantil 1960-1975		Tasa de alfabetismo 1960-1974	
				Var. abs. TRD %	TRD %	Var. abs. (-)	TRD %	Var. abs. (+)	TRD %
Haití	0,1	- 5	1,4	7	1,5	50	2,0	10	0,8
Bolivia	2,3	8	s.d.	5	1,0	-	-	-	-
Honduras	1,5	12	2,7	13	2,9	18	3,4	14	2,0
El Salvador	1,8	0	2,5	11	3,0	18	2,0	12	1,9
Colombia	2,8	3	s.d.	6	2,1	44	4,2	-	-
Guatemala	2,4	11	1,7	9	2,1	17	1,5	9	1,0
Ecuador	3,6	8	2,1	9	2,8	30	2,6	2	0,4
Paraguay	3,2	9	2,1	8	2,8	6	0,5	7	2,1
Nicaragua	2,4	13	2,1	7	1,7	24	3,3	19	2,4
Rep. Dominicana	3,4	- 1	s.d.	9	2,6	58	6,2	-	-
Perú	2,6	1	2,1	7	1,9	27	2,5	11	2,2
Cuba	-0,4	-	s.d.	8	5,0	-	-	-	-
Costa Rica	3,4	12	3,7	7	3,8	33	4,7	5	2,5
Chile	0,9	5	2,9	7	2,7	46	3,2	6	3,1
Jamaica	1,9	16	4,1	7	4,5	32	8,0	4	1,7
México	3,0	3	2,9	7	2,7	24	2,9	14	3,0
Brasil	4,8	7	s.d.	5	1,8	-	-	3	0,5
Panamá	3,7	- 2	2,6	6	3,1	21	3,6	4	1,3
Uruguay	0,6	- 8	1,3	3	2,4	+ 1	0,2	1	0,7
Argentina	2,8	4	1,5	3	1,9	3	0,4	2	1,7
Trinidad y Tobago	2,6	- 1	s.d.	8	5,0	7	1,4	-	-
Venezuela	2,6	10	3,4	8	3,4	8	1,2	17	4,3

Fuente: BIRF, *World Tables 1976* . . . , op. cit., se refiere a cambios en el porcentaje de requerimientos satisfechos. El resto, J. P. GRANT, *Disparity Reduction Rates* . . . , op. cit. TRD es la tasa de reducción de la disparidad y se define como la relación entre el indicador en el país determinado y el nivel ya alcanzado en el país más avanzado del mundo.

cios que con la evolución de los ingresos monetarios³⁴. Es en estas áreas donde es susceptible asignar a los grupos más pobres algunos de los indicadores disponibles, como la caída en la mortalidad infantil y, particularmente, la mayor tasa de alfabetismo. Es plausible argumentar que, hacia 1960, el grueso de la mortalidad infantil y el analfabetismo se concentraba en los grupos más pobres, ya que los valores de dichas variables en América Latina son bajos comparativamente al resto del mundo en desarrollo, por lo cual no parece razonable argüir que en 1960 estos fenómenos hayan afectado significativamente a los miembros de los, digamos, cinco deciles superiores de la distribución; así, la mayor parte de los mejoramientos medios no pudieron sino beneficiar a los más pobres. Ello es muy claro en el caso de la tasa de alfabetismo que puede entenderse directamente como el grado de satisfacción de la necesidad básica de saber leer y escribir. Por ejemplo, la tasa de alfabetismo subió, en el promedio del continente, en 13 por ciento de su valor hacia 1960; los países que registraban menor alfabetización al principio de la década a menudo muestran avances espectaculares como los 14 y 17 puntos porcentuales de México y Venezuela, respectivamente, que ya habían alfabetizado más del 60 por ciento de su población hacia 1960, esos avances deben haberse concentrado entre los grupos más pobres.

La mejoría en los indicadores físicos de bienestar puede evaluarse en función de las metas fijadas a nivel internacional. Una de estas metas es la establecida por el Informe RIO, dirigido por Tinbergen, que postula que para el fin de este siglo todos los países del mundo deberían alcanzar una esperanza de vida al nacer de 65 años o más, una tasa de alfabetismo de 75 por ciento y una tasa de mortalidad infantil inferior a 50 por mil. En términos del indicador físico de calidad de la vida estimado por Grant, implicaría un nivel de 77³⁵. Al comparar estas metas con la situación registrada en América Latina, se observa que alrededor del 60 por ciento de los países de la región ya los superaban a mediados de la presente década (véase cuadro 2). Se destaca, asimismo, que, salvo escasas excepciones, los países que han superado las metas en un indicador, las superan en los otros dos. Además, se identifica un grupo de países que registra las mayores carencias donde principalmente se encuentran los países centroamericanos, excepto Costa Rica, dos países andinos (Bolivia y Perú) y dos del Caribe (Haití y República Dominicana).

Pueden también compararse los logros alcanzados con las metas establecidas en la Declaración de Amsterdam³⁶, que suplementa las metas del grupo Tinbergen, agregando como objetivo para el año 2000 la reducción a la mitad de las disparidades entre el país en cuestión y el más avanzado. Ello implicaría alcanzar una tasa anual de reducción de la disparidad de 3,5 por ciento, la que, evidentemente, exigiría un mayor esfuerzo para los países que han alcanzado niveles más altos de bienestar que para los menos desarrollados de la región.

³⁴ Según información suministrada por BIRF, *World Tables 1976...*, *op. cit.*, todos los países de la región, excepto tres (República Dominicana, Guatemala y Nicaragua) registran aumentos significativos de la participación del gasto público en el producto nacional durante el período 1960-1973.

³⁵ J. P. GRANT, *Disparity Reduction Rates...*, *op. cit.*

³⁶ *Ibid.* Dicha declaración fue emitida el 26 de febrero de 1978 por los participantes al simposio sobre Alimentación y Necesidades Básicas, organizado por el Center for World Food Studies y el Netherlands Committee for a New International Order.

El comportamiento registrado en los indicadores en los últimos 15 años, permite ser cautelosamente optimista acerca de la factibilidad de cumplimiento de dicha meta (véase cuadro 3). Así, alrededor de tres cuartos de los países latinoamericanos alcanzó tasas de crecimiento superiores al dos por ciento anual en los indicadores de calidad de la vida, esperanza de vida y mortalidad infantil y la mitad señaló la misma situación en relación con alfabetismo. Más aún, alrededor del 20 por ciento de los países registra tasas superiores al tres por ciento anual en relación al índice físico de calidad de la vida y alfabetismo y entre el 30 y 40 por ciento de los mismos supera dicha tasa en el caso de los dos indicadores restantes. Dentro del 25 por ciento de países que registran tasas de reducción de las disparidades inferiores al dos por ciento se distinguen dos grupos con ponderación casi similar. Uno de ellos concentra a los países más rezagados (por ejemplo, Haití se encuentra en tal situación para los cuatro indicadores) y el otro a los países que ya sobrepasan en la actualidad la meta del informe RIO (por ejemplo, Argentina).

4. ALGUNAS HIPOTESIS SOBRE LAS CAUSAS DE LA POBREZA

i) *Pobreza rural*

Tal como se señaló anteriormente, la pobreza adquiere características muy agudas en zonas rurales. La misma se genera principalmente por tres causas básicas: el escaso acceso de los pobres a la tierra, el perfil tecnológico y las relaciones entre los precios de los bienes agropecuarios y los de origen urbano.

No sería correcto asimilar la escasez de tierra como factor de pobreza con una supuesta sobrepoblación absoluta y parejamente distribuida. En efecto, la relación tierra-hombre promedio no es baja en América Latina, si se la define como el número de hectáreas de tierra agrícola por trabajador activo en la agricultura. Según los datos de la FAO³⁷, hacia 1970 esa relación era de casi 16 hectáreas por activo, incluyendo las superficies destinadas a cultivos temporales y permanentes, junto a las pasturas y praderas permanentes, pero excluyendo las áreas cubiertas por selvas y bosques, aun en los casos en que éstos están en explotación³⁸.

La pobreza rural deriva, entonces, de las extremas diferencias en la dotación de tierra por trabajador; en otras palabras, de la distribución de la tierra agrícola disponible. La mayor parte de la tierra, a menudo más del 50 por ciento, es detentada por unos pocos productores que explotan grandes extensiones, mientras que dos tercios de todos los productores son minifundistas

³⁷ FAO, *Anuario de producción 1972*, FAO, Roma, 1973.

³⁸ Esta dotación media esconde diferencias enormes que determinan que en muchos países y/o zonas —como El Salvador, o la sierra peruana— la relación tierra-hombre es muy baja

que, en conjunto, controlan entre el cinco y diez por ciento de la superficie agrícola³⁹.

Así, unos 20 millones de latinoamericanos trabajan en explotaciones agrícolas de tamaño subfamiliar que, en promedio, tienen de dos a tres hectáreas y no requieren más de 100 a 150 días anuales de trabajo, en circunstancias en que la dotación de trabajo en esas unidades es, en promedio, cercana a los 450 días por año. Estas pequeñas parcelas se explotan, naturalmente, con técnicas que descansan en la utilización de herramientas sencillas que componen un perfil tecnológico sumamente intensivo en trabajo; aunque se ha podido determinar que dichas técnicas suelen ser las más eficientes, dada la dotación relativa de factores en el minifundio, la pequeñez de los predios y los bajos precios de mercado de los bienes producidos determinan que los ingresos anuales rara vez superen los US\$ 50 per cápita⁴⁰.

Ahora bien, en la medida en que dichas explotaciones están —como suele ocurrir— a distancias razonables de unidades mayores, tiende a producirse algún balance por el cual el campesino ocupa una parte no despreciable de su tiempo excedente trabajando principalmente en las cosechas, pero también en otras actividades menores de las explotaciones medianas y grandes; este esquema permite que el campesino, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y al trueque, tenga acceso al mercado monetario por la vía del trabajo asalariado.

Dicho equilibrio se rompe por la introducción del progreso técnico ahorrador de mano de obra en las explotaciones medianas y grandes. Datos de la FAO muestran que durante las dos décadas anteriores a 1970 el número de tractores utilizados en América Latina se multiplicó por cinco; el consumo de fertilizantes comerciales por diez y por cifras parecidas el uso de los demás insumos químicos y de las otras maquinarias agrícolas. Desde el punto de vista de la pobreza, este proceso tuvo, al menos, tres efectos: por una parte, aumentó la brecha entre los ingresos de las explotaciones grandes que modernizan y las pequeñas, que no pueden hacerlo al mismo ritmo, con lo cual se deteriora relativamente la posición de éstas⁴¹; por otra parte, como al modernizar la baja del coeficiente trabajo/producción, parece ser sistemáticamente mayor que el alza de la producción por hectárea⁴², cae la demanda por trabajo tanto permanente como temporal de los predios modernizados, con lo cual se rompe el vínculo laboral entre el minifundista y las explotaciones comerciales; por último, la mayor producción por hectárea hizo que la tierra sea

³⁹ M. BOUVIER y S. MATURANA, *El empleo agrícola en América Latina*, PREALC, Santiago, 1973.

⁴⁰ M. BOUVIER y S. MATURANA, *El empleo agrícola . . .*, *op. cit.*

⁴¹ Considérese que el uso subsidiado de maquinarias tiende a rebajar los costos en las unidades beneficiadas y, por ende, los precios reales de los bienes producidos; en la medida en que los campesinos producen los mismos bienes, pero no tienen acceso a las maquinarias (subsidiadas o no) pierden por la baja de precios sin beneficiarse de la disminución de los costos.

⁴² Pueden distinguirse dos tipos de modernización: la mecanización —tipificada por el uso de cosechadoras— y el uso de insumos que ahorran tierra, que puede tipificarse con el riego. En el primer caso, que ha tendido a ser el más frecuente en América Latina, no necesariamente hay una significativa mayor producción y suele haber menos empleo. En el segundo, tiende a aumentar el empleo y crece la producción. Ambos tipos de modernización son, a veces, inseparables: usar riego puede aumentar la producción al punto de que sólo sea posible levantar la cosecha en forma mecanizada.

más rentable y, por ende, más cara, lo cual lleva a una reducción considerable del acceso —aun restringido— a la tierra por parte de los campesinos no propietarios, es decir, los arrendatarios, aparceros, medieros, etc.

Así, la modernización resulta, al ser aplicada en estructuras de tenencia muy desiguales, en un incremento de esa desigualdad. Ello implica trocar el subempleo de los minifundistas en desempleo abierto y/o convertirlos en trabajadores sin tierra —cuando los grandes propietarios reclaman las superficies dadas en aparcería o formas similares— a cambio de aumentos significativos en los ingresos del terrateniente/capitalista, así como también de los relativamente escasos trabajadores rurales permanentes que retienen su empleo y cuya productividad aumenta *pari passu* con la mecanización y tecnificación de la empresa agrícola ⁴³.

Los precios de los productos agrícolas deberían disminuir en forma coincidente con el aumento de la productividad de la tierra y del trabajo, fenómeno que, rebajando los costos de la alimentación, debería favorecer principalmente a los pobres que gastan en ese rubro la mayor parte de su ingreso. No debe olvidarse, sin embargo, que esos mismos precios influyen, en algunos casos, en la determinación de los ingresos de los pobres en zonas rurales, quienes, en la medida que comercializan parte de su producción, podrían verse afectados por tal reducción en los precios, sin beneficiarse por la disminución en el costo de su consumo.

Así, la modernización aplicada al contexto rural latinoamericano ha agravado la subutilización del trabajo y generado un incremento en el proceso migratorio sin ofrecer la compensación, al menos parcial, de un abaratamiento en los costos de la alimentación.

ii) *Migración interna, modernización y pobreza urbana*

En forma paralela, el proceso de modernización se ha manifestado con gran intensidad en las áreas urbanas. Como consecuencia, durante los últimos 20 años se produjo un rápido crecimiento del producto industrial en la mayoría de los países latinoamericanos; este crecimiento industrial, realizado al amparo de las políticas de protección frente a la competencia externa, es responsable no sólo de las, al menos, aceptables tasas de crecimiento del producto nacional, sino también de la transformación de las economías en semiindustrializadas y de la consolidación del proceso industrial en aquellas economías —como las del cono sur, Brasil y México— que ya lo habían iniciado décadas atrás.

Dicha evolución favorable ha estado acompañada por una fuerte tendencia a la concentración de los frutos del progreso técnico ⁴⁴. Esta concentración se da en dos planos principales: por un lado, se concentra el efecto crecimiento de la adopción de tecnologías modernas de alta productividad en unas pocas

⁴³ Véase al respecto, E. KLEIN, "Estructuras agrarias y empleo en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 95, N° 1, enero-febrero 1977.

⁴⁴ A. PINTO, "La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, N° 125, enero-marzo 1965.

empresas que generan la mayor parte del crecimiento económico; por otro, concentración del ingreso en manos de los empresarios, los capitalistas y, en menor medida, los trabajadores de ese estrato moderno. La contrapartida de esa concentración es, naturalmente, que una porción mayoritaria de los trabajadores urbanos queda excluida de los beneficios del progreso y, por lo tanto, reducida a laborar en un nuevo sector de subsistencia urbano ⁴⁵.

Este proceso de desarrollo divergente al interior de las áreas urbanas tiene una relevancia trascendental para el proceso migratorio, en que los salarios más altos que paga el sector moderno compendian la atracción que la ciudad ejerce sobre los pobres rurales, cuyo ingreso y nivel de empleo está erosionado por la modernización agrícola. Así se generan los fuertes ritmos migratorios que explican que, en varios casos, la fuerza de trabajo urbana crezca a ritmos de cinco y seis por ciento cada año.

Dado su pequeño tamaño inicial, no habría sido, en ningún caso, sencillo lograr que el sector moderno pudiera absorber la subutilización existente a principios del período, sumada al rápido crecimiento de la oferta laboral, a pesar de que ese era el supuesto básico de la mayoría de las estrategias de desarrollo de la región.

Tres factores, entre otros, han coadyuvado a que el proceso fuera concentrador: el patrón de la demanda interna, el proceso tecnológico y las medidas de política económica.

Dada la fuerte concentración del ingreso que caracterizó las etapas iniciales de la industrialización latinoamericana, era inevitable que el patrón de la demanda reflejara los gustos de los consumidores de alto ingreso, conformando un espectro de bienes similares a los consumidos masivamente en los países industriales. Los procesos de sustitución de importaciones, seguidos en la mayoría de los países de la región, trasladaron esta característica de la demanda al patrón de producción ⁴⁶. A su vez, este proceso facilitó la adopción de las tecnologías vigentes en países desarrollados en la producción de los bienes cuya importación se sustituía por producción nacional.

Este patrón de demanda se vincula a la diversificación imitativa de productos nuevos, creados en las economías centrales, con el fin de captar una proporción creciente del mercado respectivo. Ello significa que la búsqueda de adaptaciones tecnológicas en la producción involucraría el riesgo de perder el beneficio oligopólico de adelantarse a la competencia. Así, el lograr un alto precio de venta para un producto que ya ha probado ser capaz de penetrar el mercado en economías desarrolladas, bien puede justificar el uso de una combinación de factores ineficiente ⁴⁷ y explicar por qué —con raras excepciones, como es el caso argentino ⁴⁸— los esfuerzos de investigación y desarrollo han sido escasos y frecuentemente han recibido escéptica reacción empresarial.

⁴⁵ PREALC, *El problema del . . .*, op. cit.

⁴⁶ Esto no significa que la pobreza sea "causada" por la adopción de un determinado patrón de desarrollo: la pobreza podría existir igualmente en un contexto de economía abierta, donde el crecimiento fuera escaso, dadas la competencia externa, la escasez de ahorros y la persistencia de déficit comercial.

⁴⁷ PREALC, *Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo*, PREALC, Santiago, 1978.

⁴⁸ J. KATZ, *Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1976.

Por otro lado, la tendencia descrita se refuerza, a su vez, por el carácter concentrador que han tenido muchas de las políticas de industrialización. De una parte, éstas han tendido a sesgar en favor del capital la relación de precios privados de factores, con lo cual eliminaron las consideraciones de eficiencias a precios sociales que habrían sido viables en los casos en que existían alternativas tecnológicas válidas. Rebajas artificiales en el costo privado del capital se encuentran con máxima frecuencia en la política arancelaria, en la política crediticia y en la política tributaria. Alzas en el costo privado de la mano de obra se han introducido, por ejemplo, mediante la forma de financiamiento de la seguridad social.

Buena parte de las políticas reseñadas no sólo distorsionan los precios relativos de factores, sino que, tal como fueron diseñadas y aplicadas, fomentan la concentración del ingreso. Ejemplos clásicos de ello lo dan la política de crédito, basada en la solvencia del prestatario, y la tributaria, con su alta ponderación de impuestos indirectos y sus facilidades para aprovechar o generar exenciones a los impuestos directos.

Dichas políticas concentradoras no son casuales, por cierto, sino que resultan de la influencia de grupos que concentran el poder económico y político, así como de una visión particular del desarrollo, donde, para aumentar el coeficiente de ahorro, se supone indispensable concentrar ingresos en los grupos más ricos.

Otras políticas concentradoras se vinculan, por ejemplo, al gasto y la inversión pública, centradas en áreas urbanas y sectores modernos, a las políticas educativas nuevamente ubicadas de preferencia en zonas urbanas y dotadas de *currícula* desvinculados de las realidades económicas, etc.

Por razones tanto endógenas como inducidas, entonces, se produce concentración y, por lo tanto, exclusión de los beneficios del innegable progreso técnico que, en promedio, han exhibido las economías latinoamericanas en las últimas décadas. Ello explica la permanencia del desempleo, del trabajo insuficientemente remunerado y, en consecuencia, de la insatisfacción de las necesidades esenciales de grupos mayoritarios de la población.

5. HACIA LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

En las páginas anteriores se ilustra con claridad que la insatisfacción de las necesidades básicas es el problema principal que afecta a la población latinoamericana. Muestra también que, si bien se han registrado progresos significativos en las últimas décadas, queda todavía un largo camino por recorrer. La magnitud y complejidad del problema elimina la consideración de medidas puntuales para su solución y conlleva a plantear más que una estrategia, un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

Este enfoque supone elevar a primera prioridad el proporcionar niveles de vida adecuados a toda la población. Dicho objetivo no ha sido, por cierto, ajeno a las estrategias de desarrollo seguidas en el pasado por los países latinoamericanos. Con distinto grado de explicitación, y siguiendo caminos diferentes,

los países latinoamericanos han estado tratando de abordar este objetivo. Por ello, la revisión de la experiencia histórica, tratando de extraer de la misma los obstáculos que se confrontaron, resulta más conducente a la renovación del enfoque que la mera visualización de una concepción normativa que puede sugerirse en el futuro.

El avance en la satisfacción de las necesidades básicas supone, a su vez, dos caminos alternativos, no necesariamente inconsistentes. El primero, es proporcionar bienes o ingresos a través de los mecanismos de distribución, generalmente públicos. Se encuentra dentro de este tipo de aproximación el perfeccionamiento del papel del Estado en el suministro de vivienda, de salud, de educación, y de posibilidades de participación, así como la posibilidad de garantizar un ingreso mínimo a la población, sea mediante legislación salarial, tributaria u otra. El segundo camino es fomentar un aumento de los ingresos de los grupos más afectados mediante la creación de empleo productivo.

El diagnóstico efectuado aquí permite concluir que en el trasfondo del problema de la insatisfacción de necesidades básicas se encuentra la generación insuficiente de empleo productivo. Existe clara asociación entre ocupaciones de escasa productividad y, por ende, de insuficiente generación de ingresos y necesidades básicas insatisfechas. Dicha asociación se presenta tanto en zonas rurales como urbanas, configurando con nitidez los grupos más afectados, los que, por lo general, se desempeñan como minifundistas o trabajadores sin tierras en el campo, o desarrollan actividades urbanas de baja productividad en el sector informal urbano.

La situación de pobreza de dichos grupos resulta entonces de su situación de empleo, la que, a su vez, se caracteriza por la insuficiencia en la creación de puestos de trabajo plenamente productivos y la existencia de ocupaciones escasamente remuneradas. Además de la creación de empleo productivo, este enfoque supone atacar directamente las causas detectadas. Para ello resulta imprescindible, también, elevar la productividad de los puestos de trabajo ocupados por los grupos más afectados. Ello implica mejorar su acceso tanto a los recursos productivos (tierra, capital, tecnología, capacitación), como a los mercados. A pesar del énfasis que se otorga a este tipo de aproximación al problema, se está también consciente del papel complementario que el mayor acceso a los bienes y servicios públicos debe cumplir.

La aplicación de un enfoque que tienda a la satisfacción de las necesidades básicas tendrá repercusiones internacionales, especialmente en cuanto a la estructura y dirección del comercio mundial. Dichos efectos han sido motivo de preocupación creciente por los representantes de gobiernos latinoamericanos en foros internacionales, tanto porque se suponen contrarios a los postulados del Nuevo Orden Económico Internacional, como porque, frecuentemente, se han mezclado ambas negociaciones a nivel político. Se requiere, en primer lugar, avanzar en la comprensión de los efectos esperados antes de adelantar posiciones sobre el tema; pero para asegurar que la discusión pueda efectuarse sin interferencias y sin propósitos encontrados, se requiere, además, que, a pesar de sus interrelaciones, ambas discusiones sigan los mecanismos que les corresponde.

Problemas ocupacionales en América Latina: Algunos cambios de enfoque

Henry Kirsch

I. TENDENCIAS DE LOS PROBLEMAS OCUPACIONALES

En el pasado, los diagnósticos del problema del empleo en la región han hecho hincapié en la deficiente capacidad de absorción del mercado laboral de los sectores de producción "modernos", en condiciones de crecimiento acelerado de la fuerza laboral urbana y de cambios tecnológicos tendientes al ahorro de mano de obra en la agricultura. Las modificaciones de la estructura ocupacional experimentadas por varios países entre 1950 y 1970, pero en especial en los últimos diez años, tienden a confirmar que estas características están muy relacionadas con el problema del empleo y la pobreza (cuadro 1). En los dos últimos decenios, el crecimiento urbano proveniente en gran parte de la intensa migración interna de las zonas rurales se ha traducido en una redistribución sectorial del empleo. Todos los países respecto de los cuales se dispone de información registraron una declinación de la participación relativa de la mano de obra empleada en la agricultura. Los servicios, comercio y la construcción recibieron la mayor parte del incremento de la población urbana que se produjo en la postguerra y a menudo la comentada incapacidad del sector secundario de proporcionar un número adecuado de empleos pareció confirmarse por el estancamiento o disminución del porcentaje de la fuerza laboral empleada en este sector.

Sin embargo, la tendencia antes señalada respecto del sector secundario no fue igual en todos los países. En Brasil, Panamá y Venezuela la industria y los servicios básicos aumentaron su participación en el empleo. Durante el último decenio, la tasa de crecimiento del empleo secundario en todos estos países no ha sido en absoluto baja. El caso de Brasil, que por sí solo representa un 40% de la fuerza laboral de la región, resulta interesante, en especial debido a las tasas de crecimiento económico desusadamente altas que se registraron en ese país entre 1967 y 1975 (primera vez en ocho años que la tasa de crecimiento del Brasil fue inferior al 9%). Entre 1970 y 1975 este crecimiento económico se acompañó de una expansión acelerada de las oportunidades de empleo (3,7% anual), de tal modo que al finalizar el período, la oferta de mano de obra especializada no era suficiente para satisfacer la demanda. El empleo industrial global aumentó a una tasa anual de 5,5%. En el comercio y los servicios, la

Cuadro 1
 ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA POR RAMAS DE ACTIVIDAD, SEGUN
 PAISES, 1950, 1960 Y 1970

Sector	Año	Argentina	Bolivia	Brasil ^a	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Venezuela	Panamá	México ^a	Chile
Total	1950	100,0 ^b	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0 ^c	100,0	100,0	100,0
	1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	1950	26,7	62,3	57,9	57,1	57,3	55,4	59,4	45,1	59,3	58,3	31,9
	1960	20,5	67,3	52,9	49,6	57,7	56,6	51,0	36,3	50,0	50,8	30,7
	1970	15,2	63,9	44,7	40,8	50,9	51,3	44,4	24,7	36,6	40,9	24,6
Minas y canteras	1950	0,5	4,1	1,6	1,6	0,4	18,6	1,6	2,9	0,2	14,8	4,9
	1960	0,6	3,3	1,5	1,5	0,3	15,2	2,2	2,3	—	e 16,5	4,0
	1970	0,7	3,3	0,5	0,5	0,2	14,8	1,5	1,5	0,2	21,8	3,3
Industria manufacturera	1950	24,5	10,6	14,1	14,1	19,6	16,3	16,3	11,0	8,1	19,1	19,1
	1960	27,3	9,0	15,4	15,4	14,0	13,4	13,4	12,4	8,0	17,8	17,8
	1970	22,2	7,9	14,9	14,9	13,4	13,6	13,6	15,8	11,1	18,8	18,8
Construcción	1950	4,6	2,5	20,0	3,0	2,3	3,0	2,9	5,8	3,1	5,6	5,6
	1960	6,4	2,0	20,9	4,6	3,1	2,6	3,3	4,1	3,3	5,6	5,6
	1970	6,6	2,4	22,7	3,9	4,8	3,7	4,5	6,0	5,3	5,9	5,9
Servicios básicos	1950	7,1	2,0	3,3	3,3	2,5	2,4	2,7	3,7	3,5	5,5	5,5
	1960	8,6	2,3	4,6	4,6	3,1	2,5	3,7	5,9	3,3	5,7	5,7
	1970	7,6	4,1	4,6	4,6	3,9	3,2	4,8	6,2	4,6	6,3	6,3
Comercio	1950	14,1	5,5	6,3	6,3	17,9	23,1	5,4	9,6	8,9	8,9	10,5
	1960	13,6	16,3	7,0	8,8	21,8	23,1	9,1	13,4	9,3	10,7	11,2
	1970	15,5	18,5	9,3	14,7	26,8	27,0	12,5	14,9	13,0	10,8	11,5
Servicios	1950	22,7	15,8	15,8	12,2	11,7	11,7	11,7	21,9	16,9	14,8	22,5
	1960	23,0	19,2	19,2	15,5	17,3	17,3	17,3	25,6	26,1 ^g	18,1	20,5
	1970	32,2	23,3	23,3	20,8	18,7	18,7	18,7	30,9	29,2	21,8	26,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de censos y encuestas empleo y desempleo.
 a PEA; b 1947; c 1961; d 1971.
 e Incluye, además, electricidad, gas y agua.
 f Electricidad incluida en minas, industria y construcción. Transporte incluido en servicio.
 g Incluye transportes.

tasa de crecimiento anual fue de 4,9%, y la marcada tendencia a que la mano de obra abandonase la agricultura así como la urbanización acelerada observada hasta 1970, han persistido a través del presente decenio. Un fenómeno análogo se ha registrado en Venezuela, donde el Gobierno ha respondido a la escasez de mano de obra con un programa de emergencia de acuerdo con el Quinto Plan Nacional, que consistió en contratar alrededor de 400.000 obreros especializados extranjeros en cinco años, y capacitar 450.000 trabajadores adicionales especializados venezolanos en el mismo período. Finalmente, un análisis de la evolución a largo plazo del empleo en Argentina llegó a la conclusión de que en ese país, junto con las altas tasas de crecimiento económico registradas en el período comprendido entre 1964-1973, se había producido una escasez relativa de mano de obra ¹.

Si bien desde el punto de vista global es posible que el panorama del empleo haya mejorado en el curso de este proceso, es muy fácil que una evaluación general de esta naturaleza conduzca a error en lo que respecta a la realidad social que pretende interpretar. Esta clase de perspectiva global nada indica acerca de lo sucedido con la situación del empleo de los diversos segmentos que constituyen los heterogéneos mercados laborales característicos de la región. Pese a que los datos para el Brasil en el período comprendido entre 1960 y 1970 indican que un tercio del crecimiento de la fuerza laboral urbana fue absorbido por la industria y la construcción, la mitad ingresó a los servicios y 13% a las diferentes formas del comercio. Esto indica que la mayor parte de los nuevos empleos pertenecían al sector informal, donde se concentran el subempleo y la pobreza urbana. También indica que, por muy rápidamente que aumente el producto "moderno", aunque se logre sin introducir innovaciones tendientes a economizar mano de obra, el tamaño absoluto del sector moderno es demasiado pequeño como para adaptarse a la expansión de la fuerza laboral urbana.

1. *La pobreza, el subempleo y el sector informal urbano*

Por otra parte, si se centra la atención en los ingresos y no en el simple número de empleos creados, el perfil del empleo resulta menos prometedor. En Brasil, la distribución del ingreso empeoró. En 1965 y 1966 los salarios reales se deterioraron marcadamente y siguieron bajando hasta 1971; el mejoramiento logrado en 1972 y 1973 dista mucho de compensar la última parte de la baja. Además, las cifras oficiales revelan que todos los deciles de la distribución perdieron terreno frente al 10% de los que ganaban salarios más altos ². Esto no sólo indica que la distribución funcional varió en dirección a las utilidades, sino también al incremento de los salarios acumulados por pequeños grupos de asalariados del sector moderno de la economía, dentro de una estructura de salarios cada vez más diferenciada. Expresada en función de la

¹ Juan José LLACH, "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades, 1947-1970", *Desarrollo Económico*, vol. 17, N° 68, enero-marzo 1978.

² PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, Santiago, 1976, pp. 45 a 46.

pobreza que emana de la falta de empleo adecuado, tal subutilización significa que, en el caso del Brasil, en 1970, más del 56% de la fuerza laboral tenía ingresos inferiores a la mitad del ingreso promedio de todos los trabajadores. Otros datos relativos al Brasil revelan que en 1972 el 40% de la mano de obra no agrícola ganaba menos del salario mínimo legal. En otros países, tales como Chile, Colombia, Honduras y México, puede encontrarse una proporción análoga o superior de trabajadores pobres. Por lo tanto, puede partirse de la base de que a comienzos del decenio actual, más de la mitad de la fuerza laboral de la región se encontraba por debajo de una línea razonable de pobreza³.

2. Cambios recientes de enfoque

Pese a que en el pasado la mayoría de los análisis han llegado a la conclusión de que la situación global del empleo en América Latina se está deteriorando, es muy posible que, como se mencionó, en general la tendencia global haya mejorado. Además, están apareciendo interpretaciones revisionistas que sostienen con argumentos plausibles que se está desarrollando un proceso por el cual en la mayoría de los países latinoamericanos ha disminuido notablemente la abundancia de mano de obra⁴. Con todo, algunos cambios que se han observado últimamente, tanto en el sector urbano como en el rural, indican que hay que interpretar con cautela el aparente mejoramiento global de las dimensiones del problema del empleo, especialmente en cuanto se refiere a sus implicancias para la pobreza crítica. Estos cambios comprenden:

a) La tendencia a la modernización del sector agrícola, acompañada de aumentos simultáneos del número de trabajadores campesinos asalariados y del número de personas de la población rural que se ven privados de vínculos con la tierra, que viven en asentamientos precarios al borde de los caminos o en las afueras de las ciudades de provincia sin perspectivas de empleo urbano y que sólo encuentran trabajo agrícola parte del año, a menudo a cambio de salarios reales declinantes⁵.

b) El aumento de la importancia relativa del sector formal urbano en el empleo no agrícola antes señalado.

c) La baja a largo plazo del valor real de los salarios urbanos⁶.

³ *Ibid.*, p. 12.

⁴ Joseph RAMOS, *An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America*, PREALC, Santiago, 1973.

⁵ Paul SINGER, *Implicações economicas e sociais da dinâmica populacional brasileira*, Caderno 20, CEBRAP, São Paulo, 1975; Sergio REYES OSORIO y Salomón ECHSTEIN, *El desarrollo polarizado en la agricultura mexicana: presente y futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

⁶ Oscar MUÑOZ GOMÁ, *Dualismo, organización industrial y empleo*, Estudios CIEPLAN N° 19, Santiago, noviembre de 1977.

II. CAMBIOS EN EL EMPLEO AGRICOLA, LA MODERNIZACION, LA PROLETARIZACION Y EL CAMPESINADO

Uno de los temas que han venido preocupando a los analistas del desarrollo desde los años cincuenta es el atraso en que se encuentra el sector rural. Los diagnósticos han hecho hincapié sostenidamente en los bajos niveles de productividad de la economía rural y en la marginalización de la población rural. En los últimos años este sector, donde se concentra la mayor parte de la pobreza absoluta latinoamericana, se ha convertido en el principal beneficiario de la asistencia que prestan los principales organismos de crédito internacionales⁷. Sin embargo, se han producido algunos cambios que han influido bastante en el sector. Las tendencias son bastante variadas, pero desde el punto de vista de su relación con el empleo las principales pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Pese a que la productividad global de la agricultura sigue siendo muy poco satisfactoria, en la mayoría de los países, partes del sector han aumentado apreciablemente la productividad, a la par que han demostrado tener la capacidad para reaccionar en forma positiva a la mayor demanda, tanto de los mercados externos como de los internos, a través de la significativa sensibilidad y flexibilidad de la oferta global de la agricultura y de la composición de productos⁸.

b) Se han producido grandes innovaciones tecnológicas a través de la mecanización, las semillas de alto rendimiento, el mayor uso de fertilizantes, pesticidas y sistemas de riego mejorados. Los efectos de estos cambios en el empleo no son del todo claros y la base empírica es aún deficiente. En general hay consenso de que son una reacción a la escasez relativa de factores que impidió aumentar y reordenar la producción.

c) La modernización de la agricultura, antes señalada, se ha acompañado de un incremento de la mano de obra asalariada, tanto de agricultores campesinos, como en el caso de los trabajadores agrícolas sin tierra. En algunas zonas, en que predominan la agricultura capitalista moderna de cultivos comerciales y la crianza de ganado, han desaparecido las ventajas que tenía para el terrateniente contar con una fuerza laboral permanente que residía en el predio y parte de cuya remuneración consistía en asignarle terrenos que podía explotar para su subsistencia. Este cambio, conjuntamente con las perspectivas de reforma agraria, la protección legal de la estabilidad de que disfrutaban tales trabajadores o la vigilancia más efectiva del cumplimiento de las leyes laborales relativas a salarios mínimos y seguridad social, han hecho que los terratenientes se muestren dispuestos a desalojarlos. El incremento global del número de

⁷ En el período comprendido entre 1974 y 1977, la agricultura y el desarrollo rural de América Latina fueron los beneficiarios más importantes de los préstamos del Banco Mundial. Recibieron más de 25% de los créditos otorgados a la región, lo que es más del doble de lo asignado a la energía, que es el sector beneficiario que sigue en importancia. Banco Mundial, *Annual Report 1977*.

⁸ División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Situación y evolución reciente de la agricultura y la alimentación en América Latina*, junio de 1976, y "Producción agrícola 1976-1977", en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, N° 269, abril de 1978.

trabajadores asalariados, aunque sólo sea en forma estacional, ha llevado a observar que, a través de la región, se está formando un proletariado rural que trabaja en condiciones de pobreza más precarias y que presuntamente constituye una fuerza potencialmente revolucionaria⁹.

Estos cambios están ofreciendo la base para replantear las evaluaciones anteriores y las prescripciones de política presentadas hasta ahora. También están generando bastante controversia en el plano conceptual, con relación a la naturaleza del proceso social a que están siendo sometidos los trabajadores campesinos.

En la agricultura latinoamericana hay tres grandes instituciones de producción: la hacienda, el complejo latifundio-minifundio y la empresa agrícola "moderna". La diferencia entre ellos radica en la forma en que se combinan tierra, capital y mano de obra y las relaciones sociales que vinculan a los diversos agentes que participan en el proceso productivo¹⁰. Desde el punto de vista del campesino, la diferencia consiste en los vínculos que tiene con la tierra, el insumo de trabajo de la familia y la proporción de la remuneración que percibe en la forma de un salario. A medida que el campesino se mueve desde las dos primeras categorías hasta llegar a la tercera institución, desaparece su acceso a la tierra. Cuando se le convierte en un trabajador agrícola sin tierra, termina el papel de la familia en el proceso de producción. En las empresas modernas, las mujeres e hijos, que antes trabajaban las tierras que la familia tenía en usufructo y que a menudo se desempeñaban como mano de obra no remunerada, junto al jefe de familia, durante la cosecha de los cultivos del dueño del predio, como parte del papel que les correspondía, sólo ingresan al proceso de producción en forma transitoria como mano de obra contratada para el período de cosecha. En la empresa agrícola moderna, los trabajadores, que ya no tienen vínculos con la tierra, son contratados a cambio de un salario. El resultado de estos cambios es la aparición en la literatura sobre el cambio social rural de una nueva categoría social, el proletariado agrícola, que se ha considerado como agente de cambios, con una función similar a la del trabajador fabril o la del proletariado urbano.

1. *La tendencia a la modernización y la formación del proletariado rural*

En el último decenio ha tenido lugar un proceso intensivo de modernización en la agricultura latinoamericana, caracterizado por un aumento de la productividad de la mano de obra más acelerado que el de la tierra¹¹. Por desgracia, hay pocos datos confiables con que relacionar las diversas características del

⁹ O. IANNI, *A classe operaria vai ao campo*, CEBRAP, São Paulo, 1976.

¹⁰ Emilio KLEIN, "Agrarian Structures and Employment in Latin America. An Analytical Framework", *International Labour Review*, Vol. 115, Nº 1, enero-febrero de 1977.

¹¹ PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, Santiago, 1976, pp. 74-75. En lo que respecta al incremento de los niveles de producción y a la tendencia a la mecanización, se ha observado que: "La expansión del área cosechada —tanto a largo plazo como en situaciones coyunturales— sigue siendo el recurso principal para elevar el volumen producido; la incorporación de nuevas tierras al cultivo

proceso de modernización y las distintas instituciones productivas para obtener una idea clara de hasta qué punto y en qué condiciones puede decirse que el campesino latinoamericano se está proletarizando. En realidad, la tendencia parece ser particularmente pronunciada, al menos en dos de los países más grandes de la región, concretamente Brasil (estado de Sao Paulo) y México. En ambos la modernización agrícola ha sido vigorosa. Varios estudios han puesto de relieve la importancia de los trabajadores sin tierra expulsados de los predios en el Brasil en los años sesenta y que ahora viven en los alrededores de las ciudades del interior y que se contratan por día para realizar faenas agrícolas. En México, ya en 1960, los jornaleros sin tierra constituían casi la mitad de la fuerza laboral agrícola y el número promedio de días trabajados por ellos bajó de 190 en 1950 a 100 en 1960. Según se informa, desde mediados de los años sesenta las grandes empresas transnacionales se han convertido en importantes participantes en la creación de empresas "agroindustriales" modernas en México¹².

2. *El campesinado y la mano de obra asalariada*

Sin embargo, el proceso de modernización y la pérdida del acceso a la tierra no parece ser una tendencia lineal y no es discutible que la proletarianización de la fuerza laboral rural sea la característica predominante del sector agropecuario de la región. Los datos relativos a trece países para el período comprendido entre 1960 y 1970 revelan que en muchos países de la región el empleo campesino es importante y se encuentra en expansión (cuadro 2). Estas estimaciones indican que en siete países está aumentando más rápidamente que otras clases del empleo fundamentalmente asalariado de los trabajadores agrícolas no productores.

Por otra parte, es posible que las quejas de algunos terratenientes, en el sentido de que hay escasez de mano de obra, se refieran más bien a los problemas de la rentabilidad financiera relativamente más baja y al hecho de que estos agricultores no pueden competir por la mano de obra frente a las empresas agrícolas más ricas y productivas. Esto es lo que les sucede a los propietarios agrícolas de la sierra ecuatoriana que, pese a haber modernizado sus actividades se encuentran en desventaja con relación a las empresas agrícolas de la

sigue aportando dos tercios de los aumentos anuales de la producción latinoamericana, a pesar de que importantes cambios tecnológicos introducidos han asegurado, en varios casos y productos, incrementos significativos de los rendimientos. La expansión del área cosechada presenta —en el largo plazo— un sesgo hacia la mecanización dentro del proceso de tecnificación de la agricultura. Han sido más requeridas y usadas las máquinas para expandir la frontera, que los 'paquetes tecnológicos' para elevar la productividad de la tierra", CEPAL/FAO, "Producción . . .", *Notas, op. cit.*

¹² Vinicius CALDEIRA BRANT, "Da colono ao bóia-fria: Transformações na agricultura e constituição do mercado de trabalho na Alta Sorocabana de Assis", *Estudos CEBRAP* N° 19, enero-marzo 1977; Jorge MARTÍNEZ RÍOS, "Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización", en *El perfil de México en 1980*, Siglo Veintiuno, México, 1972. Ernest FEDER, *Strawberry Imperialism. An Enquiry into the Mechanisms of Dependency in Mexican Agriculture*. Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Informe de investigación, 1976.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA EVOLUCION DEL EMPLEO CAMPESINO, 1960-1970

Países	(miles)		Tasa anual de crecimiento (porcentajes)	Tasa anual de crecimiento del resto del empleo agrícola (porcentajes)	Diferencia en favor del empleo campesino (porcentajes)
	1960	1970			
Argentina	721,9	667,4	-0,8	0,4	-1,2
Bolivia a	740,0	620,4	-0,7	-3,6	+2,9
Brasil	9.195,8	10.112,5	1,0	0,5	+0,5
Colombia b	1.101,3	1.398,4	1,9	1,5	+0,4
Costa Rica c	87,4	86,3	-0,1	2,3	-2,4
Chile	218,2	224,2	0,3	-3,0	+3,3
Ecuador d	483,9	591,8	1,7	0,5	+1,2
Guatemala e	398,8	570,5	4,1	-4,2	+8,3
Honduras f	275,2	321,6	1,2	2,6	-1,4
México	2.843,8	2.740,6	-0,4	1,5	-1,9
Nicaragua g	129,5	113,2	-1,6	-1,6	0,0
Panamá	129,9	146,1	1,2	4,6	-3,4
Perú h	1.084,6	1.232,0	1,2	-2,1	+3,3

Fuente: Emilio Klein, *Peasant Economies*, PREALC, Santiago, marzo de 1978, cuadro 1.

a 1950-1976.

b 1951-1964.

c 1963-1973.

d 1962-1974.

e 1964-1973.

f 1961-1974.

g 1963-1971.

h 1961-1972.

Nota: El empleo campesino incluye los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados. La categoría ocupacional de productores se utiliza como sustituto para los pequeños productores debido a que las cifras se basan en censos de población y, por lo tanto, no proporcionan datos sobre el tamaño de las empresas a que pertenecen. Sin embargo, en los países en que la distribución de la tierra es asimétrica, la mayoría de los productores agrícolas serán pequeños campesinos.

costa. La mayor productividad y las grandes economías de escala que obtienen estas últimas les permiten ofrecer salarios lo suficientemente altos como para atraer hacia la costa a los campesinos de las sierras cuando éstos no están sembrando o cosechando sus pequeños predios. El terrateniente de las sierras no está en situación de pagar más de la mitad del salario que percibe el trabajador campesino migrante estacional¹³.

Una situación análoga se encuentra en los modernos ingenios panameños, donde se contrata mano de obra campesina para trabajar por un período de hasta tres meses al año¹⁴. También cabe señalar el caso de Colombia. Según se informa, el salario promedio diario en la agricultura colombiana ha aumentado casi 15% en términos reales entre 1970 y 1976, mientras que en el mismo período los salarios de la manufactura declinaron alrededor de 17%. Esto se explica por varias razones. La bonanza del café y las alzas relativamente mayores de los precios de los alimentos explican en parte el mejoramiento de los ingresos rurales en relación con los ingresos urbanos, particularmente en el caso de los trabajadores que reciben alimentos como parte de su salario. Sin embargo, los incrementos fueron desiguales y las mayores alzas de salarios se produjeron en aquellas zonas donde, como consecuencia de la bonanza del café o de la expansión de la agricultura comercial en gran escala, los terratenientes pudieron pagar más por la mano de obra campesina que emigraba transitoriamente desde otras zonas donde la tierra está en manos de agricultores de tamaño mediano que producen alimentos básicos¹⁵. Este fenómeno es el que se ha dado de manera especial al cambiarse los cultivos comerciales tales como el azúcar por otros, principalmente la soya y al introducirse el cultivo de flores en torno a Bogotá, que exige un elevado coeficiente de mano de obra. Como las plantaciones de flores se encuentran bastante próximas a los centros urbanos, los salarios son análogos si no levemente superiores al mínimo urbano para poder competir por la mano de obra.

En lo que respecta a Ecuador, Panamá y Colombia, parece que con excepción de la mano de obra que trabaja en las plantaciones de flores colombianas, no existe un proceso lineal claro de proletarización de la mano de obra campesina. Al contrario, hay indicios de que en América Latina incluso puede darse un retroceso al declinar la migración rural-urbana y aumentar el número de campesinos asalariados. Respaldan esta observación los datos correspondientes al nordeste del Brasil (cuadro 3). El empleo campesino ha estado aumentando más rápidamente que el trabajo asalariado. Pese a que no se pueden comparar los niveles de ingreso de ambos estratos, se dice que son inferiores a los de los estratos más bajos del sector urbano. Sin embargo, como puede verse en el cuadro 4, en los años sesenta la migración disminuyó en relación con la del decenio anterior. También resulta muy significativo que, a medida que aumentó el empleo, el tamaño de las empresas campesinas se redujo de un promedio de 3.5 hectáreas en 1960 a 2.7 hectáreas en 1970¹⁶. De esta manera, dada la estre-

¹³ John DURSTON, *Modernización agrícola y cambio social rural en América Latina: Una hipótesis y sus variantes*, CEPAL, Santiago, mimeo, septiembre de 1977.

¹⁴ PREALC, *Organización de las unidades productivas en la caña de azúcar, la modernización tecnológica, el empleo y el ingreso campesino: El caso de Panamá*, Santiago, abril de 1978.

¹⁵ FEDESARROLLO, "Empleo y salarios", *Coyuntura Económica*, Vol. 8, N° 1, Bogotá, abril 1978.

¹⁶ KLEIN, *op. cit.*, pág. 9.

Cuadro 3

NORDESTE DEL BRASIL ^a: EMPLEO CAMPESINO Y MIGRACIONES, 1950-1970

	1950-1960	1960-1970
A. Tasa anual de crecimiento del empleo de productores y familiares no remunerados ^b (empleo campesino)	4,8	3,9
B. Tasa anual de crecimiento del resto del empleo agrícola	2,3	-6,8
C. Diferencia a favor del empleo campesino	2,5	10,7
D. Tasa de migración ^c	-10,2	-5,6

Fuente: PREALC, *Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil*, Santiago, mayo de 1978, p. 16.
^a Incluye los Estados de Maranhao, Piaui, Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco, Bahía, Alagoas, Paraíba y Sergipe.

^b Incluye a los aparceros. Se usa la categoría de productores como símil de pequeños agricultores.

^c La tasa de migración calculada por el método de supervivencia global es la razón del número de migrantes sobre la población de base.

Cuadro 4

SAO PAULO: INDICES DE SALARIOS REALES PARA DIVERSAS CATEGORIAS DE TRABAJADORES, 1968-1975

Categorías	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Salarios bajos (promedio 27 posiciones)		100	106	110	107	107	110	116
Salarios medios (promedio 28 posiciones)		100	109	114	120	123	132	135
Sueldos medios (promedio 20 posiciones)		100	105	117	128	129	133	142
Sueldos altos (promedio 24 posiciones)	98	100	118	127	136	142	150	163
Sueldos muy altos (promedio 5 posiciones)		100	123	128	137	148	148	182
Algunas categorías de gerentes:								
Gerente general		100	124	122	127	151	151	187
Gerente financiero		100	134	140	153	170	159	200
Gerente división		100	147	131	127	145	179	205
Tesorero		100	104	126	135	160	138	187
Contralores		100	104	130	134	154	122	161

Fuente: Paulo R. Souza, *La segmentación*, op. cit., cuadro 4.

cha relación entre el tamaño del predio del campesino y su producción, es muy probable que esté declinando el ingreso del sector campesino. Al parecer, el hecho de tener acceso a la tierra ejerce un gran atractivo y podría aventurarse la hipótesis de que ello se debe a la escala de valores propia de las sociedades campesinas, donde la tierra es una variable importante para determinar la estructura de la familia, la situación de clase y la integración social¹⁷.

Sin embargo, es muy posible que este proceso de crecimiento del trabajo campesino en el Nordeste del Brasil sea un fenómeno transitorio. Se dio en una región con frontera agrícola y en una época en que se pasó de los cultivos a la ganadería, rubro que requiere mucho menos mano de obra. Los propietarios nordestinos echaron a los campesinos de la tierra que iba a destinarse a la ganadería, y en vez de mantenerlos como aparceros, los dejaron como arrendatarios de las nuevas tierras de labranza que iban a habilitarse. La reacción de parte de estos propietarios fue diferente de la observada en otras partes del Brasil carentes de frontera agrícola, donde el trabajador rural estaba ya proletariado. Empero, en el Nordeste los cambios se han producido en condiciones institucionales precarias, en que el campesino debe ahora asumir todos los riesgos y seguir pagando arriendo. Si las ventajas que tiene para el propietario una relación laboral de tal índole disminuyeran lo suficiente y éste decidiera, por ejemplo, destinar una mayor proporción de sus tierras a la ganadería, estos campesinos se verían expulsados de su predio alquilado con una opción sólo similar a la del proletariado rural del estado de Sao Paulo.

3. *Las perspectivas del empleo rural y el papel del sector tradicional*

Desde el punto de vista de las perspectivas de cambios en la situación del empleo rural, se puede concluir que en la región no existen evidencias netas que apunten a la creación de un proletariado rural, producto de la transformación del campesinado gracias a la modernización generalizada experimentada por las grandes empresas agrícolas. Eso parece haber ocurrido en regiones de Brasil y México. En la medida en que este proceso continúe y se propague, es decir el precario sustento que obtienen estos jornaleros junto con la amenaza para el ex campesino de perder su sitial en el sistema de estratificación social por haber perdido el acceso a la tierra, generará tensiones y presiones crecientes que exigirán la intervención del Estado. La modernización parece haber cambiado algo, aunque no transformado, las perspectivas de empleo del campesinado al aumentar las posibilidades de trabajar como asalariado. Sin embargo, los salarios más elevados que pagan las empresas agrícolas de Colombia, Ecuador y Panamá reflejan el aumento de los precios mundiales de ciertos productos agrícolas y están sujetos a las fluctuaciones que estos últimos suelen experimentar. En todo caso, los niveles de ingreso más miserables de América Latina siguen encontrándose en las zonas rurales y hay pruebas de un empobrecimiento absoluto de grandes segmentos de la población rural. No sólo ha habido una concentración

¹⁷ PREALC, *Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil*, mayo 1978, p. 17 y E. KLEIN, *ibid.*, pp. 11 a 16.

relativa de los ingresos rurales, sino que el ingreso real del 20% de los grupos de ingreso más bajos de la población rural ha empeorado en los últimos años en varios países¹⁸.

La modernización no ha ampliado en forma notoria las oportunidades de empleo productivo en la agricultura. El crecimiento del empleo en el sector moderno no sólo ha sido lento, sino que la incorporación de nueva tecnología ha ahorrado en general mano de obra. Aunque no todos los adelantos agrícolas ahorran mano de obra, en el caso de América Latina, a pesar de que la tasa anual de incremento del consumo de fertilizantes en el período 1960-1973 fue más del doble de la tasa de incremento del uso de maquinarias, la concentración del proceso de modernización tuvo como resultado un crecimiento más rápido de la productividad del trabajo (2,4% anual comparado con 1,5% anual)¹⁹.

Esto deja en manos del sector agrícola tradicional la tarea de proporcionar empleo a la fuerza de trabajo que no puede encontrar ocupación en el sector moderno. Dado que el crecimiento del empleo en el sector campesino tradicional es más rápido que en el sector moderno y el empobrecimiento de segmentos importantes del campesinado, parece que el sector tradicional se ha convertido en otro refugio que proporciona empleo con niveles de ingreso decrecientes para los que no tienen otra alternativa. Cuando estos últimos también son expulsados de este sector tradicional, pueden optar por migrar a las ciudades y pasar a formar parte de la válvula de seguridad que es el sector urbano informal. De conformidad con su sistema de valores ya mencionado, la gente del sector tradicional parece sacrificar el ingreso antes de perder acceso a la tierra, y los diferenciales de ingreso urbano-rurales no explican plenamente la migración del campo. Sin embargo, parece que la pérdida de lazos que los atan a la tierra es el motivo primordial para que los campesinos emigren a las zonas urbanas²⁰.

¹⁸ Solon BARRACLOUGH, "Agricultural Production Prospects in Latin America", *World Development*, N° 5, pp. 5-7.

¹⁹ PREALC, *El problema del empleo . . .*, *op. cit.*, p. 74.

²⁰ E. KLEIN, *Employment . . .*, *op. cit.* En América Latina se ha observado una fuerte correlación positiva entre concentración de la tierra y migración y los estudios de caso efectuados en Ecuador han señalado además que la mayoría de los migrantes tiene un acceso inadecuado a la tierra o bien carece de ella. P. SHAW, "Land Tenure and Rural Exodus in Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N° 1, octubre 1974 y D. PRESTON y G. TAVERAS, *Agricultural Change, Land Tenure and Migration in Three Mestizo Areas of Highland Ecuador*, Universidad de Leeds, Escuela de Geografía, Documento de Trabajo N° 179 (1977).

III. CAMBIOS EN LOS MERCADOS LABORALES URBANOS: CRECIMIENTO DEL SECTOR INFORMAL, LA SEGMENTACION DEL MERCADO LABORAL Y LA INCORPORACION DE NUEVA TECNOLOGIA DENTRO DEL CONTEXTO DEL CAPITALISMO CONCENTRADO

Un estudio reciente que destaca el cambio y la diferenciación que caracterizan a los mercados laborales urbanos en América Latina, ha comparado dichos mercados con un frasco de miel que es rotado constantemente a diferentes ángulos y velocidades²¹. El autor señala que la posición y forma de la miel dependerán de su propia fluidez o viscosidad y del movimiento del frasco. En el mercado laboral urbano hay una relación similar entre un medio que cambia constantemente y una oferta de trabajo que se ajusta constantemente. Dentro de este contexto, los problemas del empleo estarían relacionados más bien con tasas de variación y no con niveles, es decir, con aceleraciones o desaceleraciones de las variaciones de la oferta o de la demanda. Uno de los aspectos más visibles de dicha variación es el crecimiento del sector informal. El empleo en este sector es importante y está creciendo aproximadamente a la misma tasa que la población urbana de América Latina. Otro cambio importante es la aceleración del proceso de introducción de nuevos bienes, materiales y tecnologías vinculados al incremento del ingreso familiar de ciertos grupos de la población. Las industrias que fabrican bienes de consumo durables son las que más han crecido junto con las ocupaciones de los servicios de reparación y mantenimiento correspondientes. La introducción de materiales plásticos y sintéticos ha significado un crecimiento diferencial de la producción y las técnicas manufactureras, y ha modificado también las perspectivas de mercado y los requisitos técnicos de los artesanos que trabajan con materiales tradicionales. Por último, la diversificación de los bienes de consumo se observa dentro del contexto de las actividades modernas o importadas. Suele estar relacionada a la oligopolización creciente de la producción y a la transnacionalización de las actividades manufactureras o comerciales del sector moderno²².

1. *Diferenciación de salarios y segmentación de los mercados laborales urbanos*

La diferenciación y la segmentación son otras dos características fundamentales de los mercados laborales urbanos. Hay numerosos planos de clivaje transversos

²¹ Richard WEBB, *Some Characteristics of Urban Labour Market Structure and Movement and on Urban Poverty in Latin America*, documento presentado al Seminario sobre el Sector Informal Urbano. Grupo Ocupación-Desocupación, CLACSO, Santiago, 16 al 18 de agosto de 1977.

²² David FÉLIX, "Technological Dualism in Late Industrializers: On Theory, History and Policy", *The Journal of Economic History*, I, marzo 1974; PREALC, *Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo*, Santiago, mayo 1978.

y horizontales que separan el mercado en diferentes capas y segmentos. Entre las principales distinciones causantes de estas divisiones o barreras, figuran: trabajo protegido (sindical o fiscal) y trabajo no protegido, asalariados y empleados por cuenta propia, trabajador manual y no manual, nivel de alfabetización, educación secundaria, aprendizaje, dependencia de intermediarios o agentes laborales, exigencia de documentos para trabajar, acceso a la información, edad, sexo y estado civil.

Uno de los aspectos más destacados de la segmentación del mercado de trabajo en América Latina ha sido la diferenciación creciente de la estructura de los salarios urbanos. En Brasil, el salario mínimo real promedio experimentó una baja notoria de 20% entre 1964 y 1967, y ha permanecido estancado desde entonces. Por otra parte, el salario real promedio en la industria se elevó 10% entre 1964 y 1970, período en que el ingreso por habitante creció 22%²³. En Colombia, entre 1958 y 1964, los salarios promedio de los trabajadores de las empresas manufactureras con menos de 10 trabajadores aumentaron un 75% en términos nominales, comparados con un incremento de 166% para el promedio de las empresas con 100 trabajadores o más, y a comienzos de este período el salario promedio de las grandes empresas duplicaba el de los pequeños talleres. En términos reales, los salarios mínimos urbanos bajaron 47,5% entre 1963 y 1973, y el efecto neto de los cambios hasta fines de 1977 apenas restituyó el valor de los salarios mínimos reales a su nivel de 1969. En el caso del Perú, el salario promedio para el sector moderno urbano creció a una tasa anual de 4,1% entre 1950 y 1970, comparado con 2,4% para el sector tradicional; y en Chile entre 1952 y 1970 el salario mínimo real promedio bajó 30% en tanto que el salario real promedio para el conjunto de la economía se elevó en 67%.

La evolución de los salarios reales para diversas categorías de trabajadores en Sao Paulo demuestra un claro proceso de diferenciación y concentración (cuadro 9). Entre 1969 y 1975 el crecimiento promedio de los salarios de trabajadores en los escalones inferiores ha sido mucho menor que el de los demás niveles. Además, ha habido un incremento diferencial entre todas las categorías medias y superiores de modo que las remuneraciones correspondientes a estas últimas han aumentado menos que la de los gerentes. Un proceso similar puede observarse en el sector de la construcción (cuadro 5). Cabe señalar que la remuneración de un gerente general de la industria manufacturera en Sao Paulo pasó a ser en 1975 162 veces mayor que la de un ayudante en la construcción civil, habiendo evolucionado de una relación de 65 veces en 1969²⁴. Asimismo, hay cierta evidencia de que los niveles y variaciones de salarios se diferencian también según el tamaño de la empresa, medido ya sea por el número de empleados o bien por el ejercicio de su poder de mercado²⁵.

No cabe duda de que hay factores institucionales, como la magnitud de la fuerza sindical y la percepción de los trabajadores del nivel de utilidades de la empresa moderna que opera en mercados concentrados, que explican en parte estas diferencias de salarios. Pero ésta no es una explicación adecuada. Se han comunicado diferencias de salarios, en circunstancias en que los niveles de

²³ La información correspondiente a Brasil, Colombia, Perú y Chile está extractada de Oscar Muñoz, *Dualismo . . .*, op. cit., pp. 5-6; Paulo R. SOUZA, *La segmentación del mercado de trabajo urbano y las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas*, PREALC, Santiago, 1977, pp. 5-26, FEDESARROLLO, "Empleo y salarios", op. cit., p. 57.

²⁴ SOUZA, *La segmentación . . .*, op. cit., p. 27.

²⁵ *Ibid.*, pp. 30-32.

Cuadro 5

SAO PAULO: INDICE DE SALARIO POR HORA EN LA CONSTRUCCION CIVIL
1969 - 1975

Años	Maestro de obra	Carpintero	Albañil	Pintor	Ayudante
1969	100	100	100	100	100
1970	95	102	97	97	97
1971	94	95	100	102	95
1972	124	95	94	94	97
1973	159	111	108	102	106
1974	172	108	109	112	130
1975	232	109	105	112	133

Fuente: Paulo R. Souza, *La segmentación . . .*, op. cit., cuadro 5.

sindicalización de las actividades con ingresos más elevados registran una amplia variación, que oscila entre 5 y 30% de la mano de obra en ese sector²⁶. Los factores explicativos que tendrían mayor importancia serían los que conducen a la formación de los llamados "mercados internos" en el sector formal moderno. La existencia de dichos mercados internos condiciona el empleo, los ascensos y las estructuras de salarios en las empresas modernas²⁷. Las variables más importantes que tienden a producir estos mercados internos son los niveles de aptitud específicos que se exigen para obtener empleo en una determinada empresa, la tecnología empleada, el costo de capacitación en el servicio y la facilidad con que la empresa pueda traspasar los aumentos de salarios al consumidor. Así, a medida que las empresas aumentan de tamaño y complejidad tecnológica, y a medida que la concentración del capital moldea el mercado y lo transforma en una estructura monopolista u oligopolista, las grandes empresas desarrollan sus propios mecanismos para asignar la mano de obra y fijarle precio. Salvo la última variable mencionada, las demás elevan el costo de la contratación, selección y capacitación del personal, pero en los mercados oligopólicos, frecuentes en la región, dicho incremento puede habitualmente sumarse al precio²⁸. Al seleccionar el ingreso de trabajadores a los mercados de trabajo internos para que hagan carrera en una empresa determinada, los empleadores buscan credenciales y señales que atestigüen la adaptabilidad del candidato al

²⁶ PREALC, *Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo*, Santiago, mayo 1978, p. 10.

²⁷ Paulo VIEIRA DA CUNHA, *The Urban Informal Sector, Internal Labour Markets and Market Segmentation: Theory and Measurement*, borrador preliminar, agosto 1976.

²⁸ VIEIRA DA CUNHA observa que dichos incrementos obedecen en parte al hecho de que en un proceso técnico de producción altamente integrado ninguna ocupación es independiente de otras afines. La compatibilidad social y técnica entre los miembros de grupos de trabajo o de núcleos laborales adquiere suma importancia y el problema de asignación de mano de obra consiste en formar una fuerza de trabajo que se desempeñe bien en un ambiente determinado. *Ibid.* pp. 7 y 8.

medio laboral y que midan su potencial de capacitación. Esta tendencia de las empresas modernas a capacitar su propia mano de obra, junto con la oferta relativamente inelástica de mano de obra calificada, tiende a aumentar el nivel de los salarios promedio en el sector incluido en el sistema de mercados internos, y pone en marcha efectos *adicionales* de sustitución de factores que favorecen la entrada de capital. Los mercados de trabajo internos ofrecen además un marco conceptual muy diferente del modelo usual de asignación de la mano de obra basado en la teoría de la productividad marginal en mercados perfectos o imperfectos. Ya no se concibe que los empleadores estén interesados casi exclusivamente en la relación entre la productividad marginal prevista del trabajador y su salario al seleccionar una persona para que ingrese al mercado de trabajo interno, sino que cifra su interés en su potencial de socialización, en su idoneidad para ser capacitado y en su capacidad para hacer carrera.

2. *Repercusiones para el sector informal y la pobreza*

Este proceso sirve para insertar una cuña entre los trabajadores del sector informal y los del sector formal en que un cierto grupo de la población es relegado al primero. Cuando se relaciona con la pauta de variación ya observada en los mercados de trabajo urbano, esta segmentación ayuda además a comprender la facilidad sorprendente, observada en la década presente, con que surge la "escasez de mano de obra" en situaciones que se supone tienen excedente de mano de obra, por ejemplo, los casos de Brasil, Colombia y Venezuela. Procede aplicar aquí la analogía del frasco de miel mencionada antes. Las inelasticidades de corto plazo pueden muy bien presentarse en condiciones de elasticidades elevadas de largo plazo. Si el frasco deja de rotar, la miel se decantará finalmente, pero si el nuevo equilibrio en un determinado segmento del mercado está evolucionando constantemente, el grado de inelasticidad en el corto plazo puede ocasionar escaseces súbitas cuando se aceleran las tasas de crecimiento.

La diferenciación del mercado laboral induce una mayor concentración del ingreso que está relacionada con el comportamiento del mercado de trabajo de la empresa moderna en esta época de capitalismo concentrado. Este mecanismo no deriva del viejo conflicto entre capital y trabajo por parte de los ingresos de producción, sino que deriva de la asignación diferencial de los ingresos salariales entre los diversos segmentos de la fuerza de trabajo. La mayor participación de las empresas grandes, oligopólicas y modernas en el producto total, con una participación mucho menor en la absorción de mano de obra, refuerza esta brecha salarial en crecimiento. Asimismo, enfrenta entre sí a diferentes categorías de trabajadores ya que se vuelve imposible aumentar selectivamente aun los salarios de los niveles más bajos sin afectar la totalidad de la estructura. Como esto perturbará la posición relativa de los distintos segmentos de la población trabajadora, surgirán tal vez fuertes presiones sociales en el seno de una gran mayoría de trabajadores calificados y semicalificados para mantener la situación prevaleciente.

IV. POLITICAS DE EMPLEO Y LA MOVILIZACION DE LOS POBRES

Las políticas convencionales de empleo no satisfacen las necesidades de los subempleados en el sector informal, que son los de ingresos más bajos. Las políticas salariales no llegan hasta los que son trabajadores por cuenta propia, ocasionales o familiares no remunerados, los que en su conjunto constituyen la mayor parte del sector informal. Los mejoramientos de los mecanismos de negociación colectiva carecen asimismo de significado para el sector informal, cuyos trabajadores son desorganizados en el sentido convencional. Asimismo, otras políticas, tales como los incentivos tributarios en materia de empleo, son encauzadas a través del sector formal que no puede absorber a los que pertenecen al sector informal dentro de un futuro previsible. Los esfuerzos de políticas tales como el criterio de satisfacer las necesidades esenciales, además de exigir un replanteamiento de cómo ocuparse del sector informal urbano y del sector rural tradicional, deben tratar de vislumbrar qué rumbo tomaría una respuesta seria a las metas propuestas (más allá de la etapa meramente asistencial).

La organización o movilización de los pobres ha sido reconocida tradicionalmente como uno de los aspectos fundamentales en cualquier esfuerzo para mejorar sus condiciones de vida; sin embargo, es también uno de los temas más poco comprendidos y mal formulados. La organización de los grupos focales constituye un prerrequisito para facilitar el uso de los instrumentos que pretenden afectar sus problemas ocupacionales. Por lo general, los estudios que tratan este aspecto parten de ciertos supuestos básicos que limitan severamente o distorsionan el alcance de sus análisis y recomendaciones para políticas. Algunos de los más importantes de estos supuestos falsos son: a) en el sector informal existe un grado de intereses comunes que para los propósitos de la formulación de políticas se puede considerar el sector como homogéneo; b) por lo general no existen ya formas de organización que provienen de los miembros del sector y que inciden sobre su participación en el mercado de trabajo y c) cualquier plan para movilizar a los pobres tendría que originar e imponerse desde afuera mediante organizaciones existentes a nivel nacional o a través de la creación de cooperativas, asociaciones, empresas de trabajadores, etc.

El problema con tales supuestos consiste en que no toman suficientemente en cuenta las experiencias anteriores de movilización de grupos de pobres en distintos países de la región ni los resultados de investigaciones recientes que señalan la futilidad de planes preconcebidos de organización. Excepto a un nivel muy agregado, no existe una homogeneidad de intereses entre los miembros del sector informal. Este hecho es algo que se ha visto por algún tiempo en los análisis sobre la marginalidad urbana, un tema muy relacionado con el problema de empleo, y donde se ha comprobado que la definición ecológica de la marginalidad esconde la gran heterogeneidad que surge mediante el análisis empírico detallado de la marginalidad estructural que se dirige a grupos sociales en términos de su participación y pertenencia a instituciones societales básicas. Como se ha señalado para el caso de México: "el error de los 'organizadores' externos consiste en suponer que la barriada sea una comunidad, cuando a menudo es un conglomerado de redes, un conjunto de las cuales constituye una

comunidad separada para sus integrantes”²⁹. La autora de este estudio agrega que: “La barriada es una colección de casas, donde la gente vive en redes de reciprocidad. No es una unidad social, sino geográfica. Por lo tanto, una organización que sirve a la barriada y no se basa en su organización social autóctona, como es el centro médico, no tiene cómo surgir de modo propio”³⁰.

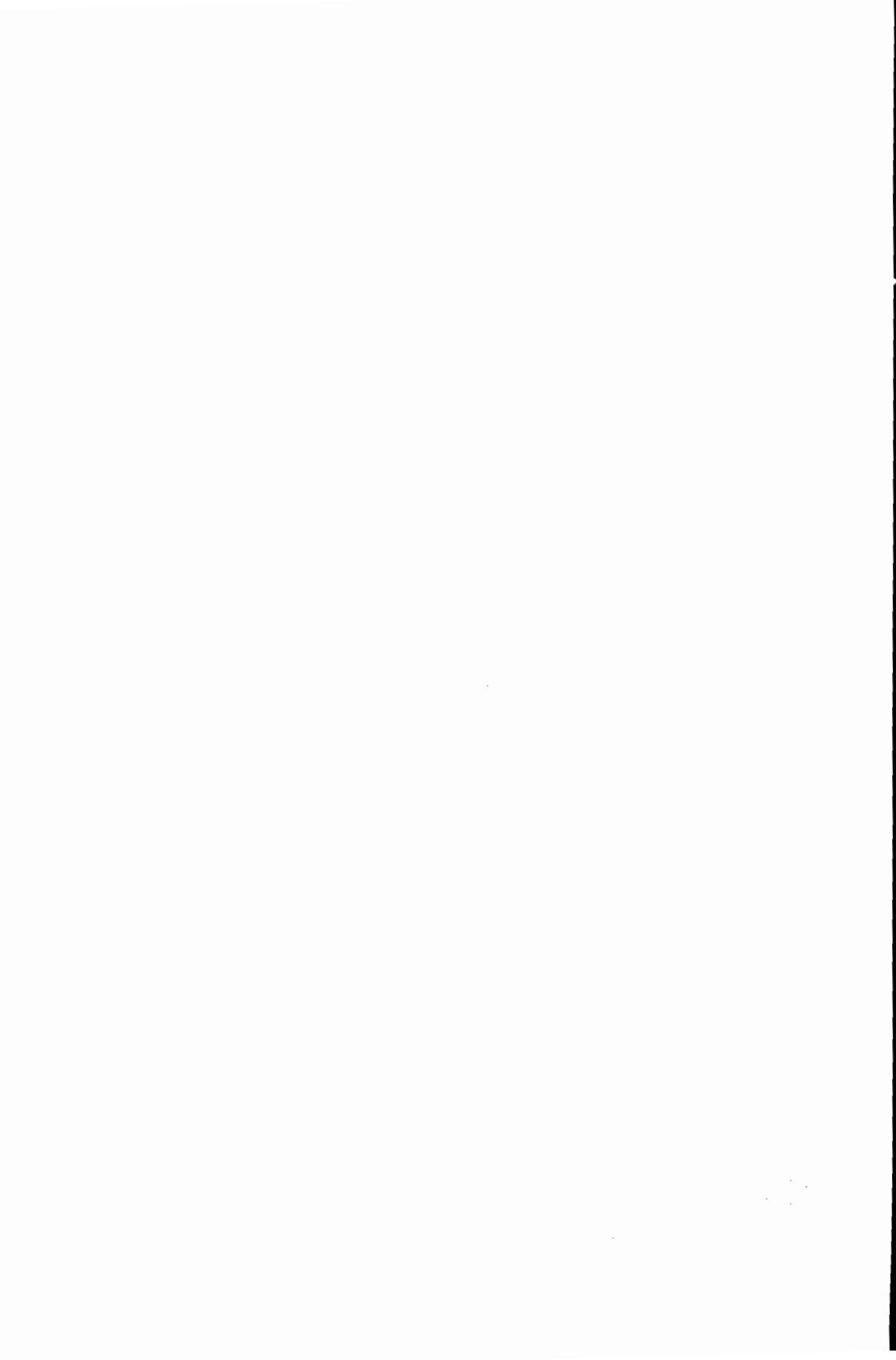
Algo muy parecido ocurre dentro del sector informal que hace necesario prestar una atención especial a las formas singulares de organización que existen allá. No es que se encuentra con la existencia de organización, sino que sus formas de organización son diferentes de aquellas que prevalecen en los otros sectores³¹. Estas formas de organización también reflejan tanto la heterogeneidad y los conflictos de intereses existentes dentro del sector como la reacción negativa que proviene de elementos claves de aquellos grupos que serían organizados mediante la formulación de planes elaborados fuera del sector. Por vía de ejemplo en este sentido es muy importante el papel del agente laboral o intermediario que también forma parte del sector informal, pese a que suele tener ingresos que superan los de los obreros del sector formal. Estudios recientes han elaborado información sobre la base de análisis de casos antropológicos que sugieren que estos agentes o intermediarios entre el sector informal y el formal son elementos claves entre los integrantes de la comunidad del sector informal³². Tienden a considerar los cambios como una amenaza a su posición establecida y en vez de actuar como agentes potenciales de cambio, obran como partidarios del *statu quo*. Así, hay que tomar en cuenta una fuente imprevista de resistencia al cambio proveniente del propio sector informal. Esto exige pulir más el concepto de la composición social del sector informal y redefinir la estrategia para organizar el apoyo de medidas de políticas alternativas.

²⁹ Larissa LOMNITZ, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México, 2ª edición, 1977, p. 20.

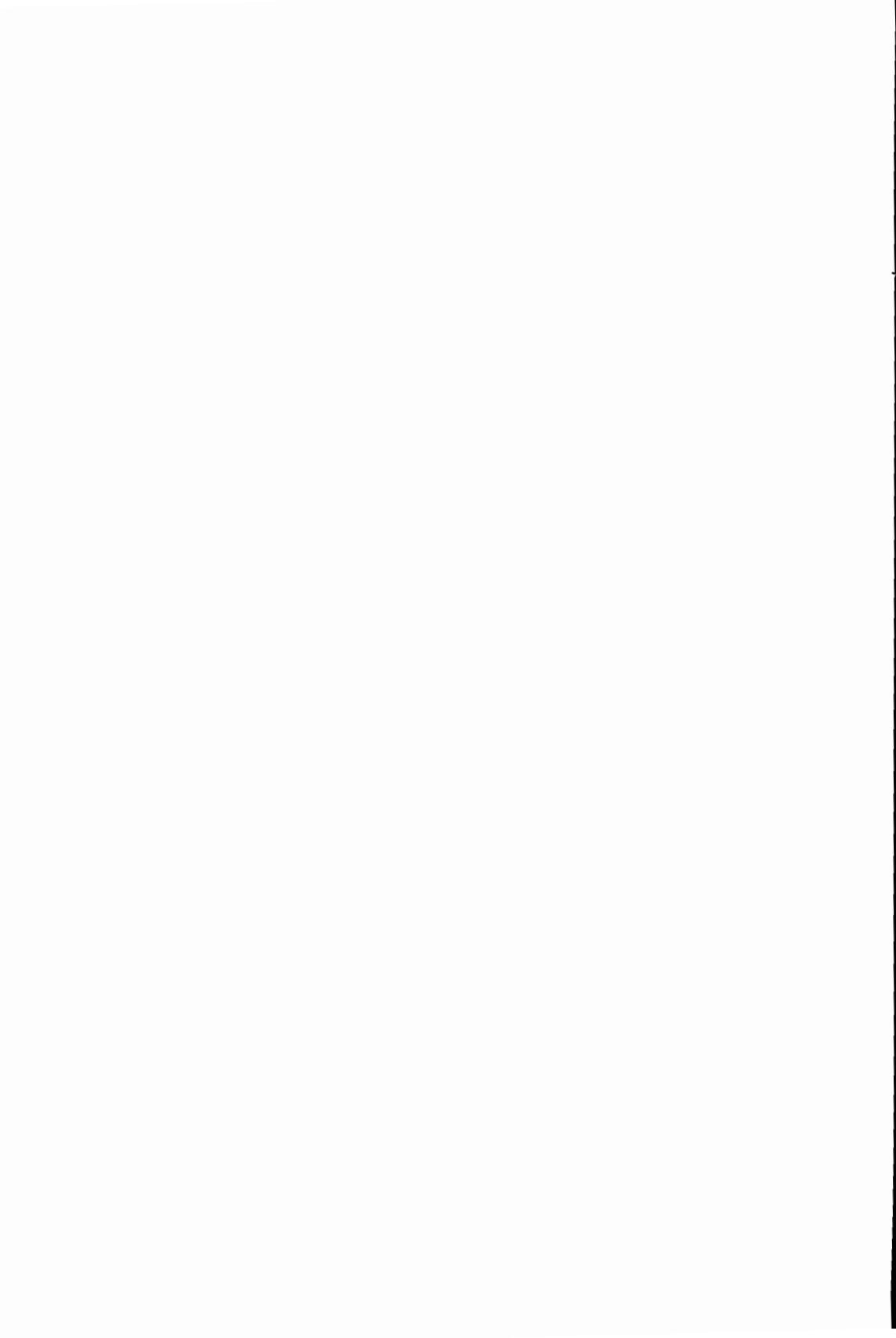
³⁰ *Ibid.*, p. 202.

³¹ Larissa LOMNITZ, “Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XL, N° 1, enero-marzo 1978, pp. 13153.

³² Larissa LOMNITZ, “Mecanismos . . .”, *ibid.*; Chris BIRKBECK, “Vagrant Vultures or Industrial Workers? The Garbage Pickers of Cali, Colombia”, documento presentado al Seminario sobre Sector Informal Urbano del Grupo ocupación-desocupación de CLACSO, Santiago, 1977; Alois MÖLLER, *Los vendedores ambulantes de Lima. Informe preliminar*, mimeo, Göttingen, República Federal de Alemania, 1976; Richard WEBB, “Some Characteristics . . .”, *op. cit.*



III. GASTO SOCIAL Y
POLITICAS SECTORIALES
CONTRA LA POBREZA.



Necesidades básicas y efectos del gasto público sobre los niveles de pobreza *

Ernesto Tironi

El propósito fundamental de este trabajo es aportar criterios económicos que contribuyan a hacer más efectivas las acciones gubernamentales contra la pobreza a través del mejoramiento del acceso a los bienes y servicios básicos por parte de las familias más pobres de la región. Estos criterios se derivan tanto de la naturaleza de las necesidades esenciales que no se satisfacen y las características de las familias pobres latinoamericanas, como de las restricciones de recursos y organización del sector público latinoamericano.

En general, puede afirmarse que las condiciones de extrema pobreza podrían superarse, desde el punto de vista técnico, si se incrementaran los ingresos monetarios de los pobres o si se aumentara el acceso de ellos al consumo de los bienes y servicios esenciales, de modo que pudiesen satisfacer sus necesidades básicas. Algunas de las políticas que permiten incrementar dichos ingresos son las que conducen a mejoramientos de los niveles de empleo, de remuneraciones o productividad, así como también las que permiten el acceso a la propiedad de factores productivos, como la tierra, el capital, el crédito, etc.

Entre las políticas que permiten facilitar el acceso a los bienes y servicios básicos están, por un lado, las destinadas a rebajar los precios de dichos bienes (ya sea mediante subsidios o fijación de precios máximos, créditos preferenciales a las familias pobres y mecanismos de comercialización especiales) y, por otro, las políticas orientadas a distribuir directamente los bienes y servicios básicos entre los pobres, al margen del mercado.

Las políticas dirigidas a mejorar el acceso a los bienes básicos son complementarias con las de ingreso y empleo, en primer lugar, porque la insatisfacción de las necesidades básicas puede ser causa fundamental de la incapaci-

* Este trabajo corresponde a una versión resumida de otro preparado por encargo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como parte de su Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica, bajo el título "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos", Santiago, E/CEPAL/PROY. 1/11, agosto de 1979. Las opiniones expresadas aquí, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad del autor.

cidad de los pobres para incrementar sus ingresos. Es difícil que una población desnutrida, enferma y con escasa educación pueda elevar rápidamente su productividad o utilizar correctamente los activos que se les pudiera transferir. En segundo lugar, el mejoramiento en los niveles de ingreso no garantiza necesariamente que las familias lleguen a satisfacer sus necesidades básicas debido a la presión del medio ambiente para consumir bienes relativamente suntuarios, al posible aumento de los precios relativos de los bienes esenciales y otras discriminaciones a que pueden estar expuestos los individuos en cuanto consumidores. Finalmente, la magnitud de la pobreza extrema en América Latina hace urgente la aplicación de políticas de carácter asistencial, lo cual obviamente no implica abandonar la búsqueda de reformas estructurales y la erradicación de las demás causas primarias que conducen a los problemas actuales.

Sin embargo, no puede olvidarse que desde el punto de vista de los recursos económicos disponibles para enfrentar el problema, los dos tipos de políticas tienden a excluirse ya que la decisión de gastar más para dar empleo o aumentar los ingresos en dinero implica disponer de menos recursos para proveer bienes de consumo esencial en forma directa.

Las posibilidades de intervención para disminuir la pobreza son casi ilimitadas. Virtualmente cualquier acción repercute sobre la pobreza. El problema principal no parece ser la incapacidad para imaginar programas "posibles", sino seleccionar los más efectivos, o sea, los que disminuyen en mayor grado la pobreza extrema con los recursos disponibles en un período determinado. El problema exige elaborar criterios simples para escoger los programas más efectivos y el modo de llevarlos a cabo, e implica conocer en algún grado los factores determinantes del comportamiento autónomo de las familias pobres.

I. LA NATURALEZA DE LOS BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS Y LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL

En esencia, el problema de la pobreza lleva implícita, de una manera u otra, la incapacidad de cierto grupo de familias en la sociedad para alcanzar a satisfacer algunas necesidades consideradas básicas. Desde este punto de vista, el problema prácticamente no ha tenido cabida en la teoría económica tradicional de tipo neoclásico, pues ésta no establece distinciones significativas entre bienes o necesidades esenciales y no esenciales, y, además, supone que todas las familias, sean o no pobres, son "unidades económicas" con la misma capacidad "racional" de tomar decisiones y elegir sus bienes de consumo.

1. *Naturaleza de las necesidades básicas*

Ninguna de las dos premisas de la teoría económica tradicional parecen realistas. Por una parte, una de las características esenciales y definitorias de una familia

en estado de pobreza es su inserción en un contexto donde están ausentes las condiciones objetivas y subjetivas mínimas —conocimientos y educación— para tomar decisiones “racionales”. En otras palabras, el concepto de “función de utilidad del consumidor”, o curva de indiferencia, en que se basa la teoría neoclásica, tiene poco sentido como indicador del bienestar real de las familias extremadamente pobres en el largo plazo, pues dichos grupos familiares deben tomar sus decisiones en un contexto sociocultural muy precario y con un horizonte futuro muy reducido. Esto es de particular importancia cuando las decisiones influyen no sólo en la situación presente de las personas, sino también en su situación futura, pues afectan a los niños. Así, desde el punto de vista de sus necesidades (demanda), para las familias pobres el gasto en bienes básicos se asemeja relativamente más a una *inversión*. Sin embargo, desde el punto de vista de la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas (oferta), no pueden darse “el lujo” de pensar en el futuro, por cuanto su problema inmediato es sobrevivir. Así se explicarían, por ejemplo, los resultados obtenidos por diversos estudios empíricos recientes sobre el comportamiento de consumo de los pobres, que muestran que éste se distribuye de tal forma que se privilegia relativamente más a los perceptores de los ingresos que a los miembros inactivos (niños y mujeres).

Cabe agregar, además, que los valores y gustos de las familias adquiridos desde la infancia, constituyen una tradición muy poderosa¹. Este fenómeno genera un círculo vicioso que sería necesario romper, pues las “preferencias” de consumo de las familias pobres pueden estar distorsionadas por su situación de miseria, pero, a su vez, las familias no pueden salir de esa condición debido, en parte, a las distorsiones en sus preferencias o hábitos.

Es fundamental enfatizar estas relaciones. Los hábitos de consumo distorsionados son, probablemente, el *resultado* de la pobreza misma y no su causa principal; son, más bien, la consecuencia de la privación económica, social y moral en que viven las familias pobres. Así, por ejemplo, la compra de televisores por familias viviendo en la miseria puede explicarse fundamentalmente por el hecho de que sus ingresos son tan bajos que no tienen otras posibilidades de integrarse al medio social, entretenerse, y saber qué ocurre en la sociedad. Muchas familias de poblaciones marginales no cuentan ni siquiera con ingresos suficientes para costear su transporte al centro de la ciudad, ir al cine o visitar a sus amigos². De allí que ciertos hábitos de consumo que parecen “irracionales”, desde el punto de vista de la situación de pobreza extrema, puede que, en realidad, no lo sean tanto.

Esta tesis tiene su corolario importante. Se trata de que las preferencias de consumo aparentemente “erradas” de los pobres son más bien una variable endógena determinada por los niveles de pobreza y, por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas, el problema debe abordarse en forma coordinada. Si se elevara el ingreso *real* de cada familia pobre, probablemente sus hábitos de consumo propio tenderían a ajustarse hacia un tipo de comportamiento más acorde con la satisfacción de sus necesidades básicas. Sin embargo, para determinar la forma más eficiente de incrementar esos ingresos reales y dar lugar a una dinámica autónoma de superación del problema, es necesario conocer

¹ Véase A. BROWN, *Nicaragua: A Strategy for Nutritional Interventions in the Small Farm Sector*, USAID Report PN-AAE-107, Washington D. C., 1977, p. 12 y ss.

² Véase “Viviendo con 5 mil pesos”, *Revista del Domingo de El Mercurio*, reportaje especial, 28 de enero de 1979.

y prestar atención al papel que juegan los hábitos de consumo propios de las familias pobres.

Es evidente, además, que en el contexto histórico y cultural de América Latina predomina una presión publicitaria nacional y transnacional orientada hacia el consumo de bienes apropiados para sociedades y grupos que ya han satisfecho sus necesidades básicas. Es muy difícil que precisamente los pobres resistan esa presión y puedan orientarse autónomamente hacia la satisfacción de dichas necesidades, aunque el nivel de sus ingresos monetarios se lo permitiera.

No en vano las sociedades que en efecto han conseguido prácticamente erradicar la pobreza extrema lo han hecho rompiendo en forma radical con ese predominio cultural, sus valores y sus símbolos. Las preferencias aparentemente erradas de las familias no deben considerarse necesariamente "irracionales" en cualquier contexto. Más bien podría postularse que existen determinados contextos culturales y valóricos que son "irracionales", en el sentido de que dificultan considerablemente que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales.

Otra característica muy importante de los bienes y servicios básicos es que son muy estrechamente complementarios y no sustitutivos, en especial cuanto más bajo es el nivel de consumo de ellos. Al parecer existen ciertas relaciones técnicas fijas entre los bienes básicos que deben consumirse en *conjunto*, a fin de generar un estándar de vida mínimo. Esas relaciones se derivan de ciertas características biológicas y ambientales que no son necesariamente conocidas por los afectados³, especialmente por los padres de familia que tienen a su cargo la formación de los niños en la sociedad⁴.

La incapacidad de las familias más pobres para apreciar la complementariedad técnica entre esos medios, seguramente impide, en parte, que ellas procuren satisfacer esas necesidades básicas de acuerdo con sus propios ingresos. Lo anterior no significa que el nivel de ingreso de las familias sea menos importante que sus conocimientos y preferencias de consumo, sino que ambas variables pueden ser relevantes teóricamente, y que el grado en que repercutan en la satisfacción de las necesidades básicas es un problema empírico que debe examinarse para cada sociedad en particular. Además, que sea conveniente considerar las preferencias de las familias no implica necesariamente que otra entidad como el Estado debe sustituirlas completamente como formas de organización para satisfacer sus necesidades esenciales, especialmente en el caso de los niños. Sólo significa que las preferencias de las familias en un momento dado no

³ En otras palabras, podría decirse que también para las familias existe una "función de producción de un nivel de vida mínimo, en forma análoga a las funciones de producción de las empresas, que permiten obtener cierto producto con insumos que deben utilizarse en proporciones especificadas técnicamente.

⁴ La importancia de conocer las características y los efectos de los bienes que consume una persona ha sido destacada en los escasos esfuerzos realizados para superar las limitaciones de la "teoría del consumidor" neoclásica. Uno de los enfoques teóricos alternativos más interesantes ha sido el de LANCASTER (1966), aunque no ha logrado imponerse en la enseñanza tradicional de la economía. En esencia, éste postula que los bienes por sí mismos no dan "bienestar" al consumidor, sino que poseen diversas características que provocan cierto bienestar cuando se combinan entre sí de determinadas formas. Entre otras implicaciones, este enfoque postula que el conocimiento de la "tecnología del consumo" por parte de las familias es tan importante como el de las tecnologías de producción por parte de las empresas. Permite explicar racionalmente, además, la causa de lo que SCITOVSKY (1966, p. 47), en su entusiasta acogida de la contribución de LANCASTER, llamó "la lamentable ineficiencia en que mucha gente incurre al realizar el noble arte de gastar dinero".

pueden tomarse como algo dado e inamovible, sino como una variable que es posible afectar en sentido positivo para contribuir a erradicar la pobreza extrema.

2. *Razones para la intervención gubernamental*

Motivos morales, políticos y económicos suelen esgrimirse al abogar por la intervención gubernamental para eliminar la pobreza. Aquí la atención se centrará en los de carácter económico, por la simple razón de que a menudo se plantea, erradamente, que los esfuerzos por erradicar la pobreza tienen costos excesivos en términos de eficiencia económica global, lo cual implícitamente significaría que los costos superan a los beneficios.

La razón más común de por qué debe intervenir el Gobierno para procurar eliminar la pobreza extrema es que el crecimiento económico a través del sistema de mercado no lo hace por sí solo. Este no generaría suficientes ingresos para los grupos más pobres, ni los ingresos actuales o probables provenientes de la economía se destinan en la proporción suficiente a satisfacer las necesidades básicas de la población. Puede argumentarse, sin embargo, que lo anterior es normalmente el resultado del bajo nivel de desarrollo general de los países y que lo único que podría hacer el Estado es tratar de acelerar ese desarrollo global. En realidad, al Estado le corresponde realizar una intervención adicional directa para aliviar la pobreza, por varias razones.

En primer lugar, las preferencias de las familias expresadas en el mercado, incluso por los más pobres, no pueden tomarse como indicadores apropiados del bienestar que para todos sus miembros se deriva del consumo de diferentes bienes, ya que se trata de preferencias condicionadas por un contexto cultural en el cual el Estado juega un papel fundamental. Alterar este marco que impide, dificulta o, al menos, posterga la erradicación de la pobreza no es una materia que pueda ser decidida y llevada a cabo por el mercado o alcanzada a través del crecimiento económico.

Un segundo motivo por el cual el mercado no funciona y el Estado debe intervenir es que, en rigor, la eliminación de la pobreza constituye un bien público, por cuanto todos y cada uno de los miembros que componen una sociedad se benefician de pertenecer a una comunidad donde tal objetivo se ha logrado. Sin embargo, éste es un "bien" que el mercado no provee en "cantidad suficiente". Un bien público es, por definición, indivisible, en el sentido que se ofrece conjuntamente a toda la sociedad, todos se benefician de él, y su "consumo" por parte de una persona no disminuye la cantidad disponible para otras, por lo cual nadie puede excluirse de sus beneficios. Por su naturaleza, entonces, la iniciativa de individuos o grupos aislados tiende a generar una oferta insuficiente de bienes públicos, porque no puede cumplirse la condición básica para que el mercado provea en la cantidad óptima, cual es que los beneficios de la producción de los mismos se traduzcan en utilidades sólo para el oferente o productor de ese bien o servicio público.

Por esta razón el Estado debe exigir obligatoriamente contribuciones para poner los bienes públicos al servicio de la comunidad. Habrá una mayor eliminación de la pobreza y un mayor bienestar general de la sociedad, en la medida que exista una intervención gubernamental con ese propósito. Por el con-

trario, si se deja el problema dependiendo exclusivamente del crecimiento económico general o de las acciones voluntarias de los individuos, tal objetivo no se alcanzará.

Una tercera razón muy importante es que en todas las economías modernas el Estado *ya está interviniendo en la economía*. Casi todos los Estados modernos proveen servicios de educación básica para toda la población, salud y apoyo, al menos crediticio, para la construcción de viviendas. Es probable que la sociedad esté funcionando de manera ineficiente y desaprovechando el esfuerzo desplegado, porque sus sectores estatal y privado, así como los individuos mismos, actúan en forma descoordinada. En efecto, una expansión de bienes o servicios complementarios con los provistos actualmente —como la nutrición— puede tener importantes “externalidades positivas” sobre el nivel de vida de los pobres, al facilitar el mejor aprovechamiento de los servicios que ya provee el Estado en términos de educación, salud, vivienda u otros. Así, el Estado puede incurrir en gastos excesivos en salud para mantener o recuperar niños desnutridos, cuando resultaría más económico destinar recursos a eliminar directamente la desnutrición, con lo cual se ahorrarían recursos destinados al sector salud.

Si se considera el problema específicamente desde el punto de vista del consumo, el “beneficio social neto marginal” de gastar más en salud puede ser virtualmente igual a cero cuando se mantiene constante el nivel de nutrición. En cambio, el incremento de la disponibilidad de alimentos puede tener un beneficio social marginal positivo o mucho más alto cuando el Estado ya tiene asignada cierta cantidad de recursos al sector de la salud, dado que un aumento en la nutrición puede generar *externalidades positivas*, en el sentido de aprovechar mejor los recursos que se destinaban inicialmente a la salud. Ultimamente se han llevado a cabo algunos estudios aislados, pero de gran interés, que confirman la relevancia de estos aspectos⁵.

II. LAS DIFICULTADES DE ACCESO AL CONSUMO DE LOS BIENES BASICOS

La pobreza entendida como un “consumo” por debajo de ciertos niveles mínimos en lo que se refiere a bienes y servicios básicos, plantea problemas más complejos que la mera transferencia de ingresos que, en teoría, permitirían alcanzar esos niveles. La razón fundamental es que, muy probablemente, parte de ese ingreso se filtre (en proporciones variables según los hábitos de consumo de las familias) hacia bienes y servicios no esenciales, lo cual puede ocurrir incluso si se distribuye directamente a cada familia una cierta cantidad de los bienes

⁵ En Chile, por ejemplo, se ha estimado que el costo de hospitalización de un niño desnutrido en un hospital convencional es mucho más alto que en uno especializado, y que esta cifra, a su vez, es mucho más alta que la que requeriría proveer de alimentos a esos niños para impedir que cayeran en estado de desnutrición. Véase CONPAN, *Informe de las actividades de CONPAN 1977*, Santiago, mimeo, 1978, y M. RUTMAN *et al.*, *Programas de nutrición suplementaria*, documento presentado al Segundo Congreso Latinoamericano de Tecnología de Alimentos, San Pablo, 1975.

básicos deficitarios. Por este motivo, es esencial considerar un eslabón adicional en el proceso, que consiste en determinar la forma en que un mayor ingreso real se transforma en consumo de los bienes básicos.

Tiende a existir, además, una gran heterogeneidad en cuanto al grado de satisfacción de las necesidades básicas. Un estudio reciente sobre las deficiencias efectivas en la satisfacción de varias necesidades básicas en cada familia demuestra que, contra lo que cabría esperar, existen muchas diferencias entre las familias que no alcanzan a satisfacer mínimamente sus diferentes necesidades, y esto ocurre con relativa independencia de sus niveles de ingreso⁶. Por ejemplo, no es cierto que todas las familias que disponen de un ingreso inferior a cierto monto mínimo no puedan alimentarse adecuadamente ni conseguir un nivel mínimo de salud, vivienda y educación⁷. En efecto, si se considera el 46% de las familias con menores ingresos por habitante (inferiores a 264 dólares anuales en 1969), sólo alrededor del 30% de ellas no satisface sus necesidades básicas de calorías, atención médica, vivienda y educación. Dicho de otro modo, los bajos ingresos no son un buen indicador de las distintas formas de pobreza.

Por otra parte, existe un número considerable de familias con ingresos mayores que el mínimo señalado y que no satisfacen algunas de sus necesidades básicas. Al menos el 37% de ellas no consumen suficientes calorías, el 41% no reciben atención médica mínimamente adecuada, 39% viven en situación de hacinamiento excesivo, y alrededor del 10% tienen niños en edad escolar que no asisten a la enseñanza básica.

Tampoco coinciden las familias que tienen una determinada necesidad básica no satisfecha. Si se toma cada necesidad por separado, se detecta que entre un 46 y 54% de las familias no alcanzaba a satisfacer alguna de ellas, pero el porcentaje de familias que no satisfacía ninguna llegaba a sólo el 9%, aproximadamente. La coincidencia entre la insatisfacción de dos necesidades también es relativamente baja: menos del 60% de las familias que no pueden satisfacer una tampoco pueden satisfacer otra. En otras palabras, estos resultados indican que la pobreza es un fenómeno menos "integral" de lo que habitualmente se cree⁸.

1. *Factores determinantes de la heterogeneidad en el consumo básico*

En teoría, las diferencias en el consumo de bienes y servicios básicos entre familias con similares niveles de ingreso disponible —sin contar con posibles

⁶ Véase R. CORTÁZAR, *Necesidades básicas y extrema pobreza*, Estudios CIEPLAN N° 17, Santiago, 1977.

⁷ Cabe advertir que este resultado no proviene de diferencias en las características de las familias, ya que se han utilizado grupos homogéneos según tamaño, edad de sus miembros, etcétera.

⁸ Este resultado no es necesariamente contradictorio con la tesis ya planteada en cuanto a que los bienes básicos son altamente complementarios. Que lo sean en cuanto a su "demanda" —como se ha argumentado— no significa que lo deban ser en cuanto a su "oferta", es decir, que estén disponibles para todas las familias en las proporciones adecuadas de acuerdo con índices técnicos de complementariedad para el consumo.

errores de medición— pueden provenir de diferencias en las preferencias de consumo o en el costo relativo (precios) que enfrentan por los distintos bienes y servicios básicos⁹. Las diferencias en los costos, a su vez, pueden deberse a la diversidad de acceso a los bienes provistos gratuitamente por el sector público¹⁰ o a diferentes precios de los bienes y servicios básicos que deben adquirir las familias con sus ingresos propios.

Las explicaciones anteriores pueden ser aditivas. Aunque los estudios al respecto son escasos existe alguna evidencia empírica dispersa que permite detectar las principales implicaciones que tendría el predominio de una u otra causa, ya que la política adecuada para conseguir la satisfacción de las necesidades básicas será distinta si sus causas difieren.

a) Acceso a los bienes y servicios públicos

La insatisfacción de algunas necesidades básicas está principalmente vinculada al desigual acceso a los bienes y servicios públicos derivado de la desuniforme distribución espacial o regional de la oferta de los bienes y servicios básicos. Naturalmente, esta heterogeneidad es más notoria en salud y educación, que son más difíciles de satisfacer autónomamente por las familias.

En Chile, por ejemplo, se observa que si bien sólo el 8% de las familias analizadas en Santiago están bajo los niveles mínimos de salud, dicho porcentaje sube al 36% en el sector urbano en general y al 82% en el sector rural. Con respecto a educación, esos porcentajes son 11, 9 y 30%¹¹, respectivamente. Desigualdades análogas se observan entre distintas regiones y comunas¹².

En Colombia se ha estimado recientemente que el 75% de los médicos practican en Bogotá o en las capitales departamentales, donde la proporción alcanza a un médico por cada 800 habitantes. En los sectores rurales, en cambio, esa proporción es 1 a 8.000¹³.

En Lima existe un médico por cada 677 habitantes, mientras que en departamentos predominantemente rurales del Perú, como Apurímac, esa proporción es 1 por cada 23.000. Una heterogeneidad análoga existe también entre grupos sociales profesionales. En 1973 los gastos del Ministerio de Salud por cada beneficiario alcanzaban sólo a 135 soles anuales mientras para los beneficiarios del Seguro Social llegaban a 800 soles y para los empleados de las empresas públicas llegaban a 932 soles¹⁴.

⁹ Estos dos tipos de explicaciones sobre la heterogeneidad del consumo podrían denominarse también razones de "demanda" (preferencias) y "oferta" (costo).

¹⁰ Naturalmente, el no acceso a algunos servicios públicos gratuitos por parte de ciertas familias —por ejemplo, a la salud en el caso de trabajadores por cuenta propia sin previsión— equivale a que el costo de ese servicio para ellos es mucho más elevado; será el precio que tengan los servicios privados.

¹¹ En cambio, las diferencias son sorprendentemente poco marcadas respecto de la vivienda (considerando sólo el hacinamiento excesivo), y son moderadas en cuanto a nutrición mínima en que se registran déficit de 63% en el campo, 32% en Santiago y 39% en el resto urbano.

¹² Véase P. VERGARA, *Naturaleza, localización geográfica y condicionamientos fundamentales de la pobreza rural*, Estudios CIEPLAN N° 9, Santiago, 1977; M. LIVINGSTONE y D. RACZYNSKI, *Salud Pública y bienestar social*, CEPLAN, Santiago, 1976.

¹³ Véase USAID, *Colombian Health Sector Analysis*, Bogotá, 1974.

¹⁴ Véanse R. BELTRÁN, "El problema de la salud en el Perú", *Socialismo y participación* N° 2, Lima, enero 1978; C. AMAT Y LEÓN, *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 1977. Además, naturalmente, existen grandes

En Honduras, donde el 75% de la población es campesina, en el sector rural se cuenta con menos del 28% del total de camas de hospital. Análogamente, sólo el 5% de la población rural dispone de agua potable, en comparación con el 65% de la población urbana¹⁵.

La disponibilidad de agua potable en el Perú también muestra diferencias marcadas. Sólo el 39% de las casas de Lima dispone de agua, pero en los sectores rurales las carentes oscilan entre el 83 y el 99%. En Caracas, si bien en promedio sólo el 7% de las viviendas no tenía servicios públicos de agua potable y el 19% no tenía conexión de alcantarillado, en los "ranchos", esos porcentajes subían al 20 y 57%¹⁶. Las diferencias entre los barrios de distintos sectores de la ciudad también eran apreciables no sólo con respecto a esos servicios, sino también en cuanto a educación primaria y calidad de las viviendas.

Los antecedentes anteriores solamente indican que el consumo de los bienes y servicios básicos públicos es heterogéneo, pero no si ello es consecuencia de problemas de oferta o de otros. Sin embargo, estudios aislados indican que en algunos casos la ubicación geográfica (rural o urbana) de las familias es más importante que las diferencias de ingreso entre ellas como explicación de la insatisfacción de necesidades básicas. Respecto a la educación en Costa Rica, por ejemplo, se ha comprobado que el índice de escolaridad básica difiere más entre los mismos pobres (definidos según ingresos monetarios) ubicados en distintas zonas (rural o urbana), que entre los pobres y los no pobres localizados en una misma zona¹⁷. Algo análogo ocurre con los servicios de agua potable y alcantarillado, pero con la vivienda no sucede lo mismo. La satisfacción de esta necesidad es claramente mayor para los no pobres que para los pobres; esto es, las diferencias no son comparativamente tan grandes entre el sector rural y urbano para cada grupo. Es interesante observar el contraste entre vivienda, escolaridad y agua potable, porque precisamente respecto a estos últimos se manifiesta relativamente más la importancia de la distinción campo-ciudad. Esto parecería indicar que la distribución de bienes por vías administrativas (al margen del mercado) también tiende a concentrarse, debido a presiones sociales y dificultades administrativas.

b) Precios relativos y preferencias

Otra razón, del lado de la oferta, que puede explicar las diferencias en la satisfacción de necesidades básicas es el costo de procurarse los bienes. Cabe destacar que ciertos bienes que parecen gratuitos no lo son desde el punto de vista de las familias. Por ejemplo, éstas pueden necesitar incurrir en costos de transporte elevados para que los niños vayan a la escuela o al hospital, y

diferencias entre sectores dentro de las ciudades. Se estima que en los barrios pobres sólo el 19% de las viviendas tenía servicio de agua potable, en comparación con el 39% como promedio en todo Lima.

¹⁵ Véanse A. UGALDE y R. EMERY, "Political and organizational issues in assessing health and nutrition intervention", documento presentado a la Conference on the Measurement of the Impact of Nutrition and Related Health Programs in Latin America, Ciudad de Panamá, agosto de 1977.

¹⁶ Véase R. BATLEY, *Urban Services and Public Contracts: Access and Distribution in Lima and Caracas*, PREALC, Santiago, mimeo, 1978.

¹⁷ El índice de escolaridad de los pobres en la zona urbana alcanza al 55% y en la zona rural al 38%; entre los no pobres es de 65% y 41%, respectivamente. Véase V. CÉSPEDES *et al.*, *La pobreza en Costa Rica*, La Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1977.

muchas veces deben proveerse de bienes complementarios por sus propios medios (por ejemplo, medicamentos, en el caso de la salud). Además, el costo de oportunidad del tiempo de las madres o de los niños puede ser alto. Todos estos costos pueden diferir entre las familias —especialmente entre las urbanas y las rurales— y teóricamente ellos pueden explicar las diferencias que se observan en la satisfacción de cada una de sus necesidades básicas aunque sus preferencias de consumo, niveles de ingreso y acceso legal a los servicios públicos sean parecidos.

Cuando todo el costo que significa consumir un determinado bien básico recae sobre las familias, naturalmente la variable precio relativo es más importante. En el caso de la vivienda, por ejemplo, cuanto mayores sean los precios de los terrenos, menor será el grado de satisfacción de esa necesidad básica.

No puede tampoco desestimarse *a priori* la significación del comportamiento autónomo de las familias a partir de sus preferencias. La disponibilidad de ciertos bienes o servicios no es garantía de su utilización real o completa por parte de la población que aparentemente tiene mayor necesidad de ellos. Esto puede deberse a la falta de conocimiento sobre su utilidad, prejuicios, costumbres tradicionales, mala distribución intrafamiliar de los bienes y otras razones análogas. De allí que, recientemente, una serie de trabajos destaquen la utilidad de estudiar la "economía de las unidades familiares" (*household economics*) como enfoque para comprender mejor los problemas de la pobreza extrema y de la satisfacción de las necesidades básicas¹⁸.

Este aspecto es importante, principalmente por sus implicaciones de política. El hecho de que el sector público provea, incluso gratuitamente, en forma directa los bienes o servicios básicos de las familias en determinado momento, no implica que necesariamente vayan a alcanzar los niveles mínimos previstos, dado que ellas tienen un margen de comportamiento autónomo, no despreciable para decidir qué consumir. Dicho margen es variable y depende principalmente de los ingresos propios de las familias y de sus gastos en bienes básicos. Las familias pueden sustituir el gasto que hacían antes en los bienes o servicios que a partir de cierto momento les provee el Estado. Pero en este aspecto pueden existir grandes diferencias entre lo que sucede con algunos bienes y con otros. Desde el punto de vista de la efectividad de las políticas, resultará crucial entonces detectar las causas de esas diferencias y el tipo de bienes en los cuales el comportamiento autónomo de las familias es más favorable para alcanzar la satisfacción mínima de cada necesidad básica.

En términos generales, y suponiendo que las familias no puedan vender los bienes que les provee el Estado, las variables que teóricamente más influyen en el grado de correspondencia entre el consumo efectivo de determinado bien por parte de una familia y la cantidad que se le entregue en forma directa son: primero, el nivel de gasto monetario autónomo inicialmente realizado por ella en el bien que se entrega; segundo, el precio o costo total de ese bien, comparado con sus sustitutos, y tercero, las preferencias para consumir en forma autónoma el bien en cuestión. Suponiendo las demás condiciones constantes, será necesario proveer menos cantidad de un determinado bien o servicio básico para suplir un mismo déficit en la satisfacción mínima de él:

¹⁸ Al respecto, véase especialmente D. CHERNICHOSKY, *The Demand for Nutrition: An Economist's Interpretation*, Banco Mundial, mimeo, 1977.

a) cuanto menor sea el gasto monetario autónomo de la familia en dicho bien (porque tiene menos posibilidades de sustitución); b) cuanto menor sea para las familias el costo relativo del bien provisto por el Estado comparado con sus sustitutos (por ejemplo, las matrículas de las escuelas públicas comparadas con las privadas) y c) cuanto mayor sea la preferencia relativa autónoma por consumir ese bien¹⁹. En estas condiciones, el Estado debería gastar relativamente menos en proveer el bien en cuestión para satisfacer un consumo mínimo de él.

Naturalmente, entonces, la efectividad de la distribución directa de los bienes básicos dependerá, en parte, de que se compruebe empíricamente que las condiciones anteriores están presentes. Todas esas condiciones deben evaluarse *conjuntamente* para cada bien básico y, en función de esos resultados, escogerse los bienes que se han de distribuir, dado que las limitaciones de recursos normalmente impiden entregar el mínimo necesario de todos ellos. La necesidad de esa evaluación conjunta de las condiciones anteriores se debe a que un mismo bien puede presentar simultáneamente algunas características que favorecen y otras que desaconsejan su distribución directa. Por ejemplo, puede ser recomendable que el Estado se dedique eminentemente a fabricar viviendas populares, considerando que las podría entregar a un precio más bajo que si las familias las compraran al sector privado. Pero si, por un lado, las familias ya estaban inicialmente invirtiendo una fracción relativamente alta de su propio ingreso en vivienda y tienen una alta propensión a gastar sus ingresos extras en bienes no esenciales, puede que no alcancen un nivel mucho más alto de satisfacción de sus necesidades de vivienda e incluso de otras de carácter básico²⁰.

Sin embargo, esas variables no son las únicas relevantes. También debe considerarse el lado de la oferta y los problemas operativos propios de la distribución de bienes por la vía administrativa. Estos últimos serán mayores en la medida que las situaciones iniciales de las familias sean muy distintas, o muestren una más alta heterogeneidad en sus preferencias.

En síntesis, los antecedentes anteriores indican que no es igualmente efectivo distribuir cualquier bien básico en forma directa a través del sector público. Uno de los principales aspectos que debe tomarse en consideración para evaluar la efectividad de las políticas de distribución directa por el lado del consumo, es el comportamiento autónomo que muestran las familias beneficiarias. Las políticas serán más efectivas si toman en consideración ciertas formas de comportamiento o patrones de consumo de los grupos pobres, o si simultáneamente corrigen otras que dificultan la satisfacción de las necesidades básicas. Un ejemplo ilustrativo de lo primero ha sido el caso de los sustitutos lácteos. En algunos países latinoamericanos se ha aprovechado la idea prevaliente entre las familias de menores ingresos en el sentido de que sólo los alimentos sólidos son nutritivos para los niños. Por lo tanto, se sustituyó la distribución de leche para esos niños por un sustituto más consistente, casi

¹⁹ Para un análisis riguroso de la incidencia de algunas de estas variables, aunque expresadas en otra forma, véase S. REUTLINGER y M. SELOWSKY, *Desnutrición y pobreza*, Editorial Tecnos, Madrid, 1977.

²⁰ Sobre este aspecto existen algunas cuantificaciones empíricas para el caso de la salud en Colombia. Véase Departamento Nacional de Planeación, *Aspectos productivos y eficiencia social del plan de alimentación y nutrición*, UPG-PAN, DNP, Bogotá, 1976.

sólido, que tiene prácticamente el mismo valor nutritivo de la leche y resulta mucho más económico²¹.

III. REQUISITOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

Pese a que existe un gran vacío en el conocimiento de los criterios más efectivos para satisfacer las necesidades básicas de tipo social, se procurará presentar argumentos en favor de algunos criterios generales de intervención en la economía con el objeto de satisfacer las necesidades más básicas de la población, y evaluar, desde un punto de vista técnico, la manera en que el sector público puede desempeñarse mejor para satisfacer esas necesidades.

1. *Las interrogantes fundamentales*

Los trabajos más recientes sobre la distribución entre ingreso y pobreza suelen poner el acento en el análisis de dos problemas: la identificación de los pobres o de los grupos de individuos cuyas necesidades básicas están insatisfechas, y la determinación del modo de llegar a ellos para mejorar su situación²². Ambos problemas son indudablemente cruciales; sin embargo, existen al menos otros dos aspectos, en cierta medida relacionados con los anteriores, que merecen una consideración mayor. El primero consiste en determinar qué necesidades básicas se deberían procurar satisfacer prioritariamente, si los recursos económicos y humanos impidieren satisfacerlas todas. El segundo consiste en determinar la medida en que el Estado debe satisfacer las necesidades básicas de la población mediante la distribución directa de los bienes o servicios requeridos.

Las preguntas fundamentales al respecto parecen ser: ¿Está gastando mucho o poco el país o la sociedad en salud, vivienda, educación y alimentación?; ¿cómo influye esa situación en el grado de pobreza de la población?; ¿será más efectivo comenzar por conseguir que toda la población satisfaga primero el mínimo de una determinada necesidad básica? O, ¿será preferible que se procuren satisfacer todas ellas conjuntamente, aunque sea a niveles inferiores al mínimo requerido de cada una? Y, finalmente, ¿cuánto menor sería el número de familias que pueden librarse de la pobreza siguiendo una u otra de las estrategias recién mencionadas?

Como ya se anotó, para decidir si es más conveniente facilitar a las familias la satisfacción de una determinada necesidad básica parece esencial conocer sus propensiones de consumo cuando se incrementa su ingreso. Análogamente,

²¹ Véase F. MONCKEBERG, "Lactancia materna corta: alto riesgo para países subdesarrollados", NES, CONPAN, Santiago, enero 1976.

²² Véanse World Bank, *An Assault on World Poverty*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1975; P. STREETEN y S. BURKI, *Basic Needs: An Issue Paper*, Policy Planning and Program Review Department, World Bank, Washington, D. C., marzo de 1978.

para apreciar la conveniencia de sustraer de la pobreza sólo a algunos grupos de familias, que podrían así satisfacer todas sus necesidades básicas, sería importante conocer la complementariedad existente entre ellas y el "efecto-demonstración" que tendría esta situación para el resto de las familias.

El problema anterior es más general y se limita a plantear si el Estado gasta poco o mucho en satisfacer distintas necesidades básicas. Pero lo que invierta o provea directamente el Estado no puede ser independiente del grado de satisfacción de las necesidades básicas que alcanzan las familias gastando sus propios ingresos en el mercado.

2. *Criterios de intervención global*

a) *Comparación entre países*

Un primer elemento de juicio para determinar cuánto debería o podría gastar un país para satisfacer determinadas necesidades básicas es recurrir a comparaciones entre países. La principal cualidad de este criterio es su simplicidad, por lo cual es de particular trascendencia en el caso de una acción que, para ser efectiva, requiere movilizar a toda la sociedad y cambiar concepciones económicas y sociales muy arraigadas entre las autoridades políticas y los agentes económicos.

Se han realizado algunos esfuerzos para recopilar antecedentes sobre el monto que destinan diferentes países a la provisión de algunos bienes esenciales. Los cuadros 1 y 2 presentan información sobre gastos públicos en educación y salud para algunos países latinoamericanos²³, así como algunos indicadores de la situación promedio de esas naciones con respecto a la satisfacción de esas necesidades básicas²⁴. Los cuadros muestran cierta heterogeneidad importante, en el sentido de que algunos países, cuyo ingreso por habitante es alto, gastan poco en algunas de esas necesidades, mientras que otros, donde el ingreso por habitante es bajo, gastan bastante más.

Las comparaciones entre países, especialmente las relativas a los gastos por habitante en algunas necesidades como educación básica, por ejemplo, y entre países con características similares, es evidentemente útil para que un país determinado tenga una idea de la prioridad relativa que podría concederle a la satisfacción de ciertas necesidades y a los resultados que podría esperar si alcanza ciertas metas. Sin embargo, respecto de otras necesidades, como alimentación y vivienda, puede haber naturales diferencias entre países, originadas por distintas costumbres y tradiciones, clima, etc. Por otra parte, debe tenerse presente que las comparaciones entre necesidades individuales aisladas pueden ser engañosas porque no consideran la complementariedad con otras necesidades básicas. En todo caso, cabe insinuar como conclusión que podría

²³ Lamentablemente no se dispone de información sobre gastos *totales* en esos sectores, sino sólo sobre gastos gubernamentales.

²⁴ Se ha recopilado un conjunto más amplio y desagregado de indicadores sociales en todo el mundo, en J. P. GRANT, *Disparity Reduction Rates in Social Indicators: A Proposal for Measuring and Targeting Progress in Meeting Social Basic Needs*, O.C.D., Washington, D.C., 1978.

ser muy útil para muchos países observar cuántos recursos destinan otras naciones con características culturales análogas a satisfacer ciertas necesidades básicas. Ello podría constituir un buen indicador de las metas que podrían alcanzar.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICADORES COMPARATIVOS DE EDUCACION

País	PIB por habitante, 1971 (dólares)	Gastos			Situación	
		Gasto público en educación como proporción del PIB	Gasto público en educación como proporción del gasto público total	Gasto público en educación por habitante (dólares)	Tasa de matrícula en educación básica (porcentaje de postulantes)	Alfabetismo de adultos (porcentaje)
Porcentaje						
<i>América del Sur</i>						
Brasil (1972)	460	3,0	12,0	16	84	67
Chile (1969)	760	5,4	29,0	32	90	90
Colombia (1970)	370	3,7	10,9	12	99 ^a	74
Ecuador (1968)	310	3,2	21,5	8	71	68 ^b
Guyana (1974)	390	5,8	14,7	35	92 ^a	83 ^b
Paraguay (1970)	280	2,2	14,0	5	89 ^a	79
Perú (1971)	480	4,5	21,1	18	80	72
Venezuela (1970)	1.060	4,9	22,0	45	80	81
<i>Centroamérica</i>						
Costa Rica (1971)	590	5,2	22,7	30	84	89
Rep. Dominicana (1972)	430	2,5	8,4	11	80	51
El Salvador (1971)	320	3,2	26,6	9	69	58 ^b
Guatemala (1968)	391	2,5	17,6	6	43	38 ^b
Honduras (1972)	300	3,9	18,2	11	81 ^a	52
Jamaica (1969)	720	4,4	19,1	24	86 ^a	86
México (1970)	700	2,6	17,1 ^c	18	71	76
Nicaragua (1969)	950	2,4	19,8	10	80	53
Trin. y Tobago (1970)	940	5,1	18,9	40	95	90

Fuente: Banco Mundial, *The Assault on World Poverty*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975, cuadro 3, pp. 284-285.

a Incluye estudiantes mayores o adultos.

b Hasta 1965, inclusive.

c Gobierno central solamente.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INDICADORES COMPARATIVOS DE SALUD,
ALREDEDOR DE 1970

País	Gastos			Situación	
	Gasto público en salud como proporción del PIB	Gasto público en salud como proporción del gasto público total	Gasto público en salud por habitante (dólares)	Mortalidad infantil ^a	Esperanza de vida (años)
Venezuela	4,1	18,4	43,2	52	64,7
Trinidad y Tobago	1,8	7,8	14,3	35	69,5
Panamá	2,2	16,7	16,7	34	66,5
Chile				71	64,3
Jamaica	2,7	10,0	19,5	27	69,5
México	,4	5,9	2,6	63	63,2
Brasil	,2	1,4	,8	110	61,4
Colombia	,6	10,4	2,0	81	60,9
El Salvador	1,5	12,6	4,4	58	57,8
Ecuador	,3	2,8	1,0	87	59,6
Honduras	1,3	7,6	3,3	37	53,5
Paraguay	2,4	26,4	6,8	39	61,5
Bolivia	2,0	3,6	3,7	60	46,7
Haití	,7	13,7	6,8

Fuente: Banco Mundial, *The Assault on World Poverty*, Anexo 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975.

^a Muertes de niños menores de un año por cada 1.000 nacimientos.

b) *Evaluaciones de costo y beneficio social*

Recientemente, se ha planteado que este método permitiría determinar en forma óptima el monto de recurso que deberían destinarse a erradicar la pobreza, así como el tipo de bienes en que debería gastarse para conseguir ese objetivo ²⁵. En esencia, se postula que ese nivel óptimo se alcanza cuando se gasta en nutri-

²⁵ Véase M. KAST, "Distribución del ingreso y desarrollo económico", ODEPLAN, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1976.

ción, salud, educación básica, etc., hasta el punto en que la tasa de retorno social de esos bienes es igual al costo de capital en la economía²⁶.

En realidad, sin embargo, el método de costo-beneficio social es útil sólo para analizar decisiones específicas de proyectos o problemas microeconómicos, pero no cuando se trata de evaluar la conveniencia de que se produzcan cambios estructurales tan profundos como erradicar la extrema pobreza²⁷. Lo anterior no implica que este tipo de análisis no tenga valor en esta área: el problema consiste en determinar a qué nivel puede hacer un aporte útil. Ciertamente no parece adecuado aplicarlo para seleccionar las necesidades básicas que deberían satisfacerse, determinar los recursos totales que deberían destinarse a ese fin, o dirimir si le compete o no al Estado erradicar la pobreza extrema. Sin embargo, el análisis de costo-beneficio puede ser útil en un nivel operativo o microeconómico; por ejemplo, para ayudar a decidir la forma o los medios más económicos para satisfacer ciertas necesidades básicas de la población. Incluso puede ser útil para decidir si, dentro de determinado contexto, la distribución directa de bienes por medios administrativos es más efectiva que a través del mercado, o de si ciertos bienes básicos pueden producirse de manera más económica por medio de las empresas públicas o de las privadas.

Para enfrentar al menos una de las limitaciones fundamentales del análisis de costo-beneficio social —cual es la tendencia a dar indicaciones erradas cuando las decisiones que se analizan tienen repercusiones de carácter estructural en toda la economía— parece conveniente sugerir la aplicación de “modelos de brecha” basados en los déficit de pobreza. Ello permitiría destacar más explícitamente algunas facetas importantes del problema en cuestión, como el papel que juegan las prioridades que se asignan a distintas necesidades básicas, las complementariedades técnicas entre bienes y servicios básicos y la incidencia de la pensión de las familias a satisfacerlas autónomamente.

c) *Un modelo para planificar la satisfacción de necesidades básicas*

Parece indispensable analizar el problema de la satisfacción de las necesidades mínimas de la población dentro de algún tipo de modelo global de la economía que relacione las principales variables que inciden sobre ese objetivo particular, así como las restricciones de todo tipo que deben enfrentarse para alcanzar dicho objetivo. No basta considerar los medios para alcanzar la satisfacción de cada necesidad en forma aislada —como, por ejemplo, conseguir un nivel de nutrición mínimo—, sus costos específicos o los recursos que se requieren para ese fin. Estas metodologías de tipo parcial impiden considerar algunos de los aspectos más fundamentales del problema, como son las interrelaciones entre variables macroeconómicas. Los modelos de planificación global permiten no sólo reconocer que los recursos también pueden servir para satisfacer otras necesidades

²⁶ Existen, por ejemplo, evaluaciones de los costos y beneficios sociales de jardines infantiles, donde se evalúan el valor presente de los mayores ingresos futuros de los niños gracias a su mayor aprovechamiento educacional, el valor del tiempo libre de las madres, etc. Véase BID-ODEPLAN, *Atención integral a menores en extrema pobreza urbana*, ODEPLAN, Santiago, 1977.

²⁷ Un excelente recuento del uso del análisis de costo-beneficio y sus limitaciones para evaluar problemas de distribución del ingreso, pobreza y satisfacción de las necesidades básicas aparece en una edición especial de la revista *World Development* editada por Mac Arthur y Amin, 1978. Véase especialmente el artículo de Stewart en ese volumen.

(por el lado de la oferta), sino también que hay complementariedades importantes entre los bienes básicos (por el lado de su demanda o uso).

3. *Políticas de transferencia directa*

Otro aspecto clave es determinar el modo en que el Estado debería distribuir directamente ciertos bienes para hacerlos llegar a quienes más los necesitan. El problema tiene gran relevancia porque se observa una gran heterogeneidad tanto en lo que toca a la naturaleza de las necesidades básicas insatisfechas de cada familia como a la magnitud del déficit de bienes, y el Estado no posee necesariamente un conocimiento perfecto de cuáles son las familias con déficit de cada necesidad. Naturalmente el volumen de recursos que debería gastarse para alcanzar a satisfacer las necesidades de cada familia, en un nivel mínimo, será menor si existe un método para asignar a cada una sólo los bienes que requieren que si, no pudiendo identificar estos últimos, se les da el mínimo de todos los bienes básicos a todas las familias.

En la teoría económica convencional se plantea que el sistema de precios es, en el fondo, un mecanismo relativamente simple para realizar la compleja tarea de conseguir una alta correspondencia entre la disponibilidad de bienes escasos y el consumo de ellos por parte de quienes más los necesitan. Por contraste, los mecanismos administrativos como el racionamiento, definido como la entrega de una cantidad igual de bienes a cada individuo, termina entregando cantidades excesivas a personas que no los desean y asignando menos a los que pueden necesitarlos más. Pero el sistema de precios sólo sería mejor si la capacidad de compra (ingreso) de todos los individuos fuera similar. De lo contrario, obviamente los bienes sólo podrán ser adquiridos por quienes pueden pagar el precio, mientras quienes no disponen del ingreso suficiente no lograrán satisfacer su necesidad de ellos.

De lo anterior se desprende que el racionamiento tenderá a ser más conveniente para llegar a quienes más necesitan un bien básico, cuanto menos igualitaria sea la distribución del ingreso entre los beneficiarios. En efecto, se puede demostrar matemáticamente que un sistema de racionamiento con cuotas iguales de un bien para todos los individuos es superior al sistema de precios cuando las necesidades que las familias tienen de ese bien están menos dispersas que sus ingresos²⁸. En consecuencia, la efectividad comparativa de la asignación de bienes por la vía administrativa será mayor cuando la demanda en el mercado del bien en cuestión dependa del ingreso de las personas en mayor medida que cierto indicador de la dispersión de la necesidad que tienen las familias de dicho bien. Ello ocurre cuando el bien considerado tiene muy alta elasticidad-ingreso, lo que lleva a que las familias con mayores ingresos monopolicen el consumo del bien. En todo caso, existirán algunas necesidades básicas respecto de las cuales las ventajas comparativas de la distribución directa será mayor, lo que puede determinarse mediante estudios empíricos.

²⁸ Véase M. L. WEITZMAN, "Is the price system or rationing more effective in getting a commodity to those who need it most?", *The Bell Journal of Economics*, otoño de 1977, vol. 8, N° 2, 1977.

Pero hay que considerar también posibles problemas de asignación administrativa del lado de la oferta. Ciertos tipos de bienes son más susceptibles de ser distribuidos poco igualmente debido a las presiones de grupos e intereses políticos y económicos poco relacionados con las necesidades relativas de los posibles beneficiarios. Problemas de ese tipo tenderían a predominar en la asignación de viviendas. Batley (1978) argumenta, por ejemplo, que la asignación de ese tipo de bienes básicos tiende a estar más concentrada de lo que habitualmente se cree, a causa de los requisitos legales impuestos por el Estado, y del conocimiento que deben tener las familias de los criterios que aplica la burocracia para asignar viviendas y servicios públicos distribuidos por el sector público. Sin embargo, esta concentración no parece que sea mayor que la producida mediante la asignación a través del sistema de precios y subsidios, aunque las limitaciones de la burocracia para asignar bienes a quienes más lo necesitan también merecen considerarse.

En términos generales, deberían preferirse los métodos administrativos de distribución cuando se trata de bienes homogéneos de relativamente bajo valor unitario y para los cuales todas las familias pobres tienen un déficit parecido. En muchos casos es posible y conveniente adaptar los bienes a estas características. Por ejemplo, en vez de asignar unas cuantas casas completamente terminadas, podría procurarse distribuir una mayor cantidad de sitios con sólo una infraestructura habitacional indispensable (una habitación de madera, más un complejo baño-cocina con sus conexiones de agua y alcantarillado definitivos), y dejar que las familias fueran completando el resto²⁹. De este modo, se podría llegar a resolver una necesidad básica de una cantidad mayor de familias con una distribución administrativa menos desigual que cuando se distribuyen casas completas y definitivas.

Otra ventaja teórica importante de la asignación directa es la posibilidad que brinda para coordinar la satisfacción de distintas necesidades y, especialmente, para lograr una mayor capacitación o educación de los beneficiarios. Sin embargo, en la práctica suele no existir esa coordinación entre distintas dependencias de la burocracia estatal, porque hasta ahora pocas veces se han formulado planes globales explícitos para eliminar la pobreza en su conjunto. Algunas experiencias recientes en Colombia y Brasil estarían demostrando que pueden hacerse grandes progresos en esta materia simplemente estableciendo instancias de comunicación e intercambio de información entre organismos estatales³⁰.

²⁹ En varios países latinoamericanos se han hecho experimentos exitosos con estas características. Véase, por ejemplo, CONPAN, *Informe de las actividades de CONPAN 1977*, versión mimeografiada, 1978.

³⁰ Departamento Nacional de Planeación, Colombia, *cit.*; IBRD, *Monitoring and Evaluation of the Nutrition Research and Developing Project in Brazil*, documento presentado a la Conferencia sobre Medición del Impacto de la Nutrición y Programas Sanitarios Relacionados en América Latina, Ciudad de Panamá, 1977.

4. *La organización de los beneficiarios*

No puede dejarse de mencionar, aunque sea en forma breve, el papel que le debe caber a la organización de los grupos en extrema pobreza. Normalmente a este aspecto sólo se le concede importancia en cuanto a mecanismo de presión sobre el Estado para asegurar una mayor transferencia de recursos hacia ellos. Pero esa presión será mucho más efectiva si esa organización se concibe y se organiza como mecanismo para facilitar la solución concreta de algunos problemas, como son determinar las necesidades que deben satisfacerse prioritariamente en los distintos grupos, y el modo de distribuir entre las familias las cantidades necesarias de bienes básicos a fin de minimizar las filtraciones indeseadas. En efecto, si las familias pobres son muy heterogéneas en cuanto a los niveles de satisfacción de sus necesidades, puede ser muy alto el costo de asegurar un mínimo a cada una de ellas de igual cantidad de todos los bienes básicos. No obstante este costo puede reducirse en forma considerable si se hace una distribución selectiva a través de organizaciones comunitarias que puedan tener mejor información acerca del nivel de los déficit.

Por otra parte, la organización de las familias pobres puede tener importantes beneficios adicionales indirectos, como, por ejemplo, facilitar la educación y capacitación conjunta de todas ellas. De otro lado, el costo de organizarlas no debería ser elevado, puesto que implica utilizar la energía y el tiempo de personas que no tienen un trabajo remunerado estable. Por ejemplo, la propia comunidad podría ayudar a cobrar las cuotas familiares correspondientes a la provisión de servicios de agua potable, alcantarillado o electricidad, labores que encarecen los costos totales de esos servicios, pues requieren un aparato burocrático para realizarlas. En ésta, como en otras actividades comunitarias, cabe resaltar la importancia de la coordinación de las labores y el mejoramiento de los resultados que pueden obtenerse cuando hay estímulos y respuestas adecuadas. En un estudio sobre la organización de "pueblos jóvenes" en el Perú, se detectó, por ejemplo, que el principal estímulo para organizar a las familias era la comprobación de que había respuestas a sus esfuerzos para conseguir agua potable, luz, etc. Y, al mismo tiempo, la organización era una de las condiciones exigidas por las agencias gubernamentales para proveer esos servicios³¹.

Esta no es una idea utópica. Hay experiencias positivas en los Estados Unidos³², y también en algunos países latinoamericanos, como Chile, a través de la constitución de "comedores infantiles" y "bolsas de cesantes"³³. La organización de los sectores pobres es esencial para que puedan superar los obstáculos que se oponen a su incorporación plena a la sociedad.

³¹ Véase, R. BATLEY, *op. cit.*

³² Véanse, J. KERSHAW, *Government against Poverty*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1970 y R. HAVEMAN, *A Decade of Federal Antipoverty Progress*, Nueva York, Academic Press, Inc., 1977.

³³ Véase, C. VIVES, *La solidaridad, una forma de evangelizar y de participar en la iglesia*, Departamento de Investigaciones, Centro Belarmino, Santiago de Chile, marzo de 1978.

IV. EFECTO DEL GASTO PUBLICO EN LA ERRADICACION DE LA POBREZA

En las secciones anteriores se han analizado diversas razones por las que sería importante la intervención del Estado para aliviar la pobreza definida en términos del grado de insatisfacción de ciertas necesidades básicas, así como los límites que tiene dicha intervención para alcanzar la meta planteada. Dada la heterogeneidad de la insatisfacción de las necesidades básicas y la multiplicidad de variables que determinan la efectividad de la acción estatal, parecería que es imposible definir criterios prácticos para evaluar esta acción. Sin embargo, en realidad ello es posible por lo menos en un área específica, como es la del gasto público a un nivel relativamente agregado.

El propósito de esta sección es plantear una metodología que permite estimar el efecto que tiene el gasto público sobre la pobreza y presentar algunas pruebas de simulación sobre el efecto que podrían tener distintas composiciones de dicho gasto.

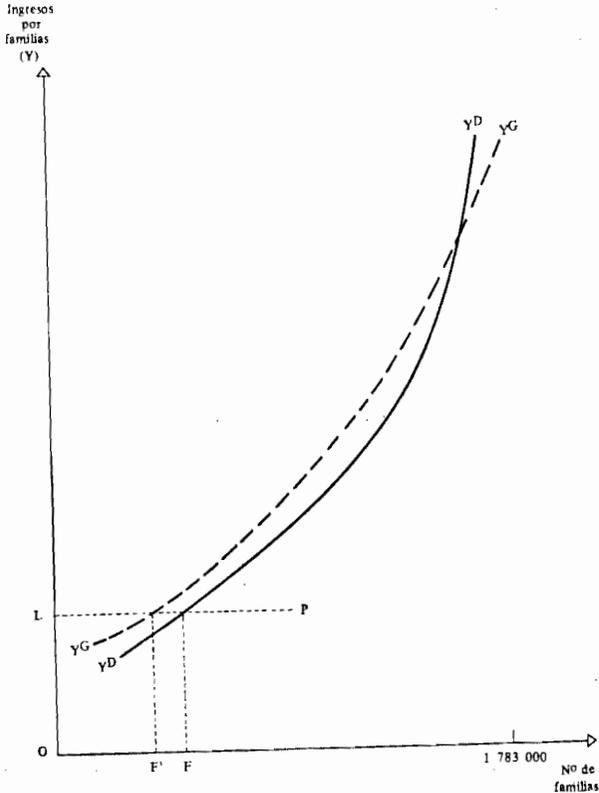
El análisis permite determinar el número de familias que saldrían de su situación de pobreza —definida mediante una línea de ingreso real total mínimo (y no de consumo mínimo)— al incrementarse el ingreso real de las familias gracias a las transferencias implícitas que les hace el Estado por concepto de los bienes y servicios que éste provee. Adicionalmente, esta metodología permite medir cuánto crecería el ingreso real de los pobres y los no pobres si los bienes y servicios públicos se distribuyen con diferentes criterios, y qué proporción del gasto público destinado a los pobres se dedica a reducir el número de ellos en esa situación y cuánto a reducir su déficit de ingreso con respecto al mínimo que podría hacerlo trascender su situación de pobreza.

1. Aspectos metodológicos

Puede resumirse brevemente la metodología con ayuda del gráfico, que representa en el eje horizontal el número de familias en un país y/o los porcentajes de ellas ordenadas según el ingreso de cada hogar, de menor a mayor, y el eje vertical mide el ingreso disponible o total por familia. La relación entre ambas variables toma una forma como la curva Y^d . Análogamente, si se estima una función de ingreso total neto de las familias (incluido en éste lo que implícitamente ellas reciben por concepto de servicios públicos y descontando lo que pagan por ellos), se tendrá una función de ingresos como Y^s en el gráfico cuando los servicios públicos se distribuyen en forma progresiva. Esto supone ingresos totales reales mayores que los monetarios para las familias relativamente más pobres y lo inverso para las más ricas.

Con estos antecedentes, si se define una línea de pobreza expresada en términos de cierto ingreso mínimo absoluto (como la línea LP del gráfico), se puede determinar el número o porcentaje de familias que se encontrarían en situación de pobreza. En el caso ilustrado con una línea de pobreza LP, el

número de familias pobres —considerando sólo el ingreso disponible de ellas (Y^D)— equivaldría a OF en el gráfico.



Al agregar ahora los ingresos implícitos de las familias por concepto de servicios públicos, el número de pobres deberá ser menor cuando aquellos servicios se distribuyen en forma progresiva; en nuestro gráfico serán OF' en vez de OF . Por lo tanto, la incidencia del gasto público sobre la extensión de la pobreza será $F-F'$.

Pueden identificarse, además, tres grupos de personas o familias, de acuerdo con sus características de pobres o no pobres en cada una de las situaciones analizadas: a) aquellas familias que eran pobres y que siguen siéndolo después de recibir los beneficios del gasto público. Estas familias son las situadas en el segmento OF' del gráfico; b) aquellas familias que eran pobres y que dejan de serlo una vez que han sido beneficiadas por el gasto público; en el gráfico, corresponden a las ubicadas en el segmento $F-F'$, y c) aquellas familias que no eran pobres ni antes ni después de recibir el beneficio del gasto público; aparecen a la derecha del punto F del gráfico. Ahora bien, dado que en el eje vertical se disponen los ingresos de cada uno de estos grupos de familias, es posible estimar el ingreso medio de cada grupo antes y después de la intervención del gasto público, y en esa medida estimar el grado en que este último disminuye la severidad de la pobreza.

2. Efectos del gasto público en el alivio de la pobreza: el caso de Chile

Los cuadros 3, 4 y 5 resumen la incidencia del gasto público sobre la pobreza en el caso de Chile en el año 1969, sobre la base de la aplicación de la metodología descrita en la sección anterior³⁴. El cuadro 1 muestra el cambio que produjo el gasto público en la extensión de la pobreza, es decir, en el número de familias que pueden considerarse pobres. Ellas disminuyeron desde 531.000 a 422.000 familias, lo cual permitió sacar de su situación de extrema pobreza a una quinta parte de las familias que se encontraban inicialmente en esa situación. Es decir, gracias al gasto público el porcentaje de familias pobres en el país disminuyó desde casi un 30% a menos del 24%.

Cuadro 3

CHILE: EXTENSION DE LA POBREZA ANTES Y DESPUES DE LA INTERVENCION DEL GASTO PUBLICO, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en extensión	
	Nº de familias	%	Nº de familias	%	Nº de familias	%
Pobres	531,1	29,8	421,9	23,7	-109,23	-20,6
No pobres (que eran pobres)	1.252,4	70,2	1.361,6 (109,2)	76,3 (6,1)	109,23	8,7
Total	1.783,5	100,0	1.783,5	100,0		

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?*, Estudios CIEPLAN N° 10, Santiago, mayo de 1977.

Conviene detenerse en este punto para ser muy explícitos acerca de las implicaciones de este resultado y evitar conclusiones apresuradas. En primer lugar, el valor de todas las cifras presentadas aquí no deben tomarse como cálculos precisos de la incidencia *absoluta* de los gastos públicos. Como se destacó anteriormente, estos cálculos dependen de extrapolaciones aproximadas, porque no se dispone de cifras más desagregadas. El principal objetivo de estos análisis cuantitativos es dar una idea que permita comparar el efecto de distintas modalidades de asignación del gasto público. En ese contexto pueden usarse con mayor confiabilidad.

En segundo lugar, el hecho de que la extensión de la pobreza baje en un 20% no quiere decir que, de mantenerse las políticas de asignación de los gastos públicos por cinco años, se va a terminar la pobreza.

³⁴ La fuente estadística básica de este ejercicio es A. FOXLEY, E. ANINAT y J. P. ARELLANO, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?*, Estudios CIEPLAN, N° 10, mayo de 1977. Una discusión de los problemas estadísticos y supuestos necesarios para la aplicación de la metodología planteada aquí se encuentra en E. TIRONI, *Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a los bienes y servicios públicos*, CEPAL, Santiago, 1979, mimeo.

Cuadro 4

CHILE: INGRESOS PERCIBIDOS POR CADA FAMILIA POBRE Y NO POBRE ANTES Y DESPUES DE LA INTERVENCION DEL GASTO PUBLICO, 1969

Situación de las familias que:	Sin gasto público	Con gasto público	Cambio en severidad de la pobreza	
	Millones de escudos		Millones de escudos	%
Siguen siendo pobres (Ypp)	5.793,3	8.333,3	2.540,0	43,8
Dejan de ser pobres (Ypn)	9.995,8	12.536,8	2.541,0	25,4
Nunca han sido pobres (Ynn)	34.326,9	33.248,8	-1.078,1	- 3,1
Promedio nacional (Y)	26.087,0	26.087,0		

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley *et al.*, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?* Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 5

CHILE: DESCOMPOSICION DEL EFECTO DE LOS GASTOS PUBLICOS SOBRE LA POBREZA, 1969

Efectos	Millones de escudos	%
1. Mejoramiento de los que siguen siendo pobres (EMP)	1.073,0	79,5
2. Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres para alcanzar la línea de pobreza (EMNPN)	182,2	13,5
3. Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres por sobre la línea de pobreza (EENPN)	94,0	7,0
Gasto total	1.349,2	100,0

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley *et al.*, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?* Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

En tercer lugar, el resultado supone que todo el resto de las condiciones se mantienen constantes en la economía. Si, por el contrario, el gasto público contemplara menor o mayor inversión, es probable que el nivel absoluto de ingreso en el futuro creciera con mayor o menor celeridad, lo cual podría hacer variar la incidencia de la pobreza. En síntesis, el resultado obtenido sólo refleja el grado de alivio de la pobreza si no hubiese gasto público, y todas las demás variables en la economía permanecieran constantes.

El cuadro 4 permite apreciar el efecto del gasto público sobre la *severidad* de la pobreza, pues en él se comparan los ingresos medios que tenían las familias pobres y no pobres antes y después de la intervención. El ingreso medio de quienes siguen siendo pobres, aun después de los beneficios obtenidos del gasto público, aumentó desde aproximadamente E° 5.800 a E° 8.300, lo cual implica un incremento de 44% en el ingreso medio de cada una de estas familias. Este aumento del ingreso de los pobres a primera vista puede parecer

muy elevado; sin embargo, es consistente con otros que se han obtenido para Chile, como consecuencia de la significación relativamente alta de los gastos públicos en el país y de la progresividad de éstos. Según el estudio de Foxley *et al.* (1977), el 30% de los hogares con menores ingresos que obtenían sólo el 7,6% del ingreso nacional bruto disponible, se beneficiaban con al menos un 15,1% de los gastos del Gobierno; estos últimos representaban el 91% del ingreso medio disponible de aquellas familias.

El ingreso total medio de los que dejaron de ser pobres, gracias a los bienes y servicios públicos, aumentó en alrededor de un 25%; en cambio, los que no eran pobres disminuyeron sus ingresos medios en sólo alrededor de un 3%. Ciertamente no parece un costo muy alto para conseguir que 20% de las familias chilenas se hayan liberado de la pobreza extrema y que, además, los que todavía habían permanecido en esa condición hayan visto aliviada su situación al elevarse su nivel de consumo en alrededor de 44%.

Los antecedentes recién analizados corresponden a una estimación aproximada de lo que ocurriría con la pobreza a raíz de los gastos que *efectivamente* realizaba el Gobierno de Chile durante 1969, pese a no haberse planteado de manera explícita la alta prioridad que representaba utilizar los gastos públicos como instrumento para combatir la pobreza. En realidad, parte importante de ellos se orientaba a impulsar el desarrollo económico y el mantenimiento de una infraestructura adecuada para éste. Los programas de carácter social —incluida la previsión— representaban algo más del 50% de los gastos totales del Gobierno. Alrededor del 20% se destinaba a los sectores económicos, especialmente al transporte, y menos de la cuarta parte de los gastos se orientaba hacia la agricultura, donde, indirectamente, habría permitido otorgar un beneficio relativo mayor a los pobres. Al respecto, cabe señalar que sólo 3,5% de los gastos se destinó a financiar la reforma agraria y a ayudar a los pequeños productores.

Resulta de gran interés examinar entonces qué habría sucedido si se hubiera cambiado la composición del gasto público con el objeto de orientarlo a favorecer a las familias de menores ingresos. Esta nunca es, sin embargo, una tarea fácil. La resisten los grupos económicos que se favorecen tanto por el lado del destino como del origen de los gastos (considérese, por ejemplo, el caso de las grandes empresas constructoras que realizan muchas obras públicas, que construyen viviendas para familias de ingresos altos, financiadas con recursos fiscales, o reciben créditos subsidiados en la industria). La misma burocracia estatal puede oponerse al cambio, obstaculizando reasignaciones del presupuesto fiscal por razones de prestigio, poder o influencia. No obstante, conseguir esas reasignaciones parece considerablemente más factible que realizar cambios estructurales más profundos en la economía o conseguir aumentos en la tributación para financiar *expansiones* del gasto público, en vez de *reasignaciones* de éste.

Para analizar el efecto que podrían tener algunos cambios en la composición del gasto público sobre la pobreza se realizaron dos pruebas de simulación. La primera supone simplemente reasignar fondos para reforzar los “programas progresivos”, es decir, los relativamente más orientados hacia las familias de menores ingresos. Este primer ejercicio supone que se mantiene inalterable la forma como se distribuyen los gastos de cada programa entre las familias, cualesquiera sean sus ingresos. Este tipo de reasignación evita enfrentar los problemas operativos que supone una estrategia de identificación previa de

las familias más pobres a fin de llevar a cabo asignaciones específicas de bienes y servicios públicos. Sólo supone, en el peor de los casos, ampliar la misma infraestructura administrativa actualmente existente, sin exigir nuevos procedimientos y criterios de acción.

La segunda prueba de simulación procura medir los efectos de la reasignación del gasto público selectivamente hacia los pobres dentro de determinados programas.

Al primer ejercicio de reorientar gastos hacia programas progresivos se le impusieron las siguientes restricciones: a) que las reasignaciones permitan reforzar de manera complementaria las cuatro necesidades básicas: alimentación, salud, educación y vivienda; b) que ningún programa se incremente en más del doble de su magnitud inicial, y c) que las reasignaciones propuestas no sobrepasen el 6% de los gastos públicos totales.

Algunos de los gastos que debían complementarse se escogieron entre los que, a primera vista, parecían tener efectos indirectos positivos para aliviar la pobreza. En el cuadro 6 figuran los programas cuyo financiamiento por el presupuesto público fue complementado o reducido.

El cuadro 7 muestra los efectos de reasignar el gasto hacia los programas progresivos indicados en el cuadro 6. Por una parte, aumentaría a 150.000 el número de familias libradas de la pobreza gracias al gasto público, cifra casi 40% mayor que el número de familias que habrían abandonado esa situación merced al gasto público asignado en forma tradicional. Sin embargo, el cambio no es tan espectacular si se aprecia en relación al total de familias pobres del país. En efecto, al reasignar el gasto hacia los programas progresivos, la pobreza afectaría al 21% de las familias, y no al 24%, como ocurría cuando los gastos públicos eran distribuidos en la forma tradicional.

Pero, por otra parte, la severidad de la pobreza también disminuiría, al incrementarse el ingreso medio de los que siguieron siendo pobres, en 64%, lo que representa más de 20 puntos porcentuales por sobre lo que se elevaba el ingreso de los pobres cuando el gasto público se distribuía en la forma tradicional³⁵. Las familias que dejaron de ser pobres elevaron su ingreso medio en alrededor de 11 puntos. Las que no eran pobres disminuyeron su ingreso medio en un punto cuando el gasto se concentró en los programas progresivos, lo que significa que esa disminución llega al 4,3%. Por último, los gastos públicos se distribuyeron entre el mejoramiento de la situación de las familias que siguieron siendo pobres, de las que alcanzaron la línea de pobreza y de las que la sobrepasaron, en proporciones muy parecidas a las correspondientes a los beneficios cuando los gastos públicos se asignaban en forma tradicional (i.e., al cuadro 5).

Nuevamente cabe advertir que estos resultados son hipotéticos y de carácter estático³⁶. Su mayor interés radica en la posibilidad de comparar los resultados de distintas situaciones posibles, con lo que habría estado ocurriendo en la práctica.

³⁵ Al realizar este ejercicio de simulación, consistente en reasignar gastos hacia los programas progresivos, se puede apreciar con claridad que esa reasignación efectivamente implica disminuir gastos en otros sectores (especialmente en educación superior, transporte e industria, en nuestro ejemplo). Esto, a su vez, puede repercutir en el desarrollo de largo plazo y alterar los resultados de corto plazo (o estático) de la simulación.

³⁶ Los detalles sobre los efectos de esa reasignación de gastos sobre la severidad de la pobreza, así como la descomposición de dichos efectos aparecen en E. TRONI, *op. cit.*

Cuadro 6

CHILE: REASIGNACION DE GASTOS PUBLICOS HACIA
PROGRAMAS PROGRESIVOS, 1969

	Gasto (escudos de 1969)	Variación porcentual ^a
A. Servicios suplementados		
1. Alimentación:		
a) Duplicación del presupuesto del Programa Nacional de Alimentación Complementaria del Servicio Nacional de Salud (SNS)	143,5	
b) Duplicación del presupuesto de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, que provee alimentos y algunos útiles escolares a niños en las escuelas	132,7	
Total	276,2	22,1
2. Salud:		
a) Aumento del presupuesto suficiente para asegurar un mínimo de atenciones médicas y odontológicas (Arellano, 1976, cuadro 13)	413,0	
b) Duplicación de hogares de ancianos	67,5	
Total	480,5	27,4
3. Educación:		
Creación de 950 jardines infantiles para 220 mil niños en extrema pobreza entre 2 y 5 años (ODEPLAN, 1977, cuadro 2)	308,0	10,8
4. Vivienda:		
Duplicación del presupuesto de CORHABIT, empresa pública encargada de construir viviendas económicas para los grupos más pobres	198,3	12,7
Total	1.253,0	5,9
B. Servicios contráidos (financiamiento)		
1. Transporte aéreo	219,7	-66,0
2. Subvenciones a la industria	130,2	-50,0
3. Transporte caminero	81,4	-17,0
4. Subvención a la educación universitaria	258,5	-33,0
5. Reducción en gastos generales (defensa, etc.)	563,2	-11,0
Total	1.253,0	

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley *et al.*, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?* Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

a Expresada como porcentaje del Ministerio del cual depende el programa.

Cuadro 7

CHILE: EXTENSION DE LA POBREZA DESPUES DE REASIGNAR EL GASTO PUBLICO HACIA PROGRAMAS PROGRESIVOS, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en extensión	
	Nº de familias	%	Nº de familias	%	Nº de familias	%
Pobres	531,1	29,8	380,0	21,3	- 151,1	28,5
No pobres (que eran pobres)	1.252,4	70,2	1.403,5 (201,9)	78,7 (11,3)	151,1	12,1
Total	1.783,5	100,0	1.783,5	100,0		

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley *et al.*, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?* Estudios CIEPLAN, Nº 10, Santiago, mayo de 1977.

El alivio de la pobreza, cuando se reasignan los gastos públicos específicamente hacia las familias pobres (las que tienen ingresos inferiores a un cierto mínimo), sería bastante mayor que cuando esa reasignación se limita a ir hacia programas progresivos, tal como lo indica el cuadro 8. En este caso sólo alrededor del 18% de las familias quedarían en pobreza extrema. Por consiguiente, los gastos públicos estarían permitiendo que más de 200.000 familias trascendieran su situación de pobreza, es decir, casi 40% de las que habrían existido sin la intervención del gasto público y más del doble de las que se habrían podido rescatar de la pobreza mediante el sistema tradicional de asignación del gasto.

Cuadro 8

CHILE: EXTENSION DE LA POBREZA DESPUES DE REASIGNAR EL GASTO PUBLICO A LOS POBRES, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en extensión	
	Nº de familias	%	Nº de familias	%	Nº de familias	%
Pobres	531,1	29,8	329,2	18,5	- 201,9	-38,0
No pobres (que eran pobres)	1.252,4	70,2	1.454,3 (201,9)	81,5 (11,3)	201,9	16,1
Total	1.783,5	100,0	1.783,5	100,0		

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley *et al.*, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?* Estudios CIEPLAN, Nº 10, Santiago, mayo de 1977.

El ingreso medio por cada familia inicialmente pobre que permanece en la pobreza se incrementaría en casi 93% merced al gasto público, y el de las familias que salen de la pobreza cuando los mayores gastos públicos se concentran en los pobres solamente sube en 51%. Gracias a estas mayores tasas de crecimiento —que prácticamente duplican las que se alcanzaban con el gasto asignado en forma tradicional— el ingreso total medio de los pobres después

de la intervención de los gastos públicos concentrados específicamente en sus necesidades resulta ser alrededor de 14% superior al ingreso medio que obtenían cuando los gastos eran asignados en la forma tradicional. No obstante, obsérvese que este mejoramiento se obtiene a un mayor "costo", en el sentido que implica reducir el ingreso de las familias no pobres en 5,8%, comparado con la reducción del 4,3% que era necesaria cuando los gastos públicos se reasignaban hacia programas progresivos. Además, cabe recordar que la estrategia de concentrar los gastos en los grupos focales supone también un mayor costo de carácter administrativo, pues se deben identificar esos grupos y hacer llegar los bienes a ellos de manera específica. Por consiguiente, la estrategia óptima probablemente consistiría en combinar los dos métodos analizados aquí, tomando en consideración los costos de ejecución de cada uno de ellos.

En síntesis, puede ser considerable la repercusión de los gastos públicos en general, así como de su composición y distribución sobre la extensión y severidad de la pobreza, si bien el efecto dependerá de la magnitud comparativa de los gastos públicos dentro del ingreso nacional del país, así como de la diferencia entre la concentración de dichos gastos y la de los ingresos disponibles. Por este motivo, no deben formularse generalizaciones apresuradas a partir de la experiencia chilena. De los antecedentes parciales existentes se desprende que, como medida para superar la pobreza, la asignación de gastos públicos ha ejercido un efecto menor en otros países de la región que en el caso de Chile, porque en ellos los gastos públicos son menos progresivos. Sin embargo, esto mismo permite suponer que, de producirse cambios en su composición hacia programas menos regresivos y, en particular, hacia la satisfacción de las necesidades de los más pobres, se lograría un mayor alivio de la pobreza.

Para completar este capítulo, parece apropiado destacar que la erradicación de la pobreza por la vía de orientar los gastos públicos hacia la satisfacción de las necesidades básicas no es una meta utópica desde el punto de vista operativo.

3. Viabilidad de la acción estatal a través del gasto público

Recientemente en América Latina se ha comenzado a experimentar con algunos planes destinados a disminuir la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de ciertos segmentos de la población. Uno de los esfuerzos más importantes es el que se realiza en Colombia a través del Proyecto Integrado de Mejoramiento Nutricional, que comprende la provisión simultánea de: a) servicios básicos de salud; b) suministro de agua potable; c) educación nutricional, y d) distribución directa de alimentos a las familias más pobres mediante cupones (del tipo de las *food stamps* norteamericanas)³⁷. El proyecto ya está en ejecución y se ha desarrollado hasta en sus más mínimos detalles, lo cual puede ser de gran interés como modelo para otros países de la región³⁸.

³⁷ Además, comprende otras actividades anexas como el desarrollo de tecnologías aplicadas a la producción de alimentos básicos, la elaboración de métodos de control de calidad de los alimentos, el entrenamiento de personal y la evaluación de proyectos nutricionales.

³⁸ Departamento Nacional de Planeación, Colombia, *op. cit.*

Se estima que el mencionado proyecto contribuye a mejorar considerablemente el nivel de vida, nutrición y capacidad productiva de alrededor de 1.800.000 personas que viven en condiciones de extrema pobreza. Esto representaría alrededor de la cuarta parte del 30% de la población que aproximadamente se encuentra en esa situación. Al final del período de cuatro años, para el cual fue elaborado el proyecto, se anticipa una reducción de 25% en la tasa de mortalidad infantil y de 50% en la incidencia de la desnutrición entre los niños menores de cuatro años pertenecientes a las familias beneficiarias. Resulta de interés destacar que algunos de estos beneficios, así como otros que contempla el proyecto colombiano, han sido cuantificados. Por ejemplo, el aumento de productividad como efecto del menor grado de desnutrición representaría un valor de 7 millones de dólares anuales y la reducción del trabajo perdido por enfermedad entre 2,4 y 5 millones de dólares anuales. A esto habría que agregar la mayor productividad alcanzada a raíz de las mejores condiciones de salud de la población adulta, el ahorro de gastos en salud y educación por menor desnutrición y otros³⁹.

El Proyecto Integrado tiene un costo inicial de menos de 70 millones de dólares durante cuatro años, e incluye los subsidios y administración del programa de cupones de alimentos (17 millones de dólares). Esta cifra, que representa sólo el 1,4% de los gastos públicos corrientes en 1977, llegaría al 3,3% en 1985 si el programa se extendiera a todo el país. En términos de los gastos públicos totales, esas proporciones eran 0,8% y 2%. Los gastos en salud, por ejemplo, llegarían a 2% del gasto total de ese ministerio de 1977, y al 11% en 1985 si el proyecto se extendiera al 40% de la población que hoy está virtualmente excluida del acceso a la salud pública. Por esa fecha, el costo del proyecto por habitante no excedería de 2,50 dólares, suma muy exigua, en comparación con un producto interno bruto estimado en 1.000 dólares por habitante. En síntesis, el Proyecto Integrado de Mejoramiento Nutricional colombiano es un claro ejemplo de que la intervención estatal para aliviar significativamente las deficiencias en la satisfacción de algunas necesidades básicas (como alimentación y salud) es económica y factible desde el punto de vista administrativo en un período razonable.

Respecto de este último aspecto, cabe consignar que el proyecto no contempla la creación de nuevos organismos públicos, sino fundamentalmente la coordinación de la labor de entidades existentes. Entre éstas se destaca el Ministerio de Salud, encargado de la salud y de la distribución de cupones de alimentos; el Instituto Nacional de Salud (INAS), encargado de la provisión de agua potable y servicios sanitarios; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, responsable de la educación nutricional, y el Instituto de Investigación Tecnológica, a cargo del desarrollo de tecnologías aplicadas a los alimentos. La coordinación general del proyecto está en manos de un grupo especializado del Departamento Nacional de Planeación. Se contempla, además, que las comunidades beneficiarias hagan una contribución importante de trabajo directo (especialmente para la construcción de postas de salud e instalación de agua potable y letrinas), aparte de algunos materiales y pagos en efectivo por concepto del costo de los servicios.

³⁹ Además, se ha estimado, por ejemplo, que el valor actual de los ingresos futuros de los niños que se salvarían de morir antes de cumplir cuatro años ascendería a una suma entre 7 y 9 millones de dólares. Todas estas cifras están expresadas en dólares de 1977.

En resumen, puede concluirse que existen métodos para cuantificar la influencia de la asignación de fondos públicos a la tarea de combatir la pobreza; que los cambios en la composición de dichos gastos parecerían provocar un efecto marcado en el fenómeno de la pobreza, y que las intervenciones de esta naturaleza seguramente son política y administrativamente más factibles que las opciones alternativas que se plantean normalmente.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis anterior sugiere que uno de los medios más fructíferos para aliviar la pobreza sería reorientar la provisión de bienes y servicios públicos hacia los más pobres. La tarea más inmediata podría ser simplemente homogeneizar los servicios por habitante, equiparando así el consumo en los sectores rural y urbano, así como entre las regiones y comunas. Entre esos niveles se observan las mayores diferencias en cuanto al acceso a bienes y servicios básicos públicos. Por lo tanto, una acción en el sentido señalado permitiría disminuir en forma considerable la pobreza extrema.

Teniendo en consideración el alto grado de dispersión geográfica y la heterogeneidad de los pobres, otra tarea urgente es asegurar una estrecha coordinación entre los organismos estatales que proveen distintos servicios sociales. En regiones apartadas, donde, por ejemplo, la escuela pública es prácticamente la única rama del aparato estatal que llega a la comunidad, es necesario aprovechar esa infraestructura para realizar atenciones mínimas de salud, distribuir alimentos y organizar a la comunidad. La experiencia indica que, en la forma aislada en que cada ministerio u organismo estatal ha entendido que debe cumplir sus metas, son muy pocos los casos en que se consigue una complementación adecuada en la provisión de servicios públicos. La especificación de una meta más global, como sería la disminución de la pobreza, que esté por sobre las metas específicas de cada ministerio, podría facilitar esa coordinación. Los distintos organismos estatales podrían ser evaluados también en función de la meta global, con lo cual habría una motivación adicional para lograr un objetivo que requiere de acciones estrechamente coordinadas.

Muchas acciones que podrían contribuir en forma notoria a mejorar el nivel de vida de la población no requieren un alto gasto adicional de recursos económicos. De este tipo son los esfuerzos destinados a cambiar hábitos alimenticios y de higiene⁴⁰, a incrementar la lactancia materna⁴¹, a enriquecer ali-

⁴⁰ En su estudio sobre necesidades básicas en Chile, CORTÁZAR, *op. cit.*, estimó que los hogares podrían incrementar en casi 45% su consumo de calorías si efectuasen sustituciones menores entre los alimentos que adquieren. Véase también ALVAREZ *et al.*, *Evolución del programa de alimentación complementaria. Estudio descriptivo del Gran Santiago*, Universidad de Chile, Santiago, mimeo, 1976; ICBF, *Encuesta nacional de dietas*, Dirección de Nutrición, Bogotá, 1972; ICBF, *Hábitos alimentarios de la población colombiana*, Departamento de Nutrición, Bogotá, 1975.

⁴¹ Véase C. PÉREZ y A. CHÁVEZ, *La desnutrición y la salud en México*, publicación L. 34, División de Nutrición, Instituto Nacional de Nutrición, México D. F., 1976; ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, *Informe sobre siete años de programas de nutri-*

mentos tradicionales con nutrientes artificiales⁴², o desarrollar nuevos alimentos de alto valor nutritivo a base de cultivos tradicionales⁴³. Más bien, se necesita un nuevo enfoque para apreciar la complementariedad de las tareas que cumplen diversos actores sociales, como planificadores, profesores, médicos, enfermeras y dirigentes de la comunidad.

Desde el punto de vista científico, habría que crear conciencia del escaso conocimiento que existe sobre los medios más efectivos para alcanzar la satisfacción de las necesidades mínimas de nutrición, salud, vivienda, etc., de toda la población. El problema es también un desafío tecnológico del más alto nivel, pese a lo cual ha concentrado mucho menos talento científico del que merece.

Parece conveniente concluir que, desde el punto de vista práctico, una de las tareas de investigación prioritarias que deberían emprenderse sería hacer un catastro de las instituciones públicas y de los programas existentes en cada país que están orientados a satisfacer las necesidades básicas de consumo de la población⁴⁴. Una vez identificadas las instituciones y sus labores específicas, se podría proceder a evaluar sus programas en términos de la cantidad física de bienes o servicios entregados efectivamente a los más pobres. Más que los gastos globales en alimentación o vivienda interesan los costos por caloría o por metro cuadrado de vivienda que se entregan a los grupos deficitarios.

La tarea siguiente consiste en examinar las alternativas que existen para aumentar la efectividad de las funciones que actualmente desempeñan los gobiernos en el campo social. Particular énfasis debiera prestarse a detectar las oportunidades existentes para aumentar la efectividad mediante una mayor coordinación entre funciones y programas gubernamentales, que pudiera traducirse en el reemplazo de algunos y la complementación de otros. Para que esta labor sea más efectiva, parece indispensable contar con un plan global que defina metas precisas, determine medios y asigne fondos para llevar a cabo las acciones pertinentes.

Por último, es necesario que se preste especial atención a las formas de organización institucional que permitan llevar a cabo un plan de erradicación de la pobreza. Ciertamente no parece conveniente plantear, por ejemplo, la creación de un ministerio especial para desarrollar esa tarea, porque no se trata de crear una nueva *función*, sino otorgar un orden de prelación diferente a los problemas.

ción en Colombia, Dirección de Nutrición, Bogotá, 1970; F. MONCKEBERG, "Desarrollo de una fórmula alimentaria para preescolares", *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, Santiago, N° 26, 1976.

⁴² Véase A. BERG, *Estudios sobre nutrición*, Ed. Limusa, México D. F., 1975; A. BROWN, *op. cit.*; A. RUTMAN *et al.*, *A Supplement of Supplement: The Dose Effect*, INVAL, Santiago, mimeo, 1977; A. RUTMAN, *Programas de nutrición suplementaria*, documento presentado al Segundo Congreso Latinoamericano de Tecnología de Alimentos, San Pablo, 1975.

⁴³ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Alimentación y nutrición: políticas, objetivos y metas sectoriales del plan general de transformación y desarrollo 1973-1977*, Quito, mimeo, 1973; CONICYT, *Proyecto de Alimentos de Alto Contenido Proteico*, Caracas, 1976.

⁴⁴ En Estados Unidos se han hecho interesantes estudios de ese tipo que sería muy útil tomar como referencia. Véanse especialmente R. HAVEMAN, *A Décade of Federal Antipoverty Progress*, New York, Academic Press Ins., 1977; A. BATCHELDER, *The Economics of Poverty*, John Wiley & Sons., New York, 1966; B. WEISBROD, *The Economics of Poverty: An American Paradox*, Prentice Hall, New Jersey, 1965.

Parecería más conveniente plantear la creación de un consejo y un fondo de lucha contra la pobreza, integrado por las más altas autoridades directamente vinculadas al problema, apoyados por equipos de asesoría técnica estrechamente ligados a las oficinas de planificación. Este consejo debería tener como misión fundamental recolectar y difundir información que permitiera contar con diagnósticos actualizados sobre la situación del país respecto a la pobreza, y así como poder suficiente para promover, coordinar y evaluar programas de intervención a nivel nacional y regional (además de controlar los avances en el cumplimiento de las metas y el grado de aplicación de las medidas de políticas acordadas). Sería útil analizar experiencias de países donde existen consejos de ese tipo para la nutrición, cuyo campo de acción potencialmente podría ampliarse a otras necesidades básicas.

Educación y pobreza

Aldo E. Solari

I. POBREZA E IGUALDAD EDUCATIVA

La idea de que la educación puede ser un instrumento importante en la lucha contra la pobreza es relativamente reciente, pero el problema de la relación entre la educación y los pobres es mucho más antiguo.

En el siglo XIX, para no remontarse más atrás, ya estaban muy bien delineadas las orientaciones básicas en esta materia, de un modo que, explícita o implícitamente, tiene una considerable influencia sobre las ideas actuales.

En una primera manera de ver, la que en apariencia, al menos, ya no tiene importancia en el siglo XX, la idea central es que los pobres no necesitan educarse. Perceptible en todas partes es particularmente fuerte en Inglaterra. Su justificación más importante es que obreros y campesinos, ambas categorías quieren decir lo mismo que pobres en la época, no requieren educación, porque carecería de utilidad para las actividades que van a realizar. El argumento es exacto; las calificaciones educativas requeridas por las actividades industriales y agrícolas de entonces eran muy escasas. Al mismo tiempo, el supuesto social del argumento es muy claro: los hijos de los obreros y campesinos reproducirán la condición de sus padres. Se trata de una profecía que se autosatisface, puesto que al no recibir educación, difícilmente podrán los pobres escapar a su condición de tales.

Los derechos humanos están totalmente ausentes de esta posición en su forma pura, pero pronto aparecen en ella preocupaciones por la educación de los pobres que, en definitiva, obedecen a los mismos supuestos, pero que pueden considerarse como constituyendo una segunda posición en la materia. Se llega a la conclusión de que es necesario dar una educación elemental a los pobres y, sobre todo, una educación ética y religiosa que asegure su respeto al orden establecido. El objetivo no es que los pobres usen de la educación para escapar a su condición de tales, sino de que sean "buenos" pobres, que la acepten sin protesta. Por lo tanto, de lo que se trata es de una educación especial para los pobres, distinta a la de los demás grupos sociales, que los prepara para oficios útiles y cuyos contenidos morales y religiosos sirvan para perpetuar su condición indefinidamente. Si no es fácil encontrar expresiones claras de

esta ideología, respecto a la enseñanza primaria, en el siglo XX, salvo sistemas escolares de fuerte discriminación racial, como el de Africa del Sur, sería un error creer que ha desaparecido totalmente, como se verá más adelante. Por otra parte, existen múltiples testimonios de esta concepción en América Latina respecto a la enseñanza media a lo largo de este siglo.

La tercera manera de ver es aquella que sostiene que el objetivo es lograr una educación igual para todos los ciudadanos¹. Los medios pueden ser y son diferentes en las distintas variedades de esta concepción, pero el objetivo central es el mismo. Como consecuencia, no hay ni puede haber educaciones especiales, puesto que lesionarían el principio de igualdad frente a la educación. Los pobres deben recibir, pues, la misma educación que las demás categorías sociales.

El principio es tan claro, como azarosas sus posibilidades de cumplimiento efectivo. ¿Es acaso posible en una sociedad de desiguales la igualdad en la educación? No sería pertinente analizar aquí la larga historia de las tensiones entre el principio de igualdad educacional y las realidades de una sociedad estratificada. Sin embargo, es necesario aludir, aunque sea brevemente, al proceso de profundización del principio; más a las secuencias lógicas del mismo, que a los meandros históricos que se han producido en las diferentes sociedades respecto a él.

La proposición de un sistema escolar basado en la igualdad, al menos hasta donde llega la educación considerada mínima, lo que antes todavía en muchas partes se llamaba primaria y hoy es también usual llamar básica, no ignoraba la existencia de desigualdades en el sistema social. No sólo las reconocía, se proponía, además, objetivos respecto a ella: eliminarla dentro del sistema escolar, en primer término, y usar esa sociedad de iguales que sería la escuela, para disminuir la desigualdad existente fuera de ella.

Dejando de lado por ahora el segundo objetivo, el primero planteaba una serie de problemas que no se estudiarán aquí. Baste recordar, a vía de ilustración, la obligatoriedad del uso de un uniforme escolar idéntico para todos los alumnos en las escuelas públicas de muchos países de América Latina que perseguía y persigue que las diferencias sociales no se transparenten en la vestimenta.

Este y otros procedimientos parten del supuesto de la necesidad de asegurar, en sus más variadas dimensiones, el principio de igualdad de oportunidades, entendido básicamente como la igual distribución de los insumos escolares entre toda la población

¹ Las consideraciones que siguen sobre la evolución del concepto de igualdad frente a la educación son, necesariamente, muy sucintas. Su limitado objetivo es establecer los marcos conceptuales básicos de esa evolución, en tanto que su conocimiento es necesario para comprender el sentido último de las diversas propuestas de política educacional respecto a los pobres que se encaminan en la sección 4 de este trabajo. La bibliografía sobre el punto es demasiado larga para ser citada aquí. Basten algunas obras que pueden servir de guía en la profusa literatura sobre la cuestión. Donald M. LEVINE y Mary Jo BAINE, *The "Inequality" Controversy: Schooling and Distributive Justice*, Basic Books, Nueva York, 1975, para los países capitalistas desarrollados y, particularmente, Estados Unidos; Janine MARKIEWICZ-LAGNEAU, *Education, Egalité et Socialisme*, Editions Anthropos, Paris, 1969, para los países socialistas y Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), *Educación y Pobreza*, Resúmenes analíticos, Santiago, II trimestre de 1976, para América Latina.

En su forma primigenia, la idea es que si nadie debe ser privado de ingresar al sistema educacional por razones de clase social o de posición económica, nadie debería estar obligado tampoco a salir de él por causas análogas y, asegurado un sistema de igual trato dentro del sistema escolar, se presume que todos podrán egresar de él sin más diferencias que las que pueden derivar de sus "talentos y sus virtudes", según la fórmula tradicional de muchas constituciones latinoamericanas.

La simple lectura de las estadísticas y, posteriormente, la investigación más afinada, demostró claramente la distancia entre estas pretensiones utópicas y la realidad. La desigualdad externa penetra dentro del sistema escolar y los resultados están mucho más determinados por ella que por el funcionamiento interno del mismo. La reflexión sobre estas comprobaciones va llevando a que el acento se traslade de la igualdad de oportunidades, en el sentido de acceso e insumos, al principio de la igualdad de resultados.

Muy esquemáticamente expuesto, éste puede asumir dos formas principales, una de las cuales acentúa la pretensión utópica con relación a la otra. Cuando los estudiantes ingresan al sistema escolar existen entre ellos, cuando se les distingue por categorías, diferencias en los promedios que se dan dentro de cada una de ellas. Por ejemplo, obtienen resultados mejores o peores frente a los *tests* de inteligencia o de habilidad verbal, etc. No son los mecanismos de medición los que importan a este análisis. Sean cuales fueren, se parte de la verificación de diferencias promediales al comienzo de la frecuentación escolar y que, por lo tanto, se explican por factores independientes a la escuela. En una versión del principio de la igualdad de resultados, lo que ésta debe obtener es que esas diferencias promedio se mantengan iguales. Efectivamente, si así fuera, los resultados de la acción escolar serían iguales para todos y las diferencias finales serían atribuibles a las iniciales que nada dependen de ella. También puede decirse en este caso que la acción de la escuela sería indiferente, puesto que nada cambiaría las desigualdades existentes entre las personas que la reciben. Sin embargo, la importancia del principio radica en que la investigación ha demostrado que, aun en los mejores sistemas educacionales, las diferencias iniciales lejos de mantenerse o disminuir tienden a acentuarse. Lograr que eso no ocurra sería, por sí, un progreso efectivo y nada fácil de realizar.

En una segunda versión, el principio de igualdad de resultados exigiría que las diferencias iniciales promedio se atenuaran o, en términos ideales, desaparecieran. La escuela debería lograr, pues, que las diferencias exógenas disminuyeran a lo largo de la frecuencia escolar.

Es fácil de percibir que esta evolución conceptual cambia muy considerablemente el principio de igualdad de oportunidades en su forma primitiva y, en cierto sentido, lleva a abandonarlo. Si los alumnos son socialmente desiguales, si esa desigualdad tiende a acentuarse dentro del sistema escolar, aun cuando se suponga que todos reciben los mismos insumos la única manera de superar la situación es proporcionar a aquellos en condiciones de inferioridad social mejores insumos que a los otros. Aquí, el término insumos se usa en el sentido más amplio posible que cubre mejores laboratorios, disponibilidad de textos, mejor calidad de los maestros, más horas de educación, etc. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades sigue siendo la universal posibilidad de ingresar al sistema escolar, pero no a un sistema igual para todos, sino desigual en todo lo que es necesario para corregir el impacto de las desigualdades externas.

Es posible subsumir casi todas las formas de instrumentar esta búsqueda de la igualdad de resultados en el concepto de educación compensatoria. Como Bernstein, entre otros, ha hecho notar ², este concepto es muchas veces engañoso. Hablar de educación compensatoria para los estudiantes pobres supone que la educación que reciben es igual a la que se otorga a los demás y que se trata de compensarlos de las deficiencias que provienen de las desigualdades exógenas al sistema escolar. De hecho, sin embargo, los estudiantes pobres concurren a las peores escuelas, a las menos dotadas, tanto en términos materiales como de calidad del personal docente. Esta crítica es exacta; no tiene mucho sentido hablar de educación compensatoria cuando lo único que se compensa son desigualdades habituales en el servicio escolar mismo, sino solamente cuando se trata de compensar las otras desigualdades, las que tienen origen extraescolar. Cuando esto se hace, en teoría al menos, es correcto hablar de educación compensatoria, sean cuales fueren las dificultades que enfrenta en sus diversas formas para alcanzar los objetivos que se propone.

La distancia que existe entre la idea de una educación igual, que por serlo corregiría las desigualdades, y la de una educación desigual, que al compensar éstas sería la única en condiciones de lograr sus objetivos, es muy obvia. En lo esencial, sin embargo, el objetivo es el mismo y, al fin de esta larga evolución del concepto, se vuelve al viejo principio de que sólo la desigualdad puede establecer la igualdad entre los desiguales.

Las distintas concepciones que se acaban de resumir implican, además de nociones muy diferentes acerca de los objetivos de la educación, ideas filosóficas muy distintas sobre la sociedad. En lo esencial, la línea de corte más importante es aquella que separa a la concepción cuyo objetivo ideal es que el sistema educacional tienda a educar a los pobres para que dejen de ser tales, de la que se propone que él influya para que sean buenos pobres. "Buenos", en este contexto, quiere decir siempre pobres respetuosos del orden social del que son víctimas, a lo que a veces se agrega, además, que sean pobres útiles para el sistema de producción; la combinación de ambas cosas sería el objetivo ideal de esta manera de ver, en contraposición total con el afirmado por la primera.

II. ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DE LA SITUACION EN AMERICA LATINA

Son grandes las dificultades para determinar con la precisión deseable la situación de los pobres respecto a la educación en América Latina. No existen datos suficientes para grupos específicos que puedan generalizarse con certeza y los datos agregados que proporcionan las estadísticas educacionales no están discriminados según la situación de pobreza. Por ello, sólo los elementos para un diagnóstico, basado esencialmente en el uso de datos agregados, están disponibles con todos los inconvenientes e insuficiencias que ello implica.

² Basil B. BERNSTEIN, "A critique of the Concept of Compensatory Education" en Dorothy WEDDERBURN, *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, Londres, 1974.

1. *Analfabetismo*

Son muy conocidas las insuficiencias de esta variable para determinar el estado educacional de una población y, también, los usos posibles de ella para lograr una aproximación más o menos legítima a la realidad³.

El cuadro que sigue presenta las tasas de analfabetismo para diversos países de América Latina en 1960 y 1970.

Cuadro 1

TASA DEL ANALFABETISMO

(Porcentaje de analfabetos en la población de 15 años y más)

País	1960 ^a	1970 ^b
Argentina	8,6	7,4
Barbados	—	—
Bolivia	—	—
Brasil	39,4	33,6
Colombia	27,1	—
Costa Rica	15,6	—
Cuba	—	—
Chile	16,4	11,7
Ecuador	32,5	—
El Salvador	51,0	43,1
Guatemala	62,0	53,8
Guyana	—	—
Haití	—	—
Honduras	55,0	—
Jamaica	—	—
México	34,6	25,8
Nicaragua	50,2	41,7
Panamá	23,3	20,6
Paraguay	25,4	—
Perú	38,9	—
República Dominicana	35,5	32,8
Trinidad y Tobago	—	—
Uruguay	9,5	—
Venezuela	36,7	14,8
<i>América Latina</i>	32,4 ^c	26,7 ^d

Fuente: CEPAL, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, Documento E/981/Add. 3, presentado en el XVI período de sesiones, Puerto España, febrero 1975.

^a Alrededor de 1960.

^b Alrededor de 1970.

^c Excluye Bolivia, Cuba, Haití y países de habla inglesa del Caribe.

^d Incluye Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Guatemala y República Dominicana.

³ Dentro de la abundante literatura al respecto véase, por ejemplo, Aldo E. SOLARI, "Sobre los indicadores de la educación", en *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973, pp. 65-95 y Thomas FREJKA, *Análisis de la situación educacional en América Latina*, CELADE, Santiago, abril 1974, pp. 179-222.

Las situaciones son extremadamente variables. Se registran desde tasas superiores al 50% hasta inferiores al 10%. Por ello, como se verá más adelante, es necesario intentar alguna clasificación de los países para poder reflexionar útilmente sobre la relación entre analfabetismo y pobreza.

Antes de ello, debe subrayarse que estos datos agregados al nivel nacional tienen una significación muy escasa. Como es sabido existe una correlación positiva entre el analfabetismo y la edad. En cualquier población, a medida que se consideran los grupos de edad más avanzados, por lo menos cuando se parte del de 15 a 19 años, las tasas crecen considerablemente. También el sexo influye, las tasas de analfabetismo son bastante mayores entre las mujeres que entre los varones en las edades superiores. Por último, la residencia urbano-rural es un dato fundamental. En la mayoría de los países que se han estudiado la tasa rural global es la tasa urbana multiplicada por 1,7 como mínimo hasta multiplicada por 6,7 como máximo. Por ejemplo, en 1960 la tasa urbana de analfabetismo en Ecuador era sólo del 10,8%, la tasa rural era del 41,9%. Más extraordinario todavía era el caso de Panamá, donde sólo el 6,0% era analfabeto entre los urbanos contra el 40,4% entre los rurales^{3a}. Si se unen todas estas variables se comprueba que las mujeres de más de 70 años y de residencia rural dan los más altos porcentajes de analfabetismo, a veces vecinos al 90%, y los grupos de 15 a 19 años y urbanos, los menores, porque aquí pierde influencia la variable sexo.

Estos datos sirven de base a las consideraciones que se hacen en lo que sigue. La condición de analfabetismo y de pobreza no son lo mismo. Hay analfabetos que no son pobres y pobres que no son analfabetos. Ambas categorías sólo coinciden en parte. Una afirmación general de este tipo tiene muy poca utilidad; es necesario tratar de seguir más de cerca las relaciones entre analfabetismo y pobreza. A esos fines se pueden plantear varias situaciones, cuyos rasgos típicos ideales se acercan a diversas realidades comprobables en América Latina.

En cualquier sociedad existe un porcentaje mínimo de analfabetos por razones físicas o mentales prácticamente insuperables que puede situarse no más allá del 2%. Aunque es probable que haya entre ellos una mayor representación de los pobres, si no más hay analfabetos que esos o muy pocos más, es evidente que la condición de analfabeto no tiene ningún valor para discriminar entre pobres y no pobres. En una situación de ese tipo se encuentran las ciudades de los países de América Latina que tienen niveles más bajos de analfabetismo (Montevideo, Buenos Aires, por ejemplo). La proporción de pobres es mucho mayor que la de analfabetos, y si los pobres deben tener carencias educativas promedios mayores que los no pobres, ellas están por encima del nivel del analfabetismo.

Cuando los porcentajes de analfabetos son un poco mayores pero inferiores, digamos arbitrariamente, a una cifra del orden del 9%, la hipótesis más razonable es que todos los analfabetos son pobres. Es claro que hay muchos pobres que no son analfabetos, pero en esta situación el carácter predictivo del analfabetismo respecto a la pobreza es muy elevado.

A medida que los índices de analfabetismo aumentan la situación se hace más compleja. Puesto que los índices aumentan, los niveles de ingreso promedio tienden a bajar y la proporción de pobres a aumentar. Es posible suponer que

^{3a} FREJKA, cit. Cuadro VI-13, p. 213.

al aumentar simultáneamente la proporción de analfabetos y la de pobres debe haber un punto ideal en que ambas condiciones tienden a coincidir: casi todos los analfabetos son pobres y casi todos los pobres son analfabetos. Es imposible situar en qué niveles de analfabetismo se está más cerca de esa situación, más cerca porque siempre habrá no pobres analfabetos. De todas maneras esta coincidencia debe tender a disminuir más allá del 60% de analfabetos, porque el porcentaje de no pobres analfabetos debe aumentar, puesto que nos vamos acercando a la situación en que toda la población es analfabeta y, de nuevo, como cuando toda ella es alfabetada, la condición de analfabeto carece de valor para discriminar entre pobres y no pobres.

Estas consideraciones, por hipotéticas que sean, no parecen ociosas. La lucha contra el analfabetismo en tanto que instrumento de lucha contra la pobreza, parece tener connotaciones bastante diferentes en las diversas situaciones que se han distinguido. En algunas de ellas puede ser importante, en otras muy secundaria. Para determinar ese papel es necesario, pues, un conocimiento adecuado de sus tasas por edad, sexo y residencia.

Más importante aún sería el estudio sistemático de grupos definidos como pobres para determinar la distribución y el significado del analfabetismo entre ellos. Es común repetir en los estudios acerca de la pobreza, que en tal o cual grupo de pobres identificados por algunos criterios, existe una proporción determinada de analfabetos que es el doble, por ejemplo, o el triple que en la población total, y eso es tomado como indicador de la asociación entre analfabetismo y pobreza. Mucho más decisivo, sin embargo, para entender esa relación, sería estudiar la proporción, a veces bastante elevada de los que a pesar de no ser analfabetos son pobres.

A este respecto parecen abrirse dos posibilidades extremas muy diferentes. Una sería la de que los pobres alfabetos lo son porque tienen niveles muy bajos de educación y están en una sociedad en la que se requiere mucho más que esa condición para salir de la pobreza. La otra estaría dada porque los niveles de educación general son tan bajos y el analfabetismo tan generalizado que la distinción de pobre y no pobre depende mucho más de otras variables. Las consecuencias serían muy diferentes respecto a la política referida a la pobreza. De todas maneras, el estudio sistemático de los pobres alfabetos permitiría acercarse mucho más al conocimiento de las causas de la pobreza que lo que puede hacerse a través de datos muy agregados.

2. *Niveles de educación y disparidades en el acceso*

El analfabetismo es, en definitiva, un indicador del no acceso o del acceso por un corto tiempo al sistema escolar⁴ y no puede haber dudas acerca de que la proporción de los que no acceden nunca o lo hacen por términos muy cortos es mucho más alta entre los pobres que entre quienes no lo son. Por otra parte, es bien sabido que una proporción importante en todos los países tiene pocos años de educación formal (por ejemplo, dos o tres años).

⁴ Salvo en cuanto las campañas de alfabetización o la educación no formal son instrumentos efectivos de superación del analfabetismo. Este hecho ha sido hasta ahora tan excepcional en América Latina, que puede ignorarse en una discusión global del problema.

El cuadro 2, tomado de Frejka ⁵, puede servir de base para considerar este problema.

Es tentadora la idea de definir la que podría llamarse pobreza educativa, es decir, al pobre desde el punto de vista educacional, sea o no pobre en términos generales. Algo de eso está implícito en los intentos que se hacen frecuentemente al decir que una frecuentación de tres años es mínima, porque por debajo de ella existen altas probabilidades de que no se salga realmente del analfabetismo o se regrese a él. Pero en esta manera de ver, tomada en sentido estricto, lo que se hace es tratar de definir la relación entre escolaridad y analfabetismo y se vuelve a las consideraciones hechas anteriormente. Sin embargo, si el analfabetismo puede considerarse como el escalón más bajo de la pobreza educativa, no siempre tiene el mismo significado como se ha visto, ni tampoco constituye una noción suficiente de ella.

A esta conclusión se llega muy claramente con sólo pensar que la situación del 36 por ciento que en un país como la Argentina tenía 3 años o menos aprobados de educación tiene que ser bastante diferente que la del casi 80 por ciento que en El Salvador estaba en esa misma condición. Los primeros se enfrentaban a un 64 por ciento con 4 y más años aprobados, los segundos sólo a un 20 por ciento en esa situación. Por lo tanto, la pobreza educativa sólo puede ser relativa, es decir, depende de los niveles de educación generales en la sociedad. Los argentinos con tres años aprobados son, educativamente, más pobres que los salvadoreños. Sin duda, esto no alcanza como indicador de la pobreza educativa. Sería muy importante saber cuál es la eficiencia comparada de los sistemas en cuanto a transmitir los elementos básicos educacionales necesarios para la vida en sociedad. La respuesta parece fácil, puede presumirse que cuanto más bajos son los niveles educacionales peor es la calidad del sistema. Esa correlación es generalmente exacta, pero insuficiente. Con cierta independencia de ella, los programas pueden estar pensados para tratar de transmitir en los primeros años el máximo de conocimientos útiles a los elementos de una formación que sólo adquieren su sentido y su función cuando se termina el ciclo completo de la enseñanza primaria. En este último caso, el que deserta en cuarto año, por ejemplo, puede estar mucho peor preparado que el que lo hace en la primera suposición. Ahora bien, es más probable que esta situación se dé con mayor fuerza en los países con niveles educativos más altos. El punto merece una investigación que, al parecer, no se ha hecho todavía.

La relación con los niveles generales de educación y con la concepción de la educación primaria no básica siendo importantes no son suficientes, sin embargo, para definir la pobreza educativa. Habría que agregar la estructura concreta de los roles ocupacionales. Existe, sobre todo en el medio rural, una cantidad de roles ocupacionales que exigen muy poca educación. No se es pobre, desde el punto de vista educativo, con dos o tres años respecto a ellos. Y eso explica que, aún con una buena red escolar, la frecuentación sea muy baja en ciertas zonas de algunos países de América Latina donde se practican, por ejemplo, formas de ganadería muy tradicional.

Puede aducirse, sin embargo, que los roles ocupacionales que dan ingresos que permiten superar la situación de pobreza exigen, a su vez, un número considerable de años de educación. Pero es un hecho cierto que, salvo para roles muy especializados, si los niveles de educación generales son bajos, los mismos

⁵ FREJKA, cit., p. 226.

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS POR NUMERO Y TIPO DE AÑOS DE INSTRUCCION APROBADOS EN TRECE PAISES DE AMERICA LATINA HACIA 1970

Años de instrucción aprobados	Argentina 1960	Costa Rica 1963	Chile 1960	Panamá 1960	Colombia 1964	Ecuador 1962	México 1960	República Dominicana 1960	Perú 1961	Nicaragua 1963	El Salvador 1961	Honduras 1961	Guatemala 1964
Ningún año de instrucción aprobado	10,4	17,2	15,6	27,3	27,1	33,9	39,2	35,5	37,6	49,4	56,7	55,8	2,5
<i>Primaria</i> (cualquier número de años)	71,2	68,5	55,0	52,8	58,6	55,5	53,1	60,6	46,3	45,6	36,5	37,5	29,1
1 a 3 años	25,7	34,1	20,2			28,1	29,9	36,5	17,4	29,5	22,5	25,8	18,0
4 y más años	45,5	34,4	34,8	18,4		27,4	23,2	24,1	28,9	16,1	14,0	11,7	11,1
<i>Media</i> (cualquier número de años)	14,6	11,1	24,2	17,6	13,2	8,5	6,6	3,2	11,5	4,4	5,7	4,0	4,4
<i>Enseñanza superior</i> (cualquier número de años)	3,2	3,0	1,7	2,1	1,1	1,1	1,1	0,7	2,0	0,6	0,3	0,4	0,7
Sin información	0,6	0,2	3,5	0,2	0,0	1,0	0,0	0,0	2,6	0,8	0,8	2,3	63,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Véase Frejka, citado.

roles serán llenados con personas de menores calificaciones educativas en un país que en otro.

En suma, la pobreza educativa es aquella que está por debajo del mínimo que permite ingresar a la competencia por roles ocupacionales que auguren la superación de la pobreza crítica, pero sólo puede determinarse considerando las condiciones de cada sociedad y tomando en cuenta no solamente la sociedad global, sino la estructura ocupacional rural y urbana, así como los demás elementos que se han señalado.

3. *Las desigualdades en el egreso*

Sea cual fuere el nivel de la pobreza educativa sobre la que se acaba de reflexionar, el egreso de la enseñanza primaria o básica marca una línea importante. Los que egresan están muy por encima de la pobreza educativa en la mayoría de los países de América Latina y en el límite en muchas ciudades de la región. Ahora bien, los pobres no sólo tienen mayores dificultades para el acceso, sino para mantenerse en el sistema escolar el tiempo suficiente para egresar.

Una de las razones básicas es que el tiempo efectivo necesario para cumplir el ciclo completo debe ser promedialmente mayor entre los pobres que entre los no pobres. Efectivamente, el porcentaje de hijos de familias pobres que ingresan a la escuela con características psicosocioculturales con grados diversos de inadaptación a las exigencias imperantes en ella es mucho más alto que entre los no pobres. Innumerables estudios confirman para América Latina lo que se ha comprobado en todas partes, los niños provenientes de los estratos sociales más bajos tienen porcentajes de repetición más elevados y la deserción por fracaso escolar es mucho más frecuente en ellos. Es común que el niño necesite cinco años de frecuentación del sistema escolar para poder aprobar tres, lo que significa que para aprobar el ciclo completo puede requerir entre 9 y 12 años según la duración (seis u ocho) que se le haya fijado a éste. Como es muy frecuente que los niños de los mismos estratos ingresen más tardíamente a la escuela, llegan, cuando permanecen en ella, a edades en que socialmente se juzga que no pueden continuar, mucho antes de haber egresado, aun sin tener en cuenta las muy probables necesidades de ingresar al mundo del trabajo.

La enseñanza continúa, pues, siendo selectiva aun dentro de los que ingresan y permanecen en su seno durante varios años, y esa selectividad es la consecuencia de factores muy complejos sobre los que se volverá al estudiar las soluciones que se han propuesto al respecto.

4. *Distribución de la educación*

Las consideraciones anteriores permiten sospechar que la distribución de la educación es extraordinariamente desigual. Si se toma una generación cualquiera y se conoce el número de años que cada uno de sus integrantes ha estado en el sistema educacional formal se puede determinar el número total de años de

educación que han sido utilizados por la generación y la forma como se distribuyen. Sin entrar en detalles técnicos acerca de cómo se procede para hacer esto, se comprende que es posible construir un perfil de distribución de la educación análogo a los que se construyen para el ingreso. El ingreso total es aquí el número total de años distribuidos y se puede determinar el porcentaje que le tocó a cada uno de los deciles o percentiles que se distinguen. En su forma más burda el perfil se hace otorgando el mismo valor a cualquier año de educación, pertenezca a la primaria, media o superior; en la más elaborada se ponderan los años, dando por ejemplo 1,5 ó 2,0 a un año universitario en relación con uno al año de primaria.

Dando el mismo valor a todos los años o ponderándolos se ha demostrado que, en los países desarrollados, la distribución de la educación es más igualitaria que la del ingreso ⁶.

Los escasos estudios existentes en América Latina en la materia muestran, para algunos países, una distribución extremadamente desigual. En Colombia en 1964 se observa para el grupo de edad de 20-24 años, que representa una situación no muy lejana de la expansión escolar, que en las ciudades cabecera de departamento el 1 por ciento que recibió más educación acaparó el 31,4 por ciento de toda la educación distribuida y en las otras localidades el 76,5 ⁷.

Desigualdades de tal magnitud explican que para los pocos países en los que tenemos cálculos, la distribución de la educación sea todavía peor que la del ingreso como lo muestra el cuadro siguiente.

Es altamente probable que sólo en Argentina, Chile y Uruguay la distribución de la educación sea más equitativa que la del ingreso. Aunque la influencia que puede tener la educación sobre la distribución del ingreso es demasiado compleja como para poder ser determinada con el sólo manejo de este dato, es bastante evidente que no es posible hacerse demasiadas esperanzas sobre su papel positivo en la materia si está peor distribuida que el ingreso mismo.

Cuadro 3

CONCENTRACION DE LA EDUCACION Y EL INGRESO

País	Años	Coficiente de concentración de ingreso 1965	Coficiente de concentración de educación - hombres
Argentina	1947	0,48	0,45 (de 20 años y más)
México	1960	0,53	0,68 (de 30 años y más)
Brasil	1950	0,57	0,78 (entre 25 y 59)
Colombia	1964	0,57	0,84 (entre 15 y 59)

Fuente: Adaptación del de M. Urrutia Montoya, *ibidem*, p. 43. En el mismo cuadro el autor da los coeficientes de concentración de la educación correspondiente a Chile (0,54 en 1960) y Guatemala (0,80 en 1957), pero no los de concentración del ingreso.

⁶ Véase por ejemplo, "Trends in Output and Distribution of Schooling" en Sheldon y Moore editores, *Indicators of Social Change*, Russel Sage Foundation, Nueva York, 1968 y Robinson HOLLISTER, *Education and the Distribution of Income: Some Exploratory Essays*, OCDE, 1970.

⁷ Adaptación del de M. URRUTIA MONTOYA, "Distribución de la educación y distribución del ingreso en Colombia", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. I, núm. 3 (tercer trimestre de 1971).

Las distribuciones mencionadas permitirían determinar los porcentajes de personas afectadas por la pobreza educativa en el sentido indicado anteriormente, pero no sabemos cuántos son pobres dentro de los que están en los niveles más bajos del sistema. De cualquier manera, si se piensa que en las cabeceras de departamento en Colombia, para los mismos años mencionados, el 57,7 de la población recibe sólo el 13% de toda la escolaridad distribuida y no pasa de cuarto grado y que ese porcentaje sube a más del 90% en las otras localidades, se comprende tanto la enorme concentración de pobres que debe haber en esos estratos como el hecho de que se debe dar el fenómeno de los analfabetos no pobres que se había considerado anteriormente como una hipótesis razonable en ese tipo de situaciones.

5. *La devaluación educativa*

La pobreza educativa es un acompañante más o menos constante de la pobreza en general. Sin embargo, existen pobres que, en proporciones mal conocidas y que deben ser pequeñas, llegan, según los niveles de expansión del sistema escolar de los países y de las regiones, a tener unos cuantos años aprobados de educación. ¿Cuál es el valor de esos años? La pregunta no está referida a la calidad de la enseñanza que han recibido, generalmente deplorable, sino al valor de los años aprobados en el mercado ocupacional.

Desde este punto de vista, el problema que enfrentan los pobres es que no solamente les es muy difícil obtener calificaciones educativas mínimas, por ejemplo terminar la primaria o básica, sino que cuanto mayor proporción de ellos las obtienen menos valor revisten desde el punto de vista ocupacional.

En las sociedades hoy desarrolladas, cuando prácticamente habían llegado a alfabetizar a casi toda su población y a que un altísimo porcentaje de la misma terminara el ciclo primario, una proporción muy inferior a la promedial en los países latinoamericanos de hoy estaba en la Enseñanza Media y una mucho más ínfima en la universidad⁸. La condición de egresado de primaria tenía entonces, en los países hoy desarrollados, una importancia considerable, muy pocos podían exhibir calificaciones mayores, aunque no muchos llegaban a ella. En cambio, y en contra de lo que cabría esperar, en los países latinoamericanos si bien la condición de egresado de primaria varía considerablemente en importancia según el grado de expansión escolar alcanzado por los países, ella no parece nunca muy grande. De hecho, y en un proceso muy rápido, empleos para los cuales en una generación bastaban pocos años de primaria pasan en la otra a requerir varios años de media o la finalización de la misma. Es muy conocido que muchísimos empleos urbanos en América Latina se proveen con personas que tienen el mismo nivel de calificaciones educativas que quienes ejercen ocupaciones similares en Estados Unidos o en Europa, pese a las enormes diferencias en el perfil educativo general.

⁸ Aldo E. SOLARI, "Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina y su influencia sobre la Universidad" en *Estudios sobre educación y empleo*, cit., pp. 39-64.

Este fenómeno de rápida caída del valor de las calificaciones educacionales es lo que he llamado "devaluación educacional". Es normal que un padre que sólo terminó tres años de escuela, por ejemplo, tenga grandes dificultades para lograr que su hijo termine seis, siendo altamente probable que los seis sólo permitan el acceso a niveles ocupacionales más bajos que los del propio padre. En esa incesante búsqueda de más calificaciones educativas para responder a más y más exigencias en materia de empleo es bastante obvio que los pobres están en enorme desventaja.

Todos estos elementos para el diagnóstico, por incompletos que sean, abren una perspectiva mínima a los grandes problemas de política educacional que se plantearán más adelante.

III. LOS EFECTOS DE LA EDUCACION SOBRE LA POBREZA

1. Se han atribuido a la educación los más diversos efectos sobre la pobreza. Muchos de ellos se refieren a los contenidos morales de la educación en general o de algunas formas especiales, a los efectos políticos, etc. Pese a su importancia, no serán consideradas en esta parte que se refiere, fundamentalmente, a los efectos de carácter económico. Desde este punto de vista, ha sido común, a partir de la segunda postguerra, y lo es todavía, atribuir a la educación una serie de efectos sobre la economía que, de ser ciertos, supondrían a su vez ciertas consecuencias sobre los pobres que frecuentaran el sistema escolar. El análisis de estos supuestos es el tema central de esta parte.

2. Diversos autores han imputado a la educación una influencia considerable en el crecimiento económico y han aportado diversas pruebas de ello que no es del caso considerar aquí porque llevarían muy lejos del tema de la relación entre educación y pobreza en sí misma. Sólo importa subrayar que, de ser verdadera esta tesis, la educación, al elevar los niveles medios de ingreso, tendería a disminuir la pobreza e incluso a erradicar las formas extremas de ella.

Algunas de las pruebas dadas en favor de la tesis que se acaba de mencionar tienen más interés para el tema, puesto que se refieren a efectos más específicos que la educación puede provocar sobre los pobres, aunque no excluyan los generales sobre la economía, es decir, en lugar de centrarse en la rentabilidad social de la educación lo hacen en la rentabilidad individual de la misma.

La primera está constituida por las altas tasas de retorno de la inversión educativa. Las inversiones en educación tendrían retornos más altos que los de la mayoría de las inversiones en economía. Este hecho, cierto para todos los países, lo sería particularmente para América Latina, puesto que las tasas individuales de retorno en la región serían todavía más altas que en las economías desarrolladas. Estudios diversos han encontrado tasas de entre 15 y 45% para la enseñanza primaria, 12 al 34% para la media y 3 al 10% para la superior⁹.

⁹ Véase el cuadro que presenta Miguel URRUTIA MONTOYA para diversos países latinoamericanos en "La educación como factor de movilidad social", *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica, Bogotá, diciembre, 1975, p. 22. Aunque aquí se citan conjunta-

Estos datos deben tomarse con ciertas reservas. Los efectos de la capacidad o habilidad individuales que se traducen probablemente tanto en más años de educación como en mayores ingresos en el trabajo y los del origen socioeconómico de los estudiantes que influyen casi seguramente en la misma dirección no se toman en cuenta, en general, en estos cálculos. Larry Griffin parece haber demostrado, recientemente, que si se introducen estos dos factores en las estimaciones que se han hecho en Estados Unidos basándose en siete encuestas, se encuentra que las tasas de retorno están sobreestimadas entre un 35 y un 40%¹⁰.

Como no se ha hecho un trabajo análogo para América Latina, es imposible saber si la sobrestimación que existe en los cálculos hechos para ella es igual, mayor o menor que la indicada por Griffin, y sobre el punto diversas hipótesis serían posibles. De cualquier manera la tasa de retorno tiene que ser positiva y relativamente alta, aunque no lo sea tanto como aparece en las estimaciones habituales. Una prueba complementaria en ese sentido es que Urrutia, manteniendo constante la educación de los padres, un indicador que pese a sus limitaciones es relativamente válido para el origen socioeconómico de los alumnos, encuentra de todas maneras una asociación positiva entre la educación del hijo y sus ingresos¹¹.

Si estas conclusiones se aplican específicamente a los pobres, estos aparecen como un caso particular de lo que es cierto para la población en general. Efectivamente, los pobres que se educan obtendrían tasas de retorno relativamente altas, puesto que accederían a ocupaciones con mejores ingresos y su pobreza disminuiría en términos absolutos. Pero puede irse más allá y sostener, como ha ocurrido explícita o implícitamente, que los pobres son un caso especial para el cual el beneficio sería todavía más alto que para el conjunto de los que reciben educación.

3. Esta tesis está ligada a otra, la de la influencia del gasto educativo público sobre la distribución del ingreso, y puede plantearse tanto en términos de la que efectivamente tiene como en el de los que podría tener, dadas ciertas condiciones.

El efecto del gasto público derivaría "del hecho de que una buena parte del sistema educacional es financiado por el Estado y que se cobran derechos de matrícula inferiores al costo de atención del alumno por lo que se producen transferencias que afectan directamente la distribución de ingresos existentes"¹². Efectivamente, los diferentes grupos socioeconómicos contribuyen a formar los fondos que insume el sistema educacional en diferentes proporciones y reciben beneficios de ellos que es posible calcular y con ello, las transferencias positivas o negativas de unos grupos a otros.

mente, es obvio que las tasas de la educación superior se distinguen de las de los otros niveles, por ser promedios de las tasas reales de las diferentes carreras que la componen. Entre ellas las diferencias son grandes y pueden ir en algunos casos desde tasas negativas o casi negativas (al tomarse en cuenta los costos de oportunidad) en carreras como el profesorado primario hasta superiores al 100 por ciento en otras como Ingeniería o Medicina.

¹⁰ Larry GRIFFIN, "Specification Biases in Estimates of Socioeconomic Returns to Schooling", *Sociology of Education*, vol. 49, núm. 2, abril 1976.

¹¹ URRUTIA, cit., pp. 28-31.

¹² Ernesto SCHIEFELBEIN y Carlos CLAVEL, *Gasto de educación y redistribución del ingreso en Chile*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, agosto de 1976. Mimeo, p. 1.

Dejando de lado las complejidades técnicas de este tipo de cálculos, las evidencias existentes demuestran que el efecto del gasto público varían según los niveles (primario, medio o superior) del sistema educacional. El efecto es regresivo en el caso de la enseñanza superior tanto para Colombia como para Chile¹³. Contribuye, en cambio, a una mejor distribución en el caso de la enseñanza primaria en ambos países¹⁴.

Siendo así, resultaría que si las tasas individuales de retorno son iguales en promedio para un monto dado de inversión educativa y para un nivel dado, por ejemplo el primario, los estratos de ingresos inferiores contribuirían mucho menos, en términos relativos, que los de ingresos superiores. La persona de bajos ingresos pondría sólo una parte, que puede ser muy pequeña, del costo total y obtendría el mismo beneficio.

Es importante subrayar que si estos efectos se produjeran se requeriría al menos dos condiciones: a) que los pobres invirtieran lo mismo o más en educación que los demás grupos, pero que la carga de esa inversión recayera totalmente o en gran medida sobre el Estado, que a través del financiamiento del sistema escolar transfiriera de hecho ingreso a los pobres; b) que a un mismo nivel de inversión total las tasas individuales de retorno de los pobres fueran al menos tan altas como las de los no pobres. El de si ambas condiciones se reúnen en América Latina será considerado al examinar, al final de esta parte, la validez de los supuestos que se están analizando, pero antes es necesario hacer una breve incursión en el problema del impacto de la educación sobre la distribución más igualitaria de los ingresos, lo que está íntimamente ligado al anterior.

4. En su forma más simple el argumento asume la siguiente forma. La educación formal es un bien finito que no puede exceder de un cierto número de años (17 ó 18). Si nadie tuviere educación formal es obvio que ésta no sería un factor influyente en los diferenciales de ingreso; lo mismo ocurriría si todas las personas tuvieran el mismo número de años de educación formal cualesquiera que éstos fueran. Si, en cambio, la educación es diferencial, situación de todas las sociedades conocidas, a más educación corresponden mayores ingresos. Pero como los que pueden acceder a ella tienen un máximo, a medida que el sistema se expanda y se distribuyan más y más años para una proporción creciente de personas, los diferenciales de ingreso deben tender a disminuir. Por un lado, los pobres tendrán más educación; por otro, el aumentar la oferta de personas con niveles educativos más altos, los ingresos de éstas tenderán a disminuir. La consecuencia neta sería una menor desigualdad de los ingresos en cuanto ellos dependen de la educación.

Aunque el modelo explicativo puede exponerse en formas mucho más complejas, es evidente el carácter básico del supuesto que se menciona al final de la frase anterior: la dependencia de los ingresos de la educación y hasta dónde llega esa dependencia. Esto envuelve, a su vez, una serie de condiciones y como en el caso de la cuestión de las tasas de retorno es necesario examinar la validez

¹³ Jean-Pierre JALLADE, *Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia*, IBRF, Occasional Papers N° 18, The Johns Hopkins Press, Washington, 1974 y Schiefelbein y Clavel, cit.

¹⁴ JALLADE, cit., y SCHIEFELBEIN y CLAVEL en el caso de la primera hipótesis que adoptan para calcular la distribución de las contribuciones indirectas que es la que me parece más razonable.

de estos supuestos para determinar el efecto que la educación podría tener sobre los pobres en América Latina.

5. Para que la educación pudiera favorecer a los pobres sería necesario, pues, la reunión de las siguientes condiciones: a) que los pobres accedieran al sistema formal y se mantuvieran en él lo necesario para terminar la educación primaria como mínimo; b) que el costo, directo e indirecto, de esa permanencia fuera asumido en gran parte por el Estado; c) que las tasas individuales de retorno fueran tan altas para el mismo nivel de escolaridad, para los pobres como para los ricos; d) por tanto, que las posibilidades de acceso a ocupaciones mejor remuneradas estuvieran determinadas única o esencialmente por las calificaciones educativas.

Son bastante evidentes las limitaciones existentes en cualquier sociedad y particularmente en la mayoría de las latinoamericanas, al funcionamiento pleno de estos supuestos.

En primer lugar, como ya se ha visto, a los pobres les es muy difícil mantenerse en el sistema escolar por un tiempo similar al que lo frecuentan los demás grupos sociales.

En segundo lugar, está lejos de ser una regla general que el Estado asuma la mayor parte de los costos, directos e indirectos, de la educación formal y, menos todavía que, cuando lo hace, los beneficiarios sean los más pobres. Es muy aceptable la tesis de que, en principio, el gasto educacional que más efectos favorables tiene sobre la distribución del ingreso se hace en enseñanza primaria, y el aprobar toda o buena parte de ésta es una condición mínima para competir por roles ocupacionales razonablemente remunerados. Pero es un fenómeno generalizado en América Latina la escasa dimensión del gasto en enseñanza primaria y la poca prioridad que de hecho se le da. Numerosos países gastan en la enseñanza superior más que en la primaria o lo mismo que en ella; otros destinan a la enseñanza media tanto o más que a la primaria; en suma, pocos países dedican a la enseñanza primaria un porcentaje del PNB que pueda servir de base a una significativa transferencia de recursos en favor de los grupos más pobres.

La segunda cuestión es si el gasto en primaria siendo significativo, se hace en beneficio de los más pobres o de grupos que están claramente, por encima del nivel de la pobreza crítica. Las evidencias no son demasiado claras, pero apuntan en ocasiones en el sentido de que no benefician realmente a los grupos más pobres.

La condición de que las tasas de retorno sean tan altas para los pobres como para quienes no lo son y la de que la educación sea un determinante esencial en el nivel de ingreso de las ocupaciones son, esencialmente, una sola. Ahora bien, es sabido que los no pobres disponen, además de la educación, de capital físico o de relaciones familiares y grupales que facilitan el acceso a ocupaciones mejor remuneradas o de ambas cosas al mismo tiempo. Dicho de otra manera, los no pobres dependen mucho menos de la educación como determinante de su nivel de ingresos.

Estas consideraciones, que tienden a limitar el papel de la educación como instrumento de igualación y de movilidad social para los pobres, se han visto reforzadas por múltiples investigaciones recientes en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, que tienden a demostrar que el papel de la educación es mucho menor que el que se había creído o, según algunos, inexistente. Sin embargo, precauciones múltiples deben adoptarse antes de

aplicar, sin más, esas conclusiones a América Latina. Por un lado, las investigaciones en que se basan aceptan como invariantes, dimensiones altamente variables en América Latina, como la nutrición o la posesión de textos, para citar sólo dos ejemplos. Por otra parte, no es extraño que en sociedades donde niveles de educación muy altos son alcanzados por prácticamente toda la población, aquélla juegue un papel cada vez menor en la determinación de los ingresos, puesto que se está cerca de la situación ideal en que todos tienen la misma cantidad de educación y ésta ya no influye sobre la distribución de ocupaciones e ingresos¹⁶.

Las evidencias existentes en América Latina parecen apuntar, en cambio, en el sentido de que la educación puede tener un efecto moderado pero estimable sobre la distribución del ingreso y la movilidad. Es obvio que la educación *per se* no puede ser un agente de ambas. Para que pueda tener un papel positivo en la distribución del ingreso y en la movilidad social deben reunirse otras condiciones además de las ya señaladas en este capítulo, sobre las que se volverá en la última parte de este trabajo.

En definitiva, las grandes desventajas de los pobres en relación al sistema educacional proceden de muchas causas, pero detrás de casi todas ellas, actúa la muy esencial de que el proceso fue y es muy distinto en América Latina del seguido en los países desarrollados. Mientras en éstos la prioridad real, por muy diferentes causas, fue la universalización de la primaria, en América Latina esa herramienta básica y única a la que los pobres tienen probabilidades de acceder fue siempre la pariente pobre del sistema educacional, salvo muy escasas excepciones, a lo que habría que agregar la deficiente calidad de la educación que es normal en los servicios a los que los pobres acceden cuando ello ocurre.

IV. POLITICAS EDUCATIVAS RESPECTO A LA POBREZA

1. Cuando se atiende al diagnóstico de la situación en América Latina y a los supuestos efectos de la educación sobre la pobreza es muy obvio que un largo camino falta por recorrer para acercarse, aunque sea mínimamente, a los objetivos de una educación que sea un instrumento efectivo de igualdad. Las políticas educativas han tratado en diversas formas de hacer menor esa distancia ya se hayan propuesto específicamente el problema de la pobreza o la cuestión de manera general. Es imposible aquí considerar todos los aspectos del problema, por lo cual lo que sigue se limita a analizar las cuestiones que aparecen como más esenciales.

2. La solución tradicional en la materia es la expansión del sistema formal hasta llegar a su efectiva universalización al menos al nivel primario o básico. En su forma primigenia recurre a argumentos basados en los derechos

¹⁶ Es lo que hace bastante tiempo se había tratado de demostrar, por razones no sólo económicas en Aldo E. SOLARI, "Educación, ocupación y desarrollo", *América Latina*, Año 10, núm. 3, 1967, e *International Social Science Journal*, vol. XIX, núm. 3, 1967.

humanos y, también, a argumentos económicos. En efecto, mucho antes que se usara la palabra desarrollo era común suponer que la educación tiene una influencia bienhechora sobre la riqueza de los pueblos, argumento muy usado dentro y fuera de América Latina durante el siglo XIX. Sin embargo, pocas dudas caben que la fundamentación esencial proviene de lo que hoy llamaríamos la concepción de los derechos humanos y de la sociedad política que se quiere construir. Un mínimo de educación para todos no sólo garante las bases de la igualdad social, sino que es el único instrumento que permite formar ciudadanos, en el sentido estricto de la expresión, capaces de constituirse en la base del funcionamiento regular de un sistema democrático. La educación se convierte así en uno de los pilares de la democracia y si es fácil ironizar hoy acerca de la idea de que la garante, no debe olvidarse que si no todas las naciones de altos niveles de educación son democráticas tampoco existen democracias que puedan funcionar sin esos niveles.

En ese sentido, la solución tradicional podía y puede justificarse sin recurrir a argumentos económicos. Sin embargo, desde Adam Smith en adelante, grandes economistas atribuyeron a la educación importantes efectos de ese carácter. La segunda postguerra asiste a una floración enorme de investigaciones que tienden a probar la importancia decisiva de la educación en el desarrollo económico, a algunos de los cuales se ha hecho mención en la sección 3 de este trabajo.

Los educadores tienden a recibir en general con agrado estos argumentos que refuerzan sus viejos reclamos para aumentar los recursos destinados a la educación, aunque se sienten incómodos cuando ven a los economistas introducirse en las cuestiones relativas a la eficiencia interna de los sistemas educativos, las prioridades por niveles, etc.

En lo esencial puede decirse, sin embargo, que a mediados de la década del 60 y hasta fines de la misma, existe una formidable justificación del sistema tradicional en que las razones sacadas de los derechos humanos y las extraídas del funcionamiento del sistema económico parecen coincidir plena y armoniosamente, y se pueden registrar muchas expresiones de satisfacción ante tal hecho ¹⁷.

Al mismo tiempo que se reúnen todos o casi todos los argumentos en favor de la política tradicional, aparecen dudas, luego críticas y en muy poco tiempo ella se ve enfrentada a un desafío como el que nunca había confrontado antes, particularmente en relación con los países subdesarrollados. Son esas críticas las que, con la mayor brevedad posible, es necesario analizar.

3. Una parte de ellas se dirige a los efectos económicos de la educación. Siempre hubo economistas escépticos respecto a la posibilidad de calcular la parte de la educación en las tasas de desarrollo económico y sobre todo en aislar lo que corresponde a la educación formal.

También se han expuesto objeciones diversas, algunas ya mencionadas, a los argumentos relativos a las tasas de retorno. Algunos niegan que más años de educación signifiquen realmente mayor productividad en el trabajo y llegan a afirmar que, en definitiva, no se sabe "hasta dónde la preferencia por trabajadores educados es racional o irracional" ¹⁸. Sin entrar a analizar los intrin-

¹⁷ En esta parte resumo las consideraciones de un artículo mío publicado en *Revista de CEPAL* bajo el título "Desarrollo y políticas educacionales en América Latina".

¹⁸ Christopher JENCKS y otros, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. Basic Books, Nueva York, 1972, p. 183.

cados argumentos que pueden esgrimirse a este respecto, afirmaciones de esta naturaleza significan poner en duda certidumbres que parecían irrefutables hace diez años.

En el mismo sentido se orientan los esfuerzos para demostrar que las inversiones en educación no han tenido los efectos favorables que se les atribuían desde el punto de vista de una mayor igualdad. El Informe Coleman¹⁹ y el recién mencionado libro de Jencks son sólo ejemplos de una abundantísima literatura que tiende a demostrar que las desigualdades relativas entre los grupos tienden a permanecer constantes y que no hay relación entre la magnitud de las inversiones para expandir la educación y establecer políticas especiales para los más desfavorecidos y los beneficios que éstos obtienen, como consecuencia, entre otras cosas, de la fuerte influencia de los factores extraescolares en el rendimiento del sistema escolar.

Estos argumentos tienden a utilizarse como apoyo suplementario de otra crítica que se presenta a menudo como decisiva respecto a los países subdesarrollados; la de los límites financieros a la expansión del sistema formal. Se dice que esos países se propusieron universalizar la educación primaria o básica y alcanzar niveles de escolarización razonables en la enseñanza media y la universidad. Para lograrlo aumentaron considerablemente sus gastos en educación en términos absolutos y en relación al PNB. Esos países están llegando o han llegado a gastar el máximo posible en educación y, sin embargo, la expansión del sistema formal deja fuera a grandes contingentes de niños. De ahí la conclusión de que se hace necesario recurrir a nuevas políticas y, particularmente, a la educación no formal.

Antes de considerar las propuestas de políticas alternativas conviene, sin embargo, intentar una evaluación de estas críticas.

4. Los argumentos económicos y financieros son realmente variados y, muchas veces no es muy fácil percibir la coherencia que los anima. Es frecuente recurrir a las investigaciones norteamericanas que se han mencionado, pero raro que se mencione la gran controversia que han despertado en el país de origen. De las consideraciones mencionadas más arriba Jencks concluye, por ejemplo, que lejos de disminuir los gastos en educación hay que aumentarlos por consideraciones basadas en los derechos humanos. Otros como Moynihan sostienen que no deben aumentarse y que, incluso, pueden disminuirse. Sin embargo, aun en esta posición, la más negativa, sería difícil sacar enseñanza para América Latina. Vale la pena citar la conclusión de Moynihan: "Después de cierto punto el gasto escolar no parece tener ninguna influencia notable en el resultado escolar. Para repetir, *después* de un punto. Una escuela sin techo o sin libros, o sin maestros sería probablemente una escuela en la que no se produciría un buen aprendizaje"²⁰.

Esto significa sustentar la idea de que a partir de cierto nivel de gasto en educación se produce un fenómeno de retornos decrecientes, lo que es muy

¹⁹ James S. COLEMAN y otros, *Equality of Educational Opportunity*. U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1966.

²⁰ Daniel R. MOYNIHAN, "Equalizing Education: In Whose Benefit?" (en Donal LEVINE y Mary Jo BAINE, citado, p. 100. Subrayado en el original. Sobre los peligros de aplicar en forma acrítica los resultados de las investigaciones norteamericanas pueden encontrarse argumentos muy valaderos en Ernesto SCHIEFELBEIN, *The Jenck's Impact on Developing Countries*. Trabajo presentado al "Workshop on the Economics of Education" organizado por el Banco Mundial, octubre 10-12, 1973, inédito.

posible: pero justamente hace inaplicable el argumento a América Latina. Es difícil que existan países que hayan llegado a ese nivel y, en todo caso, sería necesario demostrarlo puntualmente país por país y no darlo por sentado en función de investigaciones imposibles de generalizar. Ahora bien, la muy escasa investigación que existe en la materia en América Latina indica dos casos en que el aumento de las inversiones parece tener efectos positivos y uno, en que el país se acerca, quizás, a los retornos decrecientes. Pero ese país es Chile, uno de los que más han expandido su sistema formal.

El argumento sobre la escasa influencia de la educación para disminuir la desigualdad ha sido ya en parte considerado y no se volverá sobre él. Respecto a él, como a las tasas de retorno, la evidencia parece apuntar a una influencia favorable de la educación en América Latina.

Una consideración aparte merece el argumento de que se ha llegado al gasto máximo posible en educación sin lograr escolarizar a toda la población al nivel primario o básico. Es notable que esta afirmación se haga sin entrar a examinar las prioridades internas del gasto en el sistema formal. Por ejemplo, en 1973 el Brasil dedicó el 35% del total del gasto educativo a la enseñanza primaria, lo mismo que dedicó a la enseñanza superior. La incapacidad del sistema para universalizar la educación básica es, en gran medida, consecuencia de esto y no de la magnitud total del gasto. Otros países, como el Uruguay que nunca empleó más del 20% en la universidad, han logrado cumplir bastante satisfactoriamente esa meta. Afirmar que se gasta el máximo e ignorar el problema de las prioridades es dar una solución conservadora de las existentes dentro del sistema, tomándolas como un dato y eludiendo considerar el sentido social y político de las mismas.

Un carácter no menos conservador tiene el supuesto de que no se puede gastar más en educación. Esta afirmación puede implicar cosas muy diferentes. En un plano, puede significar simplemente que los gobiernos o las sociedades latinoamericanas no están dispuestas a gastar más en educación. En este caso se trata de una afirmación empírica que habría que controlar por los métodos correspondientes. Además no se dice, generalmente, que los gobiernos y las sociedades no quieren gastar más, sino que no pueden hacerlo.

Al darle esta forma se entra o se pretende entrar en el plano científico. Se afirma, explícita o implícitamente, que la ciencia económica habría demostrado que países de tales y cuales características están en el máximo de lo que pueden gastar en educación y que más allá de ese máximo entrarían a dañar sus posibilidades de desarrollo. Pero tal demostración no se da ni se ha dado jamás. Implicaría entre otras cosas demostrar que desde el punto de vista del crecimiento económico es más racional gastar en armamentos, cifras que a menudo superan lo que se invierte en educación, que disminuir los gastos militares para aumentar los dedicados a la educación, cosa que nadie ha hecho.

La afirmación significaría entonces que dada la estructura sociopolítica actual en la mayoría de los países sería de hecho imposible reducir los gastos militares; pero vuelve entonces a la cuestión de hecho y no implica ninguna teorización sobre los factores favorables al desarrollo.

La respuesta que a veces se da, la de que sería utópico esperar una disminución de los gastos militares en la situación actual en América Latina, está también en el plano de la coerción y no en el de la ciencia y, además, tiene el inconveniente de que no menos utópicas son las construcciones sobre las nuevas políticas educacionales que proponen los que hacen estas críticas, como se verá más adelante.

5. Los reiterados argumentos sobre la foslización y burocratización del sistema escolar formal son, en lo esencial, exactos. Es importante subrayar, sin embargo, que ellos como muchos otros, demuestran la imposibilidad de que el sistema formal alcance las metas utópicas que muchas veces se le han propuesto erróneamente, pero que las mismas metas se supone que van a ser logradas por otros sistemas, como se examinará a continuación.

6. Las ideas de la educación permanente y de una gran expansión del sistema no formal han cobrado gran predicamento, tanto en América Latina como en los países desarrollados. Muchas corrientes de pensamiento pretenden que constituyen, junto a otras dimensiones, no sólo la gran solución de los problemas generales que enfrentan las políticas educativas, sino, muy particularmente, el de una adecuada educación para los pobres. Estas ideas y estas pretensiones son las que corresponde analizar sumariamente en lo que sigue.

Las nuevas ideas establecen como objetivo la política educacional, la educación para todos, durante toda la vida (educación permanente), respetando los principios de igualdad. A los efectos de este artículo sólo interesan las proposiciones en cuanto afectan más directamente el problema de la pobreza.

Puesto que el sistema formal es considerado como incapaz de cambios que merezcan ser llamados tales, es burocrático, rutinario, caro e incapaz de alcanzar a toda la población; la única solución sería el uso de la educación no formal. Aunque las definiciones de ésta son múltiples, y algunas veces envuelven discrepancias profundas, es generalmente aceptado que educación no formal es "cualquier actividad educacional organizada y sistemática fuera del marco del sistema formal para proveer tipos selectivos de aprendizaje para subgrupos particulares en la población tanto adultos como niños"²¹. En tanto que organizada y sistemática se distinguiría de la educación informal, es decir, del proceso de socialización en general. Un complejo mundo está encerrado en esta definición que va desde las instituciones estatales o estatal-empresariales que existen en América Latina para formar mano de obra (INACAP, SENAL, etc.), hasta las academias de corte y confección.

El punto básico que interesa dilucidar es de si la educación no formal es complementaria de la formal, puesto que provee tipos selectivos de aprendizaje y aquélla los proveería de carácter general o si puede ser sustitutiva de la misma al menos para algunos grupos sociales o si, por último, se trata de utilizar en la educación formal medios no formales para obtener mejor los objetivos que aquélla persigue.

El uso de medios informales para mejorar la educación formal es, en términos generales, una solución de bondades indiscutibles y constituye, esencialmente, un problema técnico que no tendría sentido discutir aquí. También es cierto que existen, y es necesario que existan, sistemas de formación selectiva para ciertas ocupaciones con relativa independencia de la educación formal tradicional.

La cuestión verdaderamente esencial es la pretensión que explícita o implícitamente se esgrime a veces, de que la no formal puede sustituir totalmente, o en parte fundamental, a la formal para llenar los objetivos que tradicionalmente se atribuyen a esta última. Específicamente, al análisis de esa pretensión es que se dedican las consideraciones que siguen.

²¹ Philip COOMBS, *Attacking Rural Poverty*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1974.

Para justificarla se emplean argumentos diversos y, también en este caso, no siempre es fácil determinar la coherencia interna de los mismos.

Uno de los argumentos favoritos es que la educación no formal sería mucho más barata que la formal. Hasta ahora es imposible hacer una demostración acabada de si es o sería así, por diversas razones.

En primer lugar, la comparación de costos es muy difícil porque los objetivos que se proponen las instituciones no formales existentes son muy distintos de los de la educación formal. Nada podría concluirse de que ciertas formaciones profesionales por instituciones no formales son muy caras y otras más baratas.

En segundo lugar, sobre todo cuando se trata de sustituir la educación formal, el supuesto del menor costo es que los servicios en que se basa son, en gran medida, voluntarios. Así ocurre en Estados Unidos y en América Latina en muchos de los programas no formales existentes. Ahora bien, estos servicios voluntarios de muy bajo costo difícilmente se mantendrían si se tratara de expandir la educación no formal para sustituir en todo o en parte a la formal. En este caso, la hipótesis más razonable es que el control del Estado, que casi no existe en la actualidad, sobre el 5 por ciento, aproximadamente, de los efectivos que cubre la educación no formal, se haría inevitable. Un sistema de educación no formal que alcanzara una buena parte de la población, que cumpliera funciones análogas a las de la educación primaria o básica actual, tendría tantas probabilidades de escapar al control estatal como las tiene ésta, puesto que las razones para el control están en la importancia de la función social que cumplen y no en el carácter formal o no formal de la educación. Si esto ocurriera, es una conjetura razonable que el sistema tendería a sufrir un proceso de burocratización, que muchas funciones voluntarias se convertirían en rentadas, que un proceso de tecnificación real o aparente sería inevitable, que, en suma, los costos aumentarían considerablemente. Lo más probable sería un conflicto entre la educación formal y no formal por el reparto de recursos escasos. No debe olvidarse que en el siglo pasado, muchos reformadores de la educación en América Latina pensaron que la universalización de la educación primaria iba a tener muy poco costo, tomando como ejemplo, justamente, la experiencia norteamericana.

7. En suma, las postulaciones, que sólo tienden a hacer al sistema existente más eficiente y menos costoso, únicamente pueden, en última instancia, crear dos sistemas paralelos en la enseñanza o formación básica. Pero la educación no formal está sometida a los mismos avatares en materia de desigualdad que la formal. Los grupos más favorecidos acumularán educación formal y no formal en combinaciones diversas según les parezca más favorable para mantenerse en la situación en que se encuentran o recurrirán esencialmente a la educación formal. Los otros accederán a una u otra según su grado de poder y participación y, en lo esencial, no accederán sino a aquellas formas desmedradas de la educación.

Estas conclusiones, que pueden parecer excesivamente pesimistas, están expresa y honestamente, reconocidas por el Banco Mundial en un párrafo que vale la pena transcribir *in extenso*: "Debe reconocerse que este punto de vista hace surgir frecuentemente controversias con importantes dimensiones políticas y sociales. Se objeta que crea un sistema dual: una escuela primaria estándar que proporciona el acceso a niveles más altos de educación formal y una estructura de segunda clase paralela que es terminal. El acortamiento del ciclo pri-

mario y otras proposiciones simplificadoras o ahorrativas de costos son negadas en función de la igualdad educacional. Estas objeciones son importantes, particularmente porque a menudo son apoyadas por padres que perciben a la escuela primaria como la única avenida para el ascenso social de sus hijos. Estos puntos de vista están basados, sin embargo, en el supuesto de que la escuela primaria convencional puede acoger a todos los niños dentro de un plazo razonable. Este supuesto es irrealista para los países de bajos ingresos que enfrentan una elección entre un sistema estándar que sólo sirve al 30-40 por ciento de los niños y una alternativa que persigue proveer algún tipo de educación para todos”²².

Uno de los rasgos más interesantes de este párrafo es lo que *no* dice, cómo se compatibiliza el sistema propuesto con el principio de igualdad, ya que desde este punto de vista, si es verdad que no hay financiamiento para una educación de primera clase para todos, aquel principio exigiría que fuera de segunda clase para todos o de clase intermedia, pero igual en todo caso. En otras palabras, la proposición lógica, si se respeta el principio, sería afirmar que debe disminuirse la calidad de la educación tradicional para ahorrar recursos y universalizar un sistema para todos. La educación repartida sería inferior a la que actualmente tienen el 30-40 por ciento que se cita y superior para el resto que hoy no tiene nada. Pero esa conclusión no se saca, con lo cual, lisa y llanamente, se niega el principio, cosa que sería mejor reconocer explícitamente que disimularlo con argumentos que nada tienen que ver con el asunto. El supuesto no es el respeto por la igualdad, es, pura y simplemente, una forma de realismo político que acepta los elementos básicos de una estructura social existente como inmovibles.

Esa preocupación por el realismo político es tan evidente, que lo que da importancia a las objeciones contra el sistema que se propone, es que “a menudo son apoyadas por los padres”. En otras palabras, no importa si ellas son en sí exactas, lo que les da significación es el hecho de que sean apoyadas por los padres. Lo que se dice en el fondo es que los padres que tienen esa objeción y poder para vocearla, mientras continúen teniendo a su disposición el sistema tradicional, no pondrán obstáculos a que se extienda a los demás, es decir, a los hijos de los demás, un sistema inferior de educación.

El argumento financiero envuelve, como ya se ha visto, un círculo vicioso; es el realismo político el que le da fuerza; ésta no deriva de ninguna razón de teoría económica que permita demostrar que los países de América Latina hayan llegado al máximo posible. Es claro, además, que si se pone atención a las cifras que se citan se verá que están mucho más pensadas en función de la mayoría de los países de Asia o de Africa que de América Latina, puesto que son muy pocos los que en esta última región sólo cubren el 30-40 por ciento de la población escolarizable.

Un hecho notable a subrayar es que, en el afán de propagar una política que se supone asegurará una educación básica universal a caballo de la educación no formal, se incurre implícitamente, y con seguridad sin conciencia de ello, a argumentos contradictorios. Tenemos, efectivamente, las siguientes afirmaciones:

²² IBRD, *The Assault on World Poverty*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975, pp. 297-298.

1. La educación formal no puede llegar a todos al nivel básico y no es un instrumento adecuado para promover la mayor igualdad social;
2. Para que la educación básica llegue a todos estamos obligados a crear un nuevo tipo de educación que reconocemos como inferior a la formal;
3. Ese nuevo tipo será un instrumento de igualación social.

Pese a que se admite explícita o implícitamente que es necesario crear sistemas educativos paralelos y desiguales, se le atribuyen al inferior posibilidades de promover la movilidad social de ciertos grupos que, paradójicamente, se le niegan al superior. En la historia de la educación, el que esto ocurriera significaría algo más que una absoluta novedad, sería un verdadero milagro. Siempre se ha visto que formas inferiores o consideradas como tales de educación, paralelas a otras, llevan a ocupaciones también inferiores y mal remuneradas, lo que no parece demasiado difícil de explicar.

Una de las cuestiones básicas es, efectivamente, cuáles son las posibilidades ocupacionales de los que incursionen por ese sistema inferior, aun suponiendo que lo aprovechen a cabalidad. Por ejemplo, ¿cuál será la actitud de los empleadores frente a credenciales no provenientes del sistema formal? Casi nada se sabe en América Latina sobre eso, y la poca investigación empírica que existe en la materia da resultados negativos. Los empleadores parecen tener una fe enorme en el sistema formal como fuente de credenciales²³.

Puede argüirse que cuando esas credenciales vengan de la formación en la misma empresa o por mecanismos controlados total o parcialmente por ellas, la educación no formal contribuirá al ascenso de los trabajadores. En el supuesto de que esto sea cierto, no parece tener mucha importancia para los pobres, porque las empresas que organizan este tipo de cursos son de una magnitud tal que pocos o ningún pobre forma parte de su personal. Por otra parte, la escasa evidencia empírica es dudosa. La Belle²⁴ ha demostrado que los trabajadores que hacen estos cursos en el caso por él investigado, mejoran sus ingresos; pero ha hecho notar con razón que sólo pueden ingresar a los cursos quienes son recomendados por los supervisores y que, por lo tanto, la causa última de los aumentos de salarios está en la opinión del supervisor más que en los cursos mismos.

Puede aducirse que estas evidencias son fragmentarias y por ello equívocas, lo que, sin duda, es exacto. Pero también es cierto que no existen aquéllas favorables a las políticas que se aconsejan. En la mejor de las hipótesis para los proponentes de estas últimas, podría pretenderse que no hay apoyos suficientes ni para una ni para otra de las posiciones. Sin embargo, es claro que un sistema de la naturaleza del que se pregona, en función de toda la evidencia histórica disponible y de las conformaciones que surgen de la escasa investigación empírica existente en América Latina, está destinado a perpetuar a los desfavorecidos en su condición de tales²⁵.

²³ James BRUNO y Cornelio VAN ZEYL, "Innovación educativa e ideología social en un sector de Venezuela", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, N° 1, enero 1975.

²⁴ Thomas LA BELLE, "Impacto de la educación no formal sobre el ingreso de la industria: Ciudad Guayana, Venezuela", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, N° 4.

²⁵ Estas consideraciones no significan negar que ciertas formas de educación no formal pueden ser instrumentales para aliviar situaciones de extrema pobreza. Por ejemplo, sugerencias razonables en ese sentido pueden encontrarse en el documento del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) titulado *Capacitación para los ocupados en los sectores rezagados de la economía*, Santiago, septiembre 1976. Sin

8. La lucha contra la pobreza parece, pues, requerir que la educación formal sea extendida hasta alcanzar todos los sectores de la población, incluyendo, muy especialmente, a los más pobres. Desde luego, una educación formal profundamente transformada, con un uso sistemático y generalizado de los instrumentos no formales, con profundas modificaciones en su contenido y su organización. Es dudoso, por ejemplo, que se requieran tantos años de educación primaria o básica como los que son comunes en América Latina para dar una formación fundamental. Es casi seguro que los planes y currícula han sido copiados de los países desarrollados sin tomar conciencia de que en ellos fueron diseñados dando por admitido que los alumnos iban a concurrir a la escuela durante todo el tiempo previsto en ellos. Es razonable, por lo tanto, tener una visión más modesta y más realista de la escuela en función de la realidad de América Latina. Pero la formación básica fundamental, destinada a todos los ciudadanos en el mejor plano de igualdad posible y no la destinada a formar ciudadanos de segunda clase y a perpetuar la pobreza, parece una exigencia no sólo concorde con lo que se sabe de la influencia económica de la educación en América Latina, sino, lo que es más importante, con los derechos humanos.

9. Es evidente, sin embargo, que si la educación quiere ser utilizada como un instrumento eficiente en la lucha contra la pobreza, es necesario concretar estos principios de manera que el sistema escolar pueda responder a los dos grandes desafíos que anulan los esfuerzos hechos en el pasado y que también frustrarían los futuros por mejor concebidos que estuvieran: la disminución de peso en los factores exógenos, particularmente del origen socioeconómico de los alumnos y el problema de credencialismo.

Lo primero sólo puede lograrse con formas de educación compensatoria, o como quiera llamársele, que sean verdaderamente tales y que cumplan las finalidades que se han señalado en la primera parte de este artículo.

Las segundas son mucho más complejas e imposibles de considerar aquí. Los factores que dan tanta importancia a las credenciales obtenidas en el sistema escolar son múltiples, pero los más fundamentales, desde nuestro punto de vista, son dos. En primer lugar, tanto el Estado como los empresarios tienden a considerar los títulos obtenidos en el sistema formal como la segura garantía de capacidad para los empleos y a aumentar incesantemente sus exigencias en cuanto al nivel de esas calificaciones a medida que se hacen más abundantes. Es difícil que los empresarios cambien por sí solos, pero el Estado podría hacerlo si se propusiera una política sistemática al respecto. En segundo lugar, si los alumnos tienden a continuar lo más posible en el sistema formal es porque la experiencia les ha demostrado a ellos y a sus padres que la posición social de una persona que carece de capital físico queda determinada, prácticamente para siempre, por las credenciales escolares que haya obtenido a su egreso del sistema formal. Esto es el producto, en buena parte, de la causa anterior; pero también lo es del hecho de que no existen otros medios de formación educacional una vez salido del sistema formal o no existen en suficiente medida para otorgar oportunidades efectivas de mejores salarios y movilidad social. En este aspecto, la expansión de la educación no formal es

embargo, no debe olvidarse que se trata de paliativos para las deficiencias de las políticas existentes, que no pueden elevarse a principios de política, que es la pretensión que rechazan los argumentos que se han esgrimido a lo largo de este trabajo.

básica. El que sale de la escuela debe poder contar con la existencia de mecanismos que le hagan posible alternar la educación con el trabajo, o la educación paralela al trabajo o la educación en el trabajo y que le permitan tener expectativas razonables de que su posición en la sociedad no queda definitivamente fijada por sus credenciales educativas originales.

Por todo lo que se ha señalado en este artículo es imposible esperar que la educación por sí sola, ni las formas conocidas ni otras, disminuya o erradique la pobreza; pero una política educacional que sea parte de una política general contra la pobreza, que llene los requisitos básicos señalados y que tenga un apego muy estrecho a la realidad de cada país puede ser un instrumento precioso para lograr su erradicación o su disminución. Tal cosa no puede esperarse de la educación por sí misma, pero tampoco podría lograrse por otros instrumentos que prescindieran de ella. Por último, el problema básico son los objetivos reales que se persiguen, si erradicar o disminuir seriamente la pobreza, hacerla menos visible o tratar de que los pobres, sin dejar de ser tales, no pongan en peligro el sistema existente.

Política social y política educacional: Investigación e intervención en la realidad

Pedro Demo

I. PRESENTACION

Ya pasaron los tiempos del "optimismo pedagógico" y de la "educación redentora de la humanidad". Hubo momentos en que la educación resumía la política social: era identificada como el canal máximo de ascenso social; era la inversión social más importante; era el indicador privilegiado del desarrollo, y así en adelante. Todo esto se cristalizó particularmente en la teoría de los recursos humanos, según la cual el desarrollo de una nación está en proporción del desarrollo de los recursos humanos. En ella la educación aparecía como la gran oportunidad para resolver los problemas de la mano de obra y asumía una dimensión de inversión con retorno garantido. Al lado de la creencia de que la educación tiene el poder de transformar las almas, haciendo hombres libres y bien intencionados, se arraigaba la fe en la perspectiva de que ella era una vía segura de salida del subdesarrollo. Muchos educadores asumían el aire carismático del moralista que quiere arreglar el mundo por la exhortación. Así, el pueblo no era democrático por falta de educación; no gustaba del trabajo por falta de principios; no obtenía una remuneración adecuada porque no la merecía en vista de su falta de cultura. Incluso el problema del menor abandonado, de la prostituta pobre, de la violencia urbana era producto de familias sin educación.

Uno de los resultados importantes de la investigación es, precisamente, deshacer este 'pedagogismo' simplista y que en el fondo es auténtica "falta de educación". En cierto sentido, la educación está en retirada, porque cada día se comprende más lo que ella no es, o lo que no puede prometer, lo que confunde, lo que impone y distorsiona. Todo ello no disminuye la importancia de la educación dentro del contexto del desarrollo, pero exige redefiniciones y, sobre todo, una extrema autocrítica. Porque, en verdad, cualquier política educacional tiene todos los elementos para convertirse en un proyecto reaccionario y totalitario.

Se enfatiza aquí, muy sumariamente, la preocupación actual por insertar la política educacional dentro del cuadro de la política social, procurando establecer algunas hipótesis en torno de la capacidad redistributiva y participativa de la educación, asociada a un proyecto global de reducción de la pobreza y

de apertura a la participación, en cuyo cuadro la investigación desempeña una función relevante como requisito para una intervención efectiva en la realidad.

II. COMPONENTES BASICOS DE LA POLITICA SOCIAL

Dejando de lado tantas polémicas ligadas a la política social, asumimos que ella es el esfuerzo planeado de reducir las desigualdades sociales. Esta conceptualización es imprecisa y polémica, incluso porque difícilmente llegaríamos a un acuerdo general sobre lo que sea desigualdad social y si ella es posible incluso de reducción o también de eliminación. Dentro del contexto capitalista se acepta normalmente que la desigualdad social puede ser reducida, pero no eliminada, conforme mostraría el trayecto histórico de los países avanzados, que disminuyeron bastante los conflictos originados en la estratificación de la sociedad. Continúan siendo sociedades desiguales, pero la desigualdad habría asumido un contorno de relativo equilibrio, teniendo en vista que la mayoría de las personas se situaría en el sector intermedio de la pirámide socioeconómica.

La formación de una pirámide socioeconómica con estratos medios mayoritarios sería, en gran parte, la meta del desarrollo social capitalista, valiendo, en este sentido, como desafío también para las naciones subdesarrolladas. Una vez asumidas tales premisas, se puede discutir la cuestión de las variables más importantes que condicionan tal proceso de reducción de las desigualdades sociales o, en términos simplificados, de la pobreza. La pregunta, pues, sería, ¿qué es lo que hace que la pobreza disminuya?

De acuerdo con una tradición preponderante, la reducción de la pobreza sería una función principal y muchas veces exclusiva del crecimiento económico. Esta óptica, en verdad, es común al capitalismo y al socialismo, pues ambos ven la solución de los otros problemas como derivada de la abundancia material. Sin embargo, el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente de desarrollo social, ya que él puede convivir perfectamente con la pobreza de la mayoría de la población.

De todos modos, esta perspectiva explica en buena medida el papel tradicionalmente secundario y asistencialista desempeñado por la política social que es llamada a escena en la medida en que hay excedentes económicos, o al calor de la necesidad de controlar tensiones, o bajo la presión de momentos históricos esporádicos. De acuerdo con esta interpretación, el II Plan Nacional de Desarrollo del Brasil reconoció que las leyes de mercado no tienen vocación redistributiva y que, por eso mismo, es menester la existencia de una fuerza capaz de conducirlo a favorecer también a los no privilegiados del sistema. Con esto se llegó a postular una política social "de objetivo propio" expresando así que ella tendría igualdad jerárquica con la política económica. La conclusión más interesante que de ello se derivó fue que la reducción de la desigualdad social es responsabilidad del sistema como un todo y no sólo del área económica o del área social. Dentro de las variables que condicionan fuertemente la pobreza emerge, sin duda, el ingreso, lo que caracteriza en gran parte las iniciativas volcadas hacia la población de "bajos ingresos", donde la propia designación sugiere el problema que se considera central. Como, sin embargo, el ingreso es derivado del trabajo, en verdad se está haciendo referencia al complejo "ocupa-

ción/ingreso" que, en rasgos extremadamente simplificados, describiría la prioridad programática de la política social. Pocas cosas han de influir tanto sobre el ascenso social de las familias como una inserción satisfactoria en el mercado de trabajo, de la que se deriva una renta por encima de los límites de subsistencia.

Esta perspectiva tuvo otro resultado importante en el área de la educación. Esta no aparecía en primer plano aunque conservase una función relevante como profesionalizadora y preparadora de mano de obra. Pero sin duda, al acentuarse que la variable socioeconómica de la ocupación y del ingreso era el elemento más importante del ascenso social, la educación volvió a ser vista con ojos bastante críticos. Las investigaciones insisten en mostrar que la preparación de mano de obra tiene un impacto mucho más positivo para el empleador que para el trabajador. Además de aceptar que la cuestión de los recursos humanos para la empresa es menos grave de lo que se suponía, porque ella misma los prepara y sustituye, el posible aumento de productividad es incorporado mucho más como aumento del lucro, que bajo la forma de aumento de salario. Con esto se percibe que la educación sola no consigue influenciar la estructura productiva, para que ésta se adapte a la cantidad y calidad de mano de obra: no tiene capacidad en sí de crear empleo, de reducir la abundante oferta de trabajo. Su impacto sobre la reducción de la pobreza es así muy pequeño y muchas veces nulo.

Aunque el II Plan Nacional de Desarrollo haya consagrado un avance inmenso en política social, él pertenece a las etapas anteriores a la "apertura democrática" en las cuales predominaba una actitud reticente frente a la variable política. En los países capitalistas avanzados la política social difícilmente sería definida como propiedad del Estado porque ella fue, sin duda, mucho más una conquista del trabajador que dádiva estatal o conmiseración del empleador. Es claro que la reducción de la pobreza tuvo otros ingredientes muy peculiares y que acentúan la desventaja estructural de los países hoy subdesarrollados porque, al lado de un crecimiento demográfico diminuto, hubo un desarrollo industrial considerable, capaz de absorber los excedentes rurales y de evitar la hinchazón urbana. Pero, incluso así, sin una articulación política del trabajador, no sería explicable la transformación bastante acentuada que sufrió la pirámide económica de tales naciones. Sin tentar discutir aquí si una cosa es más importante que otra, la reducción de la desigualdad social es un proyecto socio-político-económico. Sin participación económica y política no hay democratización de oportunidades. Cualquier variable social, inclusive la educación, considerada aisladamente, significa un esfuerzo perdido, tendencialmente asistencialista y muchas veces incluso concentrador. Preparar mano de obra es importante, pero no es menos importante forzar a la estructura productiva a adecuarse a las necesidades básicas de la población de bajos ingresos, teniendo en vista que ella está, en el momento, volcada hacia el mercado de élite, interno y externo.

Con todo, esto significa una gran oportunidad para que la educación salga de la sombra, en la medida en que se haga eco de la apertura política y aparezca como dimensión política en el esfuerzo conjunto de reducción de la pobreza. Sin caer en el simplismo de que la democracia sería producto de la "buena educación", ella podría desempeñar un papel importante, o, por lo menos, podría no ser un obstáculo.

III. EDUCACION Y POBREZA

Pasados los tiempos en que se creía que la educación, aisladamente, resolvía los males de la humanidad, hoy es importante acentuar lo que la educación *no* puede hacer.

1. *La educación no influye en la composición de la estructura productiva.* Como profesionalizadora de mano de obra, ella es, sobre todo, un buen negocio para el empleador o para el educador. Las investigaciones parecen demostrar que el beneficio de la preparación de recursos humanos es para el trabajador bastante menor de lo que se imaginaba, porque el aumento de la productividad no es transferido a las remuneraciones. Por otro lado, la educación motiva el surgimiento de toda una estructura de educadores, profesores, planificadores, investigadores, que pueden vivir muy bien a su costa, aunque el impacto sobre el educando sea poco apreciable o incluso negativo.

2. *La educación no disminuye la abundancia de mano de obra.* En términos puros de mercado de trabajo, la escasez de mano de obra es factor fundamental para el aumento de salarios. Acontece, sin embargo, que nuestra situación es precisamente la inversa. El nivel de subempleo alcanza fácilmente una proporción de 30 a 40 por ciento de la población económicamente activa. La importante floración del mercado informal de trabajo comprueba la necesidad diaria de inventar la supervivencia dentro de un cuadro de abundancia de mano de obra, lo que fuerza a la baja a los salarios. Así, la preparación de mano de obra, desvinculada de la generación de empleos, es un esfuerzo malogrado por definición.

3. *La educación no crea empleos.* No tiene base real satisfactoria la idea muchas veces mencionada de que la formación profesional es capaz de crear su propia demanda. Difícilmente también una empresa entra en crisis por ausencia de recursos humanos, porque ella misma los entrena. Además, dependiendo de su especificidad, el entrenamiento puede acarrear un vínculo perjudicial a la empresa, ya que, fuera de aquel trabajo, el trabajador vale como no calificado. En términos puros de mercado, la preparación profesional solamente alcanza su objetivo social de mejorar las condiciones de vida cuando se alía con la escasez.

4. *La educación no corrige los efectos de la pobreza.* Esto significa que, sobre todo en el caso de la educación fundamental, los factores externos al sistema de enseñanza son más importantes. Así, el aprovechamiento escolar de los pobres depende mucho más de la nutrición que de las virtudes pedagógicas del sistema. Incluso más: no hay educación que consiga rehacer los males de la subnutrición. Tomando otro ejemplo: el problema del menor abandonado no es pedagógico, sino de sobrevivencia económica, razón por la cual la acción educativa sólo puede tener impacto secundario, si no fuera corregida la pobreza de la familia en la cual el menor abandonado fue generado.

Asumiendo que el ascenso social está condicionado más por factores económicos y políticos, la educación, fuera de este contexto, es una acción sólo compensatoria y, en muchos casos, excluyente de los más pobres. Porque

no estudia quien necesita, sino quien puede. Es mucho más un proceso de selección y de reproducción de los privilegios que de democratización de las oportunidades.

En un horizonte subdesarrollado de industrialización deficitaria y dependiente, con un sector rural en decadencia inevitable y con una urbanización hinchada, la educación tiende a ser un remiendo social, solidificando la ilusión del pobre según la cual quien estudia sube en la vida. La educación, bien o mal, prepara mano de obra, en sentido general, e incluso, profesional, pero esto no exige conmover al mercado que continúa alienado de las necesidades básicas de la población mayoritaria. Extremando las cosas podría vislumbrarse lo ridículo que es imaginarse que una persona pasará a ganar más, si la educamos para ello. Muchas veces sobra educación, dentro de un ambiente económico de subempleo expresivo. Tal es la abundancia de mano de obra que es posible exigir haber cursado enseñanza secundaria para servir café. Allí está el defecto: es preciso estudiar cada día más para poder garantizar el salario mínimo. Aunque los niveles mínimos de rendimiento estén cayendo a velocidad elevada, no deja de preocupar que la inadecuación de la estructura productiva a las características de la fuerza de trabajo haga que el esfuerzo educacional sea en parte perdido y decepcionante.

Es posible siempre decir que la educación que no reduce la pobreza es una educación errada, pero que hay un tipo, que sería antídoto certero contra la desigualdad. Esta insinuación tiene su razón de ser, porque es siempre posible mejorar la educación y ella puede, de hecho, colaborar en el ascenso social de la familia. Pero puede esconder un asunto fundamental: la educación tiende siempre a ser un proyecto reaccionario. Ella es sobre todo socialización, o sea, transmisión de normas, valores, sanciones, que reproducen la estructura de privilegios y de distancias sociales. Es sierva del poder. Es inducción a la obediencia.

El impacto de la educación tiende siempre a ser más importante para las instancias educadoras que para los educandos. Este tipo de importancia puede ser desdoblado sumariamente de este modo:

1. *La educación es importante para el sistema como proceso de socialización.* Internaliza los valores sociales y morales, la cultura, y sobre todo, las estructuras de dominación. La educación es, en primer lugar, una sucursal del poder. El educando no tanto se educa, como es educado.
2. *La educación es importante para el factor capital,* porque la productividad depende de la calificación de la mano de obra en la medida en que ésta no es sustituida por tecnologías más avanzadas. Incluso, empresas muy sofisticadas y con inversiones intensivas en capital, requieren trabajadores altamente especializados que sepan dirigir tales procesos. Aunque para el empleador la educación pueda tener efectos críticos indeseables —obreros con mayor nivel de educación que se levantan más fácilmente en huelga— la tendencia más frecuente es a la estabilización social a través del consumo. Más que criticar, la educación enseña a consumir.
3. *La educación es importante para el educador,* de la misma manera que el paciente es importante para el médico y la pobreza lo es para el sociólogo. Esto, sin embargo, no garantiza que el educando, el paciente y el pobre sean los reales beneficiarios. Es un fenómeno importantísimo el efecto tecnocrático

de los programas educacionales, lo que demuestra hasta qué punto la formación universitaria está alienada de la problemática social.

Así, es importante tener en mente que la educación puede ser irrelevante como canal de ascenso social en un país subdesarrollado. Ella refleja fielmente los problemas fundamentales de cualquier esfuerzo de política social: es tendencialmente selectiva; favorece más al favorecido; expurga la pobreza; quien más precisa, menos recibe. Eso explica, en buena parte, por qué la educación es mucho más un proceso de elitización, que de preparación de mano de obra. El pobre, en parte, ni siquiera entra en el sistema; en parte, lo deja en el primer año de la primaria; difícilmente se le encuentra en la secundaria y será una rareza en el tercer nivel. La posible irrelevancia de la educación se comprueba dolorosamente en la propia situación de los profesores, es decir, de aquellos que tendrían la función de transmitirla. Los profesores son una categoría desprestigiada, sobre todo los de educación básica, que reciben salarios a veces ridículos e ilegales, y que representan el caso típico de una antiprofesión. Son la muestra viva de que la educación puede ser irrelevante como canal de ascenso social. Así, ella refleja la selectividad negativa: las áreas pedagógicas son pobladas por los residuos del vestibular y de quienes acaban la secundaria, porque solamente a mediocres o a obcecados puede ocurrírseles la mala idea de dedicarse a la enseñanza.

Todas estas consideraciones parecen conducir a una conclusión drástica de que la educación sería un equívoco como política social. En verdad, esta conclusión no es necesaria ni es verdadera. El tipo de análisis que se hizo busca otra cosa: fundamentar las deficiencias de la educación, para extraer de allí su eficiencia. Porque, solamente conociendo aquéllas se puede elaborar un proyecto educativo capaz de reducir la pobreza y de estar asociado al proyecto socio-político-económico mayor de reducir las desigualdades sociales en un país en desarrollo. Lo que se busca, por tanto, es deshacer las ilusiones existentes en este terreno para obtener así una perspectiva realista de trabajo, donde los posibles éxitos no se siguen de suyo sino que deben ser arduamente conquistados y son siempre perfeccionables.

El problema fundamental de la educación en relación a la pobreza es el de la *superación de la selectividad*, en el sentido de que ella hace normalmente el juego a la concentración del ingreso: atiende mejor al más beneficiado. Por eso se afirma que selecciona más de lo que educa. En esta línea, el punto de partida sería comprobar primeramente que el problema fundamental de la educación no es sólo pedagógico, sino sobre todo de pobreza, porque el pueblo padece menos de analfabetismo que de pobreza. La pobreza es una cuestión básica para cualquier esfera social de actuación: para la salud, para la habitación, para la previsión, para el trabajo, para la cultura, etc. Ciertamente no se incluirán aquí mecanicismos explicativos, porque la pobreza no es "causa" sino simplemente un condicionante tendencialmente principal.

Esta óptica fundamenta la recomendación de prioridades de políticas orientadas hacia las áreas rurales y la periferia urbana, porque ellos son los lugares más específicos de la pobreza en cualquier país y donde —como sería de esperar— existen los mayores obstáculos a la eficiencia pedagógica. La enseñanza formal se ha mostrado allí particularmente inadecuada y queda la impresión incómoda de que habría que reinventar casi todo. La desventaja de los niños pobres respecto de los otros (que poseen en casa un ambiente cultural elevado, asisten a cursos preescolares, están bien nutridos, etc.), es de tal orden

que parece tratarse de dos sistemas estancos de enseñanza, en caso de no tratarse de las dos caras de la misma moneda. Las disposiciones legales se vacían, delante de realidades dispares y profundamente diferenciadas, social y regionalmente. Los contenidos curriculares están muy distantes de la estrategia de sobrevivencia de los pobres, que se adapta mal a nociones urbanas y consumistas de la serialidad, de la aprobación, de la racionalidad, etc. Todo ello sin hablar de los salarios que se pagan a los profesores, que comprueban, dura y contradictoriamente, que estudiar, en muchos casos, es un mal negocio. El número sorprendentemente elevado de profesores legos, sobre todo en el área rural, no significa falta de mercado, en la mayoría de los casos, sino pura selectividad negativa.

Así, la educación intenta entender la estrategia de sobrevivencia del pobre y entrar en ella como un componente favorable. En este sentido es mucho menos importante satisfacer las exigencias culturales generales, que adornan el mundo de los satisfechos, que comprometerse en el mundo propio de la subsistencia diaria. Es menos importante acentuar dimensiones cualitativas que garantizar niveles preliminares adecuados, por cuanto detrás de la búsqueda de calidad está muchas veces el vestigio selectivo y elitista, que esconde en las propuestas sociales una exclusión todavía mayor de los pobres. Es importante acentuar el aspecto profesionalizante de la educación, aunque este trazo pueda tener un impacto apenas secundario, pues no garantiza la creación de un empleo adecuado; teniendo en vista que el pobre entra precozmente en el mercado de trabajo, la tentativa legal de conservarlo fuera de él por ocho años o más a fin de que se prepare mejor, significa una disonancia aguda en relación a su mundo de sobrevivencia. Sobre todo es importante ubicar a la educación en el cuadro global de la solución de la pobreza, dentro del cual variables ajenas al sistema son muchas veces más decisivas, como es el caso de la nutrición, de la salud y del saneamiento básico, particularmente en los primeros años de vida. Sin este involucramiento globalizante e integrado, la educación se pierde en una expectativa legalista, provoca consecuencias asistenciales considerables y acaba por reproducir la concentración del ingreso.

IV. EDUCACION Y PARTICIPACION

Desde esta perspectiva de análisis, se podría preguntar por el camino para recuperar la importancia de la educación. Queda establecido que todo programa social que no tenga que ver con la estructura productiva del país deriva en asistencialismo y es residual al proceso económico. Se coloca, pues, la cuestión de cómo puede la educación influenciar el proceso de desarrollo económico o cómo abandonaría su función de preparadora de mano de obra, de domesticadora de la población y de campo de investigación y de actuación pedagógica. Para concretar se puede preguntar: si se reconoce que es absolutamente decisivo generar nuevos y mejores puestos de trabajo, ¿cómo contribuye la educación o por lo menos, cómo no estorba?

Se parte de la idea de que existe un desequilibrio estructural entre el factor capital y el factor trabajo, que coloca a éste en situación de gran inferioridad.

Si se toma en consideración que el sector industrial absorbe solamente alrededor del 20% de la mano de obra y que el sector agrícola está en franca decadencia, al mismo tiempo que el sector terciario urbano ya está muy saturado, se tiene un cuadro muy real de la situación de la mayoría de los países latinoamericanos. Se trata, por tanto, de conseguir que la estructura productiva, junto a los requisitos tecnológicos indispensables al desarrollo y a la concurrencia internacional, se adapte a la satisfacción de las necesidades básicas de la población mayoritaria. Esto quiere decir, en suma, que sea capaz de insertar a toda la mano de obra de modo satisfactorio en el mercado de trabajo. Modo satisfactorio significa la obtención de una ocupación tal que permita un ingreso encima del de subsistencia.

Observando los países que obtuvieron en la historia una estructura social más igualitaria, es fácil mostrar la importancia que en ello tuvo la participación política del trabajador. No debe esperarse del capital una vocación redistributivista contradictoria con los parámetros básicos del capitalismo; la mejoría de las condiciones de vida de la población trabajadora pobre, tiene que ser forzada políticamente. La participación política del trabajador, a través de sus organizaciones sindicales, fue el factor más importante de reducción de la pobreza y de obtención de sociedades capitalistas occidentales democráticas. Con esto quiere decirse que recuperar la importancia de la educación significa proponer una *educación política*.

Podría defenderse la idea de que, en la esfera social, el lugar de la apertura democrática es sobre todo la educación. Con esto no se desconoce la fuerte objeción de que la educación siempre puede también ser una presión a la no participación, en el sentido de que ella tendería a formar al obediente, no al colaborador independiente y solidario. La educación sirve para transmitir las ideologías más extrañas y espurias; por esto mismo los gobiernos le atribuyen importancia central en su esfuerzo de legitimación del sistema, tanto dentro del capitalismo, como sobre todo dentro del socialismo. El sistema educativo es la vanguardia de la reproducción ideológica del sistema político-económico.

Pese a que esta dimensión del análisis es profundamente correcta, ella no agota la potencialidad de la educación, o, por lo menos, no necesita estar envuelta sólo en su aspecto negativo, desmovilizador y reaccionario. La educación puede ser también el lugar en que se promueva la participación política. Si se considera que la reducción de las desigualdades sociales resulta inexplicable en los países avanzados sin el concurso de la articulación política del trabajador, que igualmente es expresión necesaria de un régimen democrático con capacidad de persistencia histórica relativa, la política social sin la variable política claudica y no va demasiado lejos. La política social no debe limitarse a dar acceso a los bienes, porque sería asistencialismo marginalizador; debe garantizar condiciones suficientes y satisfactorias de acceso. Al lado de la variable socioeconómica, cristalizada en el binomio "ocupación/ingreso" emerge como estratégica la variable política, cristalizada en la capacidad de participación en el proceso económico y en el proceso de toma de decisiones.

Así, la educación resurge como un elemento importante en la creación de las reglas democráticas de juego, que son condición esencial para el proyecto de reducción de la pobreza. Junto con transmitir conocimiento y valores dominantes de la sociedad, la educación debe transmitir igualmente la conciencia de los derechos y de los deberes de la ciudadanía política. Debe corresponder

a la necesidad de articulación, de asociación, de cooperación, o sea, a la necesidad que también tiene el pobre de sentirse insustituible en el esfuerzo de construcción nacional.

No es difícil demostrar que las condiciones de participación económica para el pobre son muy difíciles, teniendo en vista que el crecimiento económico sigue tendencialmente otros parámetros que no los sociales. La expansión del capital se hace en buena parte a costa del trabajo, relación que se ve agravada por el hecho de haber abundancia relativa muy acentuada de este último; la propensión de la tecnología a liberar mano de obra hace que el crecimiento asuma una dirección inversa a las necesidades del trabajador, tanto en el sentido de ser absorbido como mano de obra, cuanto en el sentido de que la producción se preocupe también de la satisfacción de sus necesidades básicas. Así, en el plano económico, es difícil vislumbrar cómo se produciría en la historia una confrontación de iguales como pide la postura democrática. En cambio, en el plano político, esto es posible, en la medida en que el factor trabajo se articule y adquiera condiciones de influir en el proceso decisorio y, a través de éste, en el proceso económico. Así, la confrontación de iguales se obtendría mucho más por la capacidad política que por la económica, visto que en términos de esta última el factor trabajo estaría siempre en condiciones de gran inferioridad.

No se puede, sin embargo, unilateralizar la importancia de la variable política, porque ella, aisladamente, jamás es condición suficiente para reducir la desigualdad social. La articulación política del trabajador puede incurrir fácilmente en esquemas de dominación por parte de la élite laboral, reproduciendo sindicalismos dominados por la estructura económica, o explotadores de los trabajadores más pobres y con menor potencialidad de articulación. No basta, pues, que la comunidad pobre se organice políticamente; es preciso también que ella participe de la estructura productiva del país. Así, participación política y participación económica se necesitan mutuamente. Además, no se trata de contestación pura y simple porque ella no transforma al pobre en rico. Por el contrario, se trata de producir condiciones de defensa política de la participación económica y viceversa, o sea, reglas democráticas de juego ligadas siempre a derechos y a deberes.

La educación política no puede aparecer como la panacea, no sólo porque de hecho no la es, sino también porque ello significaría dar motivo a objeciones tales como las mencionadas precedentemente. Educación política es simplemente aquella que colabora en la formación de la democracia, donde preponderan reglas igualitarias de juego, independientemente de los privilegios económicos.

No es fácil fomentar la educación política. Ella puede influir en que se hagan reivindicaciones simples y se potencien las expectativas. También puede convertirse en una manera sutil de adiestrar por otros medios al trabajador pobre o un instrumento más de control de las comunidades deprivadas. No obstante esto, puede defenderse la idea de que la educación resurge como componente central del desarrollo en la medida en que aparece como instrumento y contenido de la participación, mucho más que en la perspectiva común de preparación de mano de obra y transmisión de conocimiento y de valores culturales. Así, la educación sería, de hecho, lugar privilegiado de la apertura democrática.

V. INVESTIGACION, PARTICIPACION Y POBREZA

El problema de la investigación, tal vez sea una demostración adecuada de cómo la educación puede dificultar la participación y la reducción de la pobreza. Es correcto decir que la educación es un buen negocio, sobre todo para el empleador, el educador y el investigador. El educando entra allí principalmente como materia de dominación y de manipulación. Aunque esta perspectiva no sea jamás exclusiva, es importante acentuar el desafío que ella encierra.

Del punto de vista sociológico, el investigador pertenece, en el cuadro de la estratificación social, a los estratos medios superiores o, en otro lenguaje, al grupo de los pequeños burgueses. Con esto quiere decirse que no son pobres o proletarios y que, además, son mucho más propensos a legitimar los favores de la burguesía, de la cual dependen económicamente, que a defender el ascenso socioeconómico de los pobres. Y de ello deviene una consecuencia incómoda: la investigación sobre la pobreza es, sobre todo, un buen negocio para el investigador, que mejora su currículum, que puede ganar más, que publica artículos y libros, que adquiere buen prestigio, y que pasa hasta a ser considerado científico crítico, aunque no disminuya la pobreza. Con él, el pobre asume una nueva función, además de la clásica, o sea, la de ser materia de explotación: el pobre pasa a ser también objeto de investigación; pero no va mucho más allá de esto.

Uno de los trazos de la crisis de las ciencias sociales que a fines de la década del 60 agitó al mundo con la protesta y la movilización estudiantil, pero que ahora revive tiempos amorfos y cansados, estaría posiblemente en la impotencia de dichas ciencias para transformar el conocimiento en praxis social. Esta posibilidad de ser también una intervención práctica, existe en la planificación, a la cual se dedican muchos investigadores y educadores. Con todo, la planificación reedita fácilmente el centralismo estatal y es igualmente una forma de desmovilización. Se realiza una política social compensatoria, calmante de tensiones sociales, oficina de reparación de daños económicos, control de la población de bajo ingreso, etc. Este planeamiento puede llegar fácilmente a la quintaesencia del conocimiento profundo a través de la investigación; se vuelve sabio, pero no consigue la reducción de la pobreza.

Así, es menester aceptar que no existe la mínima relación satisfactoria entre el acervo de investigaciones producidas y la reducción práctica de la pobreza. El saldo contribuye a la posición socioeconómica mejorada del investigador, pero no al ascenso social de los estratos carentes. Se comprueba así, duramente, que en la universidad se aprende mucho más a defenderse y a legitimarse que a hacer investigación objetiva. Difícilmente se va más allá de camuflar las ventajas sociales. Por debajo de la pretendida objetividad de la ciencia se vende más fácilmente un esquema de participación dominadora. En este sentido, la formación universitaria, que produce educadores, investigadores y planificadores, es cómplice económica e ideológicamente de la concentración del ingreso y de la marginalización política de la mayoría de la población.

No va a defenderse aquí la idea de que conocemos satisfactoriamente la realidad: esto jamás sería posible y significaría el fin del proceso científico, que existe en la propia medida de nuestro desconocimiento de la realidad y

de la posibilidad constante de superar lo que imaginamos conocer. Pero es defendible la idea de que se sabe bastante sobre educación, sobre educación y pobreza, sobre educación y desarrollo, etc. Este acervo de conocimientos, con todo, no tiene ni de lejos, la implicación práctica que debería acarrear. Es más, incluso produjo mafias de investigadores, que invariablemente retiran de todos los estudios y encuentros una conclusión infalible: es preciso investigar más, es preciso destinar más recursos para la investigación, es preciso realizar otros seminarios, y así sucesivamente. En verdad, se trata de un esquema de reproducción del grupo. Y esto a título de objetividad científica, acompañado de mucha estadística y computador.

No se sigue de ello que la investigación no tenga sentido. Por el contrario, se trata de conferirle todo el sentido que debe tener como presupuesto indispensable a la intervención en la realidad. No se defiende la idea de que toda investigación deba tener un compromiso político directo por cuanto no se puede manipular bien una realidad que no se conoce satisfactoriamente; el intento científico debe prevalecer sobre el ideológico. Pero como en toda investigación existe suficiente ideología y alteración de la realidad, es imprescindible admitir esta autocrítica. La práctica jamás fue el criterio único de la verdad; pero si la investigación sobre pobreza no contribuye a la reducción sustantiva de la pobreza, hay allí alguna historia mal contada. En el mínimo se concluye que esa investigación está haciendo más el juego al dominador que al dominado, a quien ella supuestamente estaría protegiendo. Dejando de lado los problemas de neutralidad científica, que son siempre otra forma de compromiso, la investigación podría, por lo menos, colaborar más en el proyecto de reducción de las desigualdades sociales. En este sentido, se hacen las siguientes consideraciones:

1. Al lado de la investigación típicamente académica, que no puede condeñarse en hipótesis alguna, debe preponderar la investigación dirigida, o sea, aquella que se hace eco del momento histórico de la sociedad. Esto no significa entronizar la pesquisa para contrato, que se hace a gusto del comprador. Por el contrario, significa conceder una mayor importancia a los hechos relevantes históricamente condicionados de la realidad. En un país subdesarrollado, la investigación social será llamada a dilucidar principalmente los condicionamientos del proceso de desarrollo, esperándose de ella que muestre soluciones posibles y alternativas. El proceso educativo, que también pertenece al proceso global de desarrollo, otorga primacía a ciertas cuestiones que, ni por casualidad, se cristalizan en las líneas de educación básica en la zona rural y de las periferias urbanas. A estas prioridades debe corresponder la investigación.
2. La investigación precisa también salir al encuentro de las necesidades de la planificación, no sólo en el sentido de descubrimiento científico, sino también en el sentido de la evaluación de las políticas. Esta orientación podría evitar que muchas investigaciones sean absolutamente relegadas a la discusión de la comunidad o que aparezcan apenas como un ítem más en el currículum del investigador. Evidentemente, no se incluye en esta sugerencia la idea de que el investigador defienda los intereses ideológicos de la planificación.
3. En consonancia con las dos proposiciones anteriores, se deriva que la investigación, para no ser sólo diletantismo y enriquecimiento del investigador,

necesita preocuparse por su contribución al aumento de la capacidad de intervención en la realidad. Se habla aquí de la utilidad social de la investigación, la que en el pasado ha sido, de manera general, ínfima. Las excrecencias en esta área son innumerables:

a) Hay investigaciones apenas descriptivas, que verbalizan lo que el computador codifica, huyendo de cualquier responsabilidad por los resultados interpretativos y analíticos;

b) Hay investigación totalmente inútil, porque simplemente rehace lo que ya fue investigado, o porque estudia un tema irrelevante, o porque se inventa para poder salvar financieramente a personas e instituciones;

c) Hay investigaciones que desarrollan bien la parte cognitiva e inventiva, pero no operacionalizan nada en dirección del cambio de la realidad;

d) Hay una investigación pretendidamente no comprometida, como si esto no fuese también un compromiso.

4. El investigador necesita también someterse a la evaluación general de la sociedad y percibir que es un componente socialmente condicionado. El investigador pretendidamente neutro, practica la ideología de la exención y del no alineamiento, en cuanto asiste a la historia de camarote, gana bien y disfruta de prestigio, sin percibir que esto sólo es posible porque la mayoría de la sociedad gana mal y está explotada. El investigador activista incurre en el defecto contrario porque la ideología no es el instrumento más adecuado de conocimiento de la realidad, aunque pueda colaborar a ello. El buen investigador es aquel que consigue condiciones más objetivas de conocimiento y de manipulación de la realidad, precisamente porque considera sus tendencias ideológicas y de cambio. Así, como nadie está exento y la realidad no está toda en nadie exclusivamente, es preciso que se ejercite no sólo la crítica, sino también la autocrítica.

5. Aunque, en la mayoría de los casos, el desempeño de un papel político no sea condición propicia a la investigación, incluso porque los investigadores acostumbran a ser malos políticos, ignorar la función política de la investigación significa practicar la peor política posible, principalmente cuando se la vende bajo la capa de la objetividad. En esta línea, la mayor crítica que se puede hacer a las ciencias sociales no es, ciertamente, lamentarse sobre su inmadurez científica, sino, sobre todo, la comprobación de su impotencia como instrumento de formación de una sociedad más democrática e igualitaria. Es en nombre de la ciencia y de la objetividad que se justifica la adecuación del salario mínimo para la subsistencia de una familia pobre; que se justifica la necesidad de la represión; que se justifica la superioridad del universitario sobre el analfabeto, y así sucesivamente.

6. Pero no hay que exagerar las cosas. La investigación tiene su razón propia de ser; no vale sólo por su utilidad. Menos todavía se trata de politizar la investigación, porque esto sería sólo otra manera de camuflar la investigación por mandato. Pero se trata, sin duda, de problematizar la distancia demasiado grande entre la avidez de la investigación y la pequeñez del cambio social. En este sentido, se puede decir que el proceso de educación, en sus instituciones técnico-administrativas, representa para el educador, para el planificador y para el investigador, entre otras cosas, y a veces sobre todo, una mina de oro

profesional. Aquello que podría ser una colaboración decisiva para el proyecto global de reducción de las desigualdades sociales, acaba cristalizado en agradables alternativas de incremento del ingreso y del prestigio personal.

Dentro de este cuadro de referencia globalizante, se espera lo siguiente de la investigación educacional:

a) Un compromiso, por lo menos relativo, con las prioridades de la política y del planeamiento de la educación;

b) La elucidación de las relaciones entre educación y pobreza, educación y participación, educación y política social;

c) Verificación constante y crítica de los resultados de la política educacional, acompañada de propuestas de mejoría o superación;

d) Inclusión, en el cuadro de las hipótesis a ser testadas, del contexto globalizante de la política social, donde la educación es apenas uno de los componentes;

e) Direccionamiento de los resultados de la pesquisa, como manera de posibilitar y facilitar la intervención en la realidad;

f) Persistencia en la crítica a las tendencias negativas del fenómeno pedagógico y promoción de la autocrítica constante;

g) Más coraje que objetividad; más contacto con la realidad que formalización, más propuestas que cuadros estadísticos.

V. CONCLUSIONES

En estos términos, se trata de concebir una *educación para la participación*. Aunque todos los trazos analíticos aquí indicados sean extremadamente simplificados y preliminares, lo que se busca es hacer un contrapunto a la apertura democrática, que tiene uno de sus elementos más importantes en el proyecto de una sociedad más igualitaria. Ahora, la obtención de una sociedad más igualitaria pasa inevitablemente por la capacidad política de la sociedad. Tener un empleo y un ingreso que garanticen un nivel satisfactorio de vida es esencial, pero no lo es menos tener la capacidad de defender este derecho fundamental de la ciudadanía democrática. Es evidente que el equilibrio entre el factor capital y el factor trabajo se logra dentro de *reglas de juego democráticas*.

Es necesario destacar algunos tópicos importantes:

1. Es preciso deshacer mitos comunitarios según los cuales, dada la movilización política, la comunidad contiene todas las potencialidades para su desarrollo. La participación política debe estar unida a la participación económica y social, porque la conciencia de la pobreza puede no pasar de pobreza participada y no es esto lo que se busca. Así, no se puede hacer la movilización política a costa de la producción pura y simplemente. Aunque la paralización de la producción puede ser un expediente esencial para que el factor trabajo pueda imponerse a la estructura productiva, esto tiene evidentemente un límite y aquí son necesarias reglas de juego bastante claras.

2. En estos términos, un proyecto de educación política puede librarse de añoranzas del pasado y de sus errores. La reducción de la pobreza es un

fenómeno complejo; así como no se puede olvidar la variable política porque quien más entiende de sus necesidades es el necesitado, no se puede dejar de lado la variable económica.

3. De todos modos, este ensayo democrático tiene su fundamentación importante: la manera de recuperar la relevancia de la educación en el desarrollo del país es colaborar con la capacitación política del factor trabajo para influenciar la estructura productiva.

4. La educación para la participación contiene todos los elementos operacionales del juego democrático y puede resumirse en la fórmula de los derechos y deberes del ciudadano. No puede estar subyugado a la estructura del Estado. Tiene derecho al empleo, a la salud y a la educación. Debe controlar a sus mandatarios a través del voto, de la prensa libre, de las organizaciones de clase, etc. Significa reducir el impacto socializador de la educación como domesticadora para el sistema, resaltando los compromisos de la sociedad y del Estado para con la persona y de la persona para con la sociedad y el Estado.

5. La educación entraría así como colaboradora del ambiente cultural de gestación de una sociedad democrática, realizando la defensa de los derechos fundamentales de la persona humana y del ciudadano, y produciendo liderazgos comprometidos con el proyecto de una sociedad más igualitaria y libre.

Atención médica y sanitaria en América Latina *

Michel Chossudovsky

I. POBREZA CRÍTICA Y SALUD

Las desigualdades sociales y la pobreza crítica se reflejan invariablemente en las disparidades existentes en la condición sanitaria de diferentes sectores de la población, lo que conduce a enormes diferencias en las tasas de mortalidad y morbilidad. Hay una alta relación que no es sólo estadística, entre condición socioeconómica y enfermedad.

En este trabajo se sostendrá la tesis de que la estructura de consumo en América Latina caracterizada por una situación de insuficiente oferta y disponibilidad de bienes de consumo esencial, en contraposición al consumo excesivo del sector de altos ingresos, que constituye el mercado interno que fomenta la demanda activa de bienes suntuarios y semisuntuarios, favorece la producción de servicios de atención médica de tipo curativo costoso y de ubicación urbana que benefician al estrato privilegiado de altos ingresos. Por tanto, gran parte de los servicios de atención médica son un componente del consumo semisuntuario de los estratos superiores.

Las especializaciones y procedimientos médicos están orientados hacia las necesidades de consumo de atención médica de los grupos de altos ingresos. Esta situación se distingue por una abundancia relativa de especialistas en cardiología, cáncer y cirugía plástica, en contraposición a carencias en materia de atención sanitaria primaria y medicina social prioritaria.

Cuando la cobertura eficaz y el acceso a los servicios médicos están limitados al 25% de la población, entonces dicha atención se convierte en el privilegio de una minoría. Los compartimientos institucionales estancos, caracterizados por sistemas de seguridad social y otros programas de cobertura limitada, no sólo refuerzan las desigualdades reinantes sino que constituyen, además, mecanismos implícitos de *apartheid* social y de discriminación en la prestación de atención médica a diferentes categorías de individuos.

* El presente documento es una versión condensada del que preparó el autor para el Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina y que ha sido publicado con la sigla E/CEPAL/PROY. 1/R. 39 de fecha marzo 1980.

La configuración institucional del sector salud es compatible con su estructura productiva. La primera refuerza a esta última. Un sistema de seguro de salud poderoso y "prestigiado", sumado a fondos de seguridad social para las fuerzas armadas y los funcionarios públicos no sólo impulsa las pautas de educación médica hacia procedimientos curativos especializados, sino que conduce también al desarrollo de costosos servicios hospitalarios urbanos mediante la importación de equipos diagnósticos y terapéuticos caros.

Se ha sostenido que los "problemas principales" de salud pueden resolverse destinando *más* recursos financieros al sector sanitario estatal. Si bien es cierto que este último se caracteriza por carecer de recursos humanos y materiales, el argumento de la escasez de fondos suele aducirse más bien como una apología. La asignación de más recursos financieros al sector sanitario tradicional no significa necesariamente "más salud". En un sistema de atención médica en que la tendencia es hacia la concentración de recursos en favor de una minoría social, la asignación de más recursos conducirá a aumentar las formas existentes de producción y consumo semisuntuario de servicios de atención médica. Dentro de este contexto, la cuestión de financiar los servicios sanitarios con fondos públicos exige un análisis más amplio de la asignación de ingresos fiscales entre diferentes sectores que compiten por ellos. Según la sabiduría convencional, el aporte fiscal podría incrementarse aumentando los impuestos vigentes o recortando otros programas. La discusión de este aspecto carece de sentido si no se está en condiciones de identificar la eficacia social (es decir, el efecto sobre las formas patológicas fundamentales) de los gastos en salud comparados con otros sectores de actividad. Los fondos asignados a salud tienen un "costo de oportunidad social"; el mayor aporte de fondos a la atención médica convencional puede significar *menos* fondos para otras actividades que tienen un efecto mucho más importante en los niveles de salud. Por ejemplo, la infraestructura agraria que aumenta tanto la producción como el consumo de alimentos en las zonas rurales será mucho más eficaz en lo social que un nuevo hospital; el mismo razonamiento es válido para la inversión en el abastecimiento de agua potable, los sistemas de alcantarillado y el saneamiento ambiental, etc.

II. FORMAS PATOLOGICAS BASICAS EN AMERICA LATINA

Se recurrirá aquí a la utilización de datos epidemiológicos para identificar la heterogeneidad social de la condición sanitaria de diferentes sectores y clases de la población.

Explicar las tendencias epidemiológicas en función de las enfermedades minimiza la importancia de factores como la desnutrición, la vivienda inadecuada, el agua contaminada, etc., que tienen íntima relación con el riesgo de contraer una enfermedad. Este no depende en forma estricta de las bacterias o microorganismos que "causan" la enfermedad, sino de las condiciones de la existencia material y social de diferentes grupos de la sociedad. La relación entre condición socioeconómica y enfermedad es vital, por lo que se la analizará más detenidamente a continuación.

1. Carencia nutricional y enfermedad

La desnutrición como causa primaria *registrada* de muerte corresponde sólo a 6% de las muertes de niños menores de 5 años en América Latina, pero representa 57% de todas las muertes como causa asociada. En otras palabras, si bien la desnutrición puede no ser la *causa directa* de muerte, actúa en forma sinérgica con la enfermedad para aumentar la incidencia de esta última, disminuyendo la resistencia corporal al agente patógeno. A su vez, la enfermedad puede provocar una agravación del estado de desnutrición en los niños. Se crea así una relación circular. Por ejemplo, un estado de desnutrición disminuye la resistencia e incrementa el riesgo de contraer afecciones diarreicas; a su vez, la incidencia de afecciones diarreicas altera aún más el equilibrio nutricional del niño, impidiéndole la ingesta normal de alimentos.

2. Enfermedades provenientes de desechos humanos

Sharpston sugiere que las enfermedades más importantes del mundo en desarrollo son aquellas cuyo ciclo de transmisión depende de la contaminación de alimentos, bebidas, aguas o suelos por desechos humanos¹. Entre las enfermedades de este grupo figuran: tifoideas, disentería, cólera, polio y hepatitis. Según la Organización Panamericana de la Salud, las afecciones diarreicas figuran entre las cinco causas principales de muerte en 28 de 29 países de la región para los que se dispone de información, en el grupo de edad de menos de 1 año; y en 18 de 22 países en el grupo de edad de 1 a 4 años. Se estima que unas 162.000 muertes ocurridas en América Latina en 1975 obedecieron a afecciones diarreicas en niños menores de 5 años, mientras que en los Estados Unidos, sólo hubo 804 defunciones por tal causa en el mismo grupo de edad².

Tal vez la importancia de la gastroenteritis y de las afecciones diarreicas sea mucho mayor de lo que podrían sugerir las cifras oficiales de salud. Una proporción considerable de casos jamás se comunica y un gran número de defunciones no se registra, sobre todo las que ocurren en niños menores de 5 años de edad en zonas rurales³. En algunos países de la región las defunciones provocadas por causas *mal definidas o desconocidas* pasan de 30%.

Muchas de las enfermedades parasitarias y helmínticas como la teniasis, anquilostomiasis, bilharziasis o esquistosomiasis están asociadas con condiciones inadecuadas de saneamiento y abastecimiento de agua⁴. Los estudios de casos en Bangladesh, Sri Lanka y Venezuela indican que las tasas de helmintiasis en niños de 6 años superaba el 90%⁵. Pese a que estas enfermedades rara vez causan la muerte en adultos, se vuelven endémicas en ciertos sectores de la población con sistemas de eliminación de excretas y abastecimiento de agua potable

¹ Michael J. SHARPSTON, *Health and Human Environment*, p. 25.

² Organización Panamericana de la Salud, *Las condiciones de salud en las Américas 1973-74*, Washington, 1973.

³ *Ibidem*, p. 62.

⁴ SHARPSTON, *cit.*, p. 25.

⁵ *Ibidem*, p. 25.

inexistentes o inadecuados. Dentro de este contexto, en 1977, 57% de la población urbana de América Latina (84,5 millones) y 97% de la población rural (32 millones) carecía de servicios de alcantarillado⁶. Respecto al abastecimiento de agua, en 1977, en 11 de 31 países, 80% o más de la población urbana tenía acceso al agua potable; 155 millones de habitantes de las zonas urbanas (78%) tenía servicios de abastecimiento de agua, 140 millones mediante conexiones domiciliarias y 14 millones con fácil acceso al elemento. Pero sólo 34% de los habitantes de las zonas rurales (43 millones) contaba con servicios de abastecimiento de agua a fines de 1977, 20 millones mediante conexiones domiciliarias, y 23 millones con acceso fácil al elemento⁷.

3. Enfermedades aerotransmisibles

Entre éstas se incluyen tuberculosis, neumonía, difteria, bronquitis, tos ferina, meningitis, influenza y sarampión, que tienen gran incidencia. La influenza y la neumonía, junto con la enteritis y otras enfermedades diarreicas, figuran entre las causas principales de muerte en niños menores de 1 año⁸. En un estudio realizado en 22 localidades de 8 países latinoamericanos y del Caribe, se observó que las enfermedades provocadas por la contaminación con desechos humanos, las enfermedades aerotransmisibles y la carencia nutricional representaban en todos los casos, salvo dos, más de 70% de las muertes de niños menores de 5 años, que no eran atribuibles a anomalías congénitas y causas perinatales⁹. La frecuencia e incidencia de las enfermedades aerotransmisibles están íntimamente relacionadas con las condiciones materiales y sanitarias de vida en la región. Por ejemplo, en Perú, Guatemala, Paraguay, Chile y México, la tasa de defunción por 100.000 habitantes en el grupo de menores de 1 año provocada por la influenza y la neumonía superaba la cifra de 1.000, mientras en los Estados Unidos era 225 por 100.000 y en Canadá 163 por 100.000.

En resumen, las *formas patológicas fundamentales* de la región latinoamericana están caracterizadas en esencia por:

- a) desnutrición y sinergismo desnutrición-enfermedad;
- b) enfermedades contraídas por la contaminación del medio con desechos humanos, siendo las principales la gastroenteritis y las afecciones diarreicas concomitantes;
- c) afecciones respiratorias como la neumonía y la influenza.

La *estructura patológica fundamental* de América Latina está íntimamente relacionada con la nutrición, la disponibilidad de agua potable, la vivienda, el saneamiento ambiental, etc. A su vez, estos factores están vinculados con la estructura de desarrollo económico y social y la estructura productiva que genera la pobreza crítica mediante escaseces implícitas en la disponibilidad de los bienes y servicios de consumo necesarios.

⁶ Organización Panamericana de la Salud, *cit.*

⁷ *Ibidem*, pp. 113-114.

⁸ Organización Panamericana de la Salud, *cit.*

⁹ SHARPSTON, *cit.*, p. 26.

4. *Heterogeneidad epidemiológica*

El concepto de *heterogeneidad epidemiológica* significa que mientras la estructura patológica fundamental caracterizada por enfermedades aerotransmisibles, contaminación por desechos humanos y desnutrición describe la condición sanitaria de los pobres urbanos y rurales, quienes no lo son padecerán generalmente otras enfermedades e infecciones. Las formas patológicas se diferencian según la clase social. Dentro de este contexto, las enfermedades típicas de los grupos de altos ingresos de América Latina se asemejan más a las que prevalecen en los países occidentales industrializados.

III. EDUCACION MEDICA Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

La estructura productiva del sector salud depende de la índole de la educación y capacitación médica. A su vez, las desigualdades sociales inherentes al sector salud deben analizarse en relación con la formación de recursos humanos y la transferencia internacional de tecnología médica profesional e intelectual de corte occidental. La difusión internacional de valores se produce no sólo a través de la capacitación de personal médico y paramédico en las escuelas de medicina de los países centrales industrializados, sino también mediante el establecimiento de "filiales médicas" en el Tercer Mundo. A su vez, los programas de educación médica exigen conocimientos especializados para utilizar la compleja tecnología médica en el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades. Esto significa que la mano de obra médica de América Latina no sólo está capacitada de conformidad con las patologías de los países avanzados, sino también en el empleo de tecnología diagnóstica y terapéutica compleja importada de los países industrializados.

1. *Formación de recursos humanos en América Latina*

Si bien el sector salud de América Latina se caracteriza por la escasez de personal calificado, los déficit más agudos son de funcionarios técnicos y de salud pública capacitados en el campo de la medicina preventiva y la salud ambiental. Horn advierte que sólo con respecto a actividades de vigilancia, la proporción de epidemiólogos en la región no alcanza todavía a uno por cada 250.000 personas. Además, todos los países de la región carecen de la cantidad suficiente de personal calificado en disciplinas como nutrición, bioestadística e ingeniería sanitaria. En 1970 la estructura del personal sanitario por cada 10.000 habitantes de América Latina era: 6,9 médicos, 2,3 enfermeras, 8,8 auxiliares, 0,9 técnicos y 1,6 de personal administrativo y de salud pública¹⁰. Horn postula que los

¹⁰ James HORN, "The Medical Brain Drain", and Health Priorities in Latin America", *International Journal of Health Services*, Vol. 9, N° 1, 1977, p. 438.

programas médicos de América Latina están orientados a la producción de las aptitudes erróneas; la demanda de una carrera médica tiene poco que ver con las necesidades sociales, los recursos económicos o una planificación realista ¹¹. Dentro de un contexto similar, Ozlack y Caputo sugieren que:

“El conjunto de estándares culturales, científicos y tecnológicos desarrollados en los países dominantes, que constituyen el paradigma predominante de la profesión médica y sus actividades afines, ejercerá indudablemente una influencia decisiva en los criterios que inspiran la educación y la especialización de la mano de obra en los países dependientes” ¹².

Una investigación sobre los programas de estudios médicos en América Latina sugiere que la enseñanza de la medicina preventiva es prácticamente inexistente. Basado en un análisis acabado de los programas académicos de las principales escuelas de medicina con datos disponibles, informa que el tiempo dedicado en 1972 a la medicina preventiva y social era 5,2% de la instrucción total. La enseñanza de enfermería adolecía de deficiencias similares ¹³.

La capacitación médica en América Latina está orientada no sólo en forma casi exclusiva a la formación de médicos sino que, además, los hospitales docentes tienden a insistir desproporcionadamente en capacitarlos en esferas especializadas de la medicina como cardiología, cancerología, etc. Esto se traduce en una escasez de médicos generales y de médicos formados en áreas sociales prioritarias, como pediatría y gastroenterología. La formación de recursos humanos parece corresponder a la estructura de la demanda de los grupos de altos ingresos; el médico joven es incapaz, dada su formación, de aplicar sus conocimientos a la solución de los problemas sanitarios más apremiantes y prioritarios. Las orientaciones médicas especializadas asumen proporciones abisimantes en contraste con las necesidades sanitarias de la región. Jonathan Kandel informa que Río de Janeiro se ha transformado en la capital mundial de la cirugía plástica, practicándose más de 20.000 operaciones al año:

“Sin embargo, hay millones de brasileños que carecen por completo de servicios sanitarios; nueve millones padecen de esquistosomiasis prevenible; y se estima que de unos 120.000 casos de tuberculosis al año, 40.000 no se tratan y 30.000 fallecen. El gasto nacional del Brasil en los servicios de salud es alrededor de 1,33 dólares por habitante” ¹⁴.

2. *El éxodo intelectual*

Según Dublin, en 1974 el número de médicos extranjeros que ingresaba a los Estados Unidos superaba la producción anual de todas las escuelas de medicina de ese país. Horn manifiesta que si bien la “participación de América Latina en

¹¹ *Ibidem*, p. 437.

¹² O. OZLACK y D. CAPUTO, *La emigración de personal médico desde América Latina a los Estados Unidos*, Conferencia Panamericana sobre Planificación de Recursos Humanos en Salud, Vol. 3, Nº 4, Washington, Organización Panamericana de la Salud, 1973, p. 19.

¹³ HORN, *cit.*, p. 438.

¹⁴ Citado en HORN, *cit.*, p. 438.

el éxodo intelectual” ha disminuido sostenidamente en los últimos años, las cifras son todavía significativas y en algunos países representan una proporción considerable de los profesionales más capacitados de la región.

Suele afirmarse que la migración de personal médico y paramédico contribuye a disminuir la oferta de médicos y personal sanitario calificado, con importantes repercusiones *negativas* sobre la prestación de servicios de atención médica. Ese raciocinio tiende a minimizar las complejidades estructurales que caracterizan el proceso de migración, concentrándose en una sencilla relación de tipo lineal entre la oferta de personal médico y sanitario y su efecto correspondiente sobre los niveles de salud de la población. Como se vio, la formación médica no está orientada a las formas patológicas esenciales de la región; la tecnología profesional e intelectual del médico es más apropiada para tratar las patologías y la demanda de servicios sanitarios de los países industrializados adelantados.

Por tanto, no existe evidencia empírica concluyente de que la emigración médica haya tenido repercusiones negativas importantes sobre el nivel de salud de la población. Si bien la migración disminuye la oferta potencial de servicios médicos, esto no quiere decir necesariamente que una disminución de la oferta de servicios médicos conduzca a un deterioro de la condición sanitaria promedio de la población. En la medida en que el proceso imperante de acumulación de capital en el sector salud, caracterizado por pautas tradicionales en materia de formación, tecnología médica y compartimentación institucional, conduzca al subdesarrollo de la salud, la salida por emigración del capital humano convencional no puede constituir, en modo alguno, una explicación de las deficiencias, escaseces y defectos del sistema sanitario de América Latina.

La mala salud y los bajos estándares sanitarios no son consecuencia de la migración médica, sino sus causas, porque no constituyen un mercado “rentable” para los servicios médicos.

3 *La educación médica y la internacionalización de la formación de capital humano*

Si bien las causas de migración del personal sanitario son complejas, la capacidad de absorción del sector sanitario nacional es un factor explicativo de peso. El tamaño limitado del mercado nacional para los servicios curativos tradicionales conduce a una situación de sobreproducción relativa de médicos, resultado objetivo de la estructura social subyacente, que hace que un gran sector de la población no tenga acceso al “mercado” de la atención médica curativa convencional. Esto significa que puede haber una sobreproducción de médicos en países con una relación médico/población extremadamente baja.

La situación de sobreproducción relativa de médicos capacitados prevalece más en países cuyos servicios hospitalarios se basan fundamentalmente en la práctica privada y en las clínicas privadas, y cuyos servicios públicos de salud son limitados.

La transferencia de tecnología intelectual y profesional en las esferas de la salud y la medicina funciona casi como la transferencia de tecnología industrial en general. Los estilos de formación e investigación se originan en los

hospitales docentes y escuelas de salud pública de los países centrales. Dichas instituciones constituyen los "polos intelectuales y profesionales de crecimiento". La capacitación de médicos del Tercer Mundo en los países centrales industrializados constituye la "primera etapa" de "la transferencia de tecnología intelectual y profesional" en el área de la salud. Mediante el "efecto de demostración" los valores nacionales y los programas académicos son transferidos a los países menos desarrollados, lo que conduce al desarrollo de hospitales docentes y programas médicos que son prototipos de los existentes en los países occidentales industrializados. La creación de escuelas de medicina "filiales" contribuye a la consolidación de una estructura productiva orientada a las patologías de los sectores más privilegiados de la sociedad. En otras palabras, mientras la transferencia inicial de tecnología intelectual y profesional estaba caracterizada por un "alto contenido de importación", mediante la formación de médicos del Tercer Mundo en los países centrales, la "segunda etapa" se caracteriza por un proceso de "sustitución de importaciones" en que los programas médicos y las escuelas de salud pública de corte occidental son trasplantados al Tercer Mundo y orientados a la producción de la misma mano de obra profesional homogénea.

En esta presentación esquemática, el *éxodo intelectual* puede considerarse como una tercera fase de "sustitución de exportaciones", o sea, la "exportación no tradicional de capital humano". La internacionalización de la enseñanza y capacitación médicas conduce a integrar la formación de recursos humanos a escala mundial de conformidad con estándares intelectuales, profesionales y tecnológicos homogéneos. La internacionalización de la formación de capital humano se da en paralelo con el desarrollo de las industrias de artículos médicos y farmacéuticos. El proceso laboral en la industria de servicios de atención médica tiene una tecnología particular en que los elementos humanos (o sea, médicos, personal paramédico, etc.) interactúan con los componentes materiales del capital social (equipo, materiales, medicamentos, etc.). La producción de servicios de atención médica se distingue no sólo por una elevada razón de valor entre materiales, equipo y recursos humanos, sino también por una elevada "composición orgánica del trabajo", es decir, el valor del trabajo calificado en relación con el capital social global¹⁵. La mano de obra sanitaria es muy especializada y el proceso laboral de atención sanitaria involucra una gran proporción de personal altamente calificado. En otras palabras, las funciones de producción propias del sector de atención sanitaria son cada vez más "de gran densidad de capital" y "de gran densidad de capital humano"¹⁶.

Los diversos componentes de la estructura productiva del sector salud son interdependientes e integrados de tal modo que la formación de capital humano influye en la oferta de equipos y materiales, y viceversa.

Tanto la formación de componentes humanos como materiales de capital social son transnacionales, lo que conduce a estructuras homogéneas de desarrollo capitalista en las industrias de atención médica y sanitaria y afines. De hecho, cabe distinguir dos compartimientos sociales separados que *producen*, respectivamente, los componentes humanos y materiales del capital social.

¹⁵ Para mayores detalles, véase Michel Chossudovsky "Human Rights, Health and Capital Accumulation in the Third World", *International Journal of Health Services*, Vol. 9, N° 1, 1979, pp. 61-75.

¹⁶ El término se aplica en el sentido neoclásico y se refiere en este caso a las relaciones entre capital y capital humano y entre capital humano y trabajo, respectivamente.

Existe una relación dialéctica entre esos dos compartimientos caracterizada por la interacción entre educación médica especializada en los grandes hospitales docentes y escuelas de medicina, por una parte, y la producción de materiales, medicamentos, tecnología médica y equipo hospitalario, por la otra. La naturaleza misma de la tecnología y el equipo médico conduce a la expansión de la educación médica especializada. El crecimiento de las instituciones médicas de investigación (situadas fundamentalmente en los países centrales industrializados) constituye un eslabón vital en este proceso interactuante¹⁷.

IV. LA INDUSTRIA FARMACEUTICA

Las industrias médicas proveedoras están dominadas por intereses multinacionales muy diversificados que fabrican productos químicos, farmacéuticos, equipo diagnóstico y terapéutico, computadoras y equipo electrónico utilizado en hospitales, etc.¹⁸. La industria está diversificada y muy concentrada. Murray postula que la industria sanitaria en los Estados Unidos constituye uno de los sectores de crecimiento más promisorio orientado tanto al mercado nacional como internacional¹⁹. En general, el mercado para los productos farmacéuticos es de estructura monopólica y caracterizado por márgenes de utilidad extraordinarios.

En la actualidad, más de 30% de los ingresos de las empresas farmacéuticas con sede en los Estados Unidos se origina en el exterior. Dicha expansión externa se ha hecho mediante el establecimiento de filiales en el Tercer Mundo, que obtienen un virtual poder monopólico sobre los proveedores locales por intermedio de patentes y de concesiones de licencias de carácter internacional. Vaitos sugiere que la mayoría de las patentes de los países subdesarrollados son de propiedad de unas pocas empresas extranjeras y que el sistema de patentes permite que estas empresas lleguen a imperar en la industria farmacéutica sin efectuar grandes inversiones²⁰. Los niveles de utilidad se logran mediante el control internacional del mercado a través de la cartelización de familias de productos objeto de la explotación de derechos de patentes²¹.

Los países desarrollados controlan un 90% de las exportaciones farmacéuticas, y la producción está muy concentrada en 7 países (Francia, Alemania, Italia, Japón, Suiza, Gran Bretaña y los Estados Unidos) que representan un 80% de la producción mundial:

“Estos productores principales son también los países encargados de producir el grueso de la nueva tecnología en la industria de medicamentos. Cinco países en particular (Estados Unidos, Suiza, Alemania, Fran-

¹⁷ World Health Organization, “Health Economics”, *Public Health Papers*, N° 64, 1975, p. 19.

¹⁸ Meredith TURSHEN, “An Analysis of the Medical Supplies Industries”, *International Journal of Health Services*, Vol. 6, N° 2, 1976, pp. 271-294.

¹⁹ Martin J. MURRAY, “The Pharmaceutical Industry: A Study in Corporate Power”, *International Journal of Health Services*, Vol. 4, N° 4, 1974.

²⁰ Citado en TURSHEN, *cit.*, p. 283.

²¹ TURSHEN *cit.*, p. 284.

cia y Gran Bretaña) son líderes en este campo y representan en conjunto 89% del descubrimiento de 138 drogas nuevas de importancia entre 1950 y 1967. Las empresas que más se dedican a la investigación y desarrollo en estos países poseen también la mayoría de las patentes de nuevos medicamentos y procesos en todo el mundo, y son los verdaderos agentes de la transferencia de tecnología en la industria farmacéutica”²².

1. *Concentración industrial y transnacionalización*

La inversión multinacional en productos farmacéuticos está integrada en forma vertical y horizontal. Murray postula que la inversión de las empresas transnacionales en América Latina en este rubro ha conducido invariablemente a consolidar los mercados de venta antes de establecer filiales manufactureras. Las empresas farmacéuticas transnacionales coordinan y regulan la producción a escala mundial. Las filiales del Tercer Mundo importan el grueso de las materias primas necesarias para la producción. Un estudio de la industria farmacéutica brasileña sugiere que las empresas extranjeras emplean aproximadamente 4% de materias primas brasileñas²³. En México, 85% del mercado farmacéutico y entre 85 y 90% de las patentes farmacéuticas son controladas por empresas extranjeras²⁴. Las sesenta multinacionales líderes en la industria farmacéutica representan hasta 60% de la producción del mundo no socialista. La estructura monopólica de la industria farmacéutica se refleja en sus enormes utilidades y en las prácticas de discriminación de precios tanto entre compradores de un mismo país como entre diferentes países. Asimismo, varios estudios confirman que la proliferación de marcas comerciales permite a las transnacionales farmacéuticas cobrar precios por sus productos de marca registrada que a veces son varios miles de veces mayores que los de productos equivalentes no registrados (nombres genéricos) de empresas más pequeñas²⁵. Vaitsos informa que en Colombia el sobreprecio oscila entre 17 y 6.584²⁶. En general, hay grandes diferencias de precios entre productos vendidos con marca comercial y aquellos vendidos con su nombre genérico.

2. *Investigación y desarrollo*

La investigación y el desarrollo en la industria farmacéutica se orientan sobre todo a aumentar el poder de mercado de los consorcios multinacionales. El afán

²² Sanjaya LALL, “Medicines and Multinationals”, *Monthly Review*, Vol. 28, N° 10, 1977, p. 21.

²³ MURRAY, *cit.*, p. 629.

²⁴ Mauricio MARÍA Y CAMPOS. “La industria farmacéutica en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 27, N° 8, 1977, p. 895.

²⁵ LALL *cit.*, p. 23.

²⁶ VAITOS, citado en TURSHEN *cit.*, p. 275.

de lucro es el objetivo y las mayores utilidades constituyen el incentivo fundamental para la investigación y el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos. Las actividades de investigación de la industria pueden agruparse en investigación básica para desarrollar productos genuinamente nuevos, investigación aplicada (transformación de una sustancia en un producto) e investigación terapéutica (ensayo clínico). Turshen sugiere que sólo de 15 a 20% de los gastos de investigación se asignan a la investigación básica y que más de la mitad del producto de la industria cae en la categoría de la reformulación. Lo anterior sugiere que gran parte de los gastos de investigación se asignaría de hecho al desarrollo de marcas comerciales diversificadas y productos diferenciados.

Las actividades de investigación de las transnacionales farmacéuticas suelen ser innecesarias en relación con las necesidades objetivas de salud del mundo en desarrollo, ya que las esferas escogidas son determinadas por criterios de comercialización y de las utilidades potenciales que podrían obtenerse. Las necesidades sanitarias objetivas de los países en desarrollo no constituyen un incentivo. Lall sugiere que los gastos de comercialización duplican o triplican los montos asignados a investigación y desarrollo²⁷.

3. *Los productos farmacéuticos y el subdesarrollo de la salud*

Si bien este análisis de la industria farmacéutica en los países en desarrollo plantea consideraciones que escapan al estudio de la salud pública, no puede tenerse un conocimiento cabal de los principales problemas de la atención médica y sanitaria sin analizar las diversas dimensiones relacionadas con la transferencia de tecnología en salud. Estas incluyen las industrias farmacéuticas, de medicamentos y de suministro médico. Las pautas de producción de la industria farmacéutica responden a las mismas fuerzas sociales que caracterizan al sector salud en general. Existe una íntima relación entre la transferencia de tecnología intelectual y profesional en las esferas de la capacitación y el desarrollo de las industrias farmacéuticas y de suministro médico a escala mundial. El énfasis en los servicios tradicionales prestados por un médico ha significado que la indus-

²⁷ Las fuentes de este mercado en la industria de medicamentos son la *tecnología y la comercialización*, reforzándose recíprocamente mediante una interacción compleja a fin de presentar una posición de dominio prácticamente inexpugnable...; el volumen de inversiones en investigación y desarrollo que exige constantemente la industria es muy elevado y aumenta sostenidamente, de modo que sólo las firmas más grandes pueden afrontar los gastos necesarios para mantenerse a la vanguardia de las innovaciones... El solo costo de promoción en el mundo desarrollado supera el valor total de la producción de medicamentos en todos los países subdesarrollados semindustrializados tomados en conjunto, y ha conducido a una proliferación de marcas comerciales para unos 700 medicamentos esenciales que alcanzan a 14 ó 15.000 en Brasil y la India, 25.000 en España y 35.000 en los Estados Unidos. Esta estructura de comercialización... es prácticamente la única fuente de información sobre medicamentos. Además, todo parece indicar que este mecanismo de promoción de medicamentos funciona en forma más eficiente incluso en los países subdesarrollados con muy poca competencia interna. LALL, *cit.*, pp. 23-24.

tria farmacéutica se oriente sobre todo a elaborar medicamentos para pacientes atendidos por un facultativo. Además, la industria de medicamentos tiende a elaborar productos destinados a procedimientos curativos y no preventivos. La comercialización y, a menudo, las investigaciones inútiles de las transnacionales farmacéuticas no sólo alzan los costos de los medicamentos, sino que además la industria farmacéutica se caracteriza por un sistema de fijar sobrepuestos que tiene graves repercusiones sobre los niveles de salud de la población.

Pese a que el Tercer Mundo (con 70% de la población mundial) consume aproximadamente 20% de la producción mundial de la industria farmacéutica, los gastos en medicamentos representan un porcentaje mucho mayor de los gastos totales en salud que en los países desarrollados. Mientras en los países occidentales industrializados el gasto en medicamentos puede representar 9 a 10% del gasto total en salud, en los países subdesarrollados representa hasta 20% de dicho gasto.

Del análisis precedente se desprende que el sistema de fijar sobrepuestos en la industria farmacéutica constituye un obstáculo para satisfacer determinados objetivos sanitarios globales, sobre todo en el campo de la medicina preventiva, en especial porque los gobiernos suelen ser grandes compradores de productos farmacéuticos, los que absorben una gran proporción del presupuesto fiscal de salud de los países del Tercer Mundo.

¿Cuál es la relación entre la industria farmacéutica y la estructura sanitaria global de los países en desarrollo? Las industrias de suministros médicos y farmacéuticos responden del lado de la demanda, a un sistema de atención sanitaria orientado sobre todo a las necesidades de los grupos de altos ingresos. La transferencia de valores médicos, mediante los procesos de capacitación y educación médica, respalda el crecimiento dinámico y la expansión de las transnacionales farmacéuticas y de suministro médico en los países en desarrollo. En otras palabras, la consolidación de intereses farmacéuticos empresariales en América Latina es compatible con las desigualdades sociales inherentes que caracterizan al sistema sanitario. Desde un punto de vista de política esto significa que la vigilancia y/o el control de las transnacionales farmacéuticas no puede desvincularse fácilmente de las políticas globales relativas al sector salud en general. Dentro de este contexto, los poderosos acuerdos de comercialización propios de la industria farmacéutica son consecuencia directa de una estructura de demanda de productos farmacéuticos que se origina en gran parte en el gasto gubernamental:

“El efecto combinado de dichos factores sobre los países subdesarrollados es que los medicamentos son demasiado costosos, demasiado “modernos”, utilizados a menudo en exceso por los que pueden adquirirlos y distribuidos en forma sumamente desigual. En realidad, sólo una pequeña proporción de la población está en condiciones de adquirir los medicamentos que ofrecen las multinacionales e incluso malgastan su dinero en relación con los beneficios que proporcionan. No se suministran medicamentos baratos y eficaces para satisfacer las verdaderas necesidades médicas del resto porque no es aquí donde las multinacionales obtienen utilidades”²⁸.

²⁸ *Ibid.*, p. 28.

5. Ayuda externa

La asistencia externa para actividades sanitarias prestadas por organismos bilaterales o multilaterales se canaliza invariablemente a un sistema nacional de salud caracterizado por una determinada estructura productiva e institucional. En muchos casos, el financiamiento externo ha contribuido a distorsionar las prioridades sanitarias y mantener el *statu quo* institucional del sector salud.

Los programas de asistencia externa en materia de salud forman parte de las actividades generales de ayuda e inversión extranjeras. En otras palabras, su estudio no puede desvincularse en un análisis de la estructura global de la llamada "asistencia externa" prestada por los países donantes y los organismos multilaterales. Al respecto, la asistencia externa en materia de salud comenzó buscando consolidar la infraestructura económica y social para la inversión extranjera en otros sectores de actividad.

Los programas de asistencia externa están orientados a la transferencia internacional de equipo, material y tecnología médicos. Los patrones de la educación médica especializada exigen gastos paralelos en equipos diagnósticos y terapéuticos complejos. Bader sugiere que las empresas multinacionales financiadas por los programas de asistencia externa habilitan los hospitales docentes del Tercer Mundo con los mismos implementos diagnósticos y terapéuticos que se utilizan en los países industrializados:

"La construcción de hospitales exige mucho capital, ya que cada cama cuesta actualmente más de 85.000 dólares, de los cuales 2/3 (del costo total) corresponde a equipo mecánico que quedará obsoleto dentro de 10 años... La construcción de hospitales ha atraído por una sola vez al capital internacional de asistencia y ha motivado políticamente inversiones locales que gravan al país en desarrollo con un costo permanente que asciende cada año a 25% del costo original del hospital. Por ende, quedan pocos recursos disponibles para los servicios de atención preventiva y primaria que pueden producir a la larga mejores beneficios sanitarios en relación con el dinero desembolsado"²⁹.

La mayoría de los programas bilaterales de asistencia externa son atados y condicionados a la adquisición de equipo médico en el país donante. Las empresas multinacionales son los agentes económicos de la transferencia internacional de tecnología médica. Moreley sugiere que los hospitales docentes del mundo en desarrollo son "palacios de la medicina" porque no forman el tipo de investigador que necesita la comunidad que los financia³⁰. Dentro de un contexto análogo, Jorge Ahumada sugiere que cada dólar que se gasta en América Latina en servicios hospitalarios altamente especializados cuesta 100 vidas. Si cada uno de esos dólares se hubiera gastado en abastecer de agua potable y de alimentos a la población, 100 vidas se habrían salvado³¹.

²⁹ Michael BADER, "The International Transfer of Medical Technology. An Analysis and a Proposal for Effective Monitoring", *International Journal of Health Services*, Vol. 7, N° 3, 1977, pp. 446-447.

³⁰ Citado en BADER, *cit.*

³¹ Citado en NAVARRO, *cit.*

V. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS SANITARIOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La desigual distribución de los servicios médicos entre diferentes grupos y clases de la población, es consecuencia de:

- a) La estructura productiva y acumulativa del sector salud, orientada esencialmente a las enfermedades y afecciones de los grupos de altos ingresos;
- b) La compartimentación institucional del sector salud en términos de sus diversos subsectores. Un plan de seguro social de cobertura limitada destinado a 20% de la población concentra recursos humanos y materiales.

En otras palabras, la configuración institucional básica está relacionada funcionalmente con la estructura productiva del sector salud. Los programas de seguro social junto con los fondos de seguridad social que cubren a ciertos grupos de la sociedad tienen una gran influencia sobre la estructura de la demanda de servicios de atención médica. Un plan de seguro de salud urbano, poderoso y prestigiado, influiría asimismo en los procesos de formación y educación médica. Abel-Smith y Leiserson plantean que la existencia de un sistema de seguro de salud influye no sólo en orientar la educación médica hacia los servicios curativos y especializados, sino que puede conducir, además, a la importación en gran escala de costosos equipos y productos farmacéuticos con la merma consiguiente de divisas.

Si el seguro de salud obligatorio conduce a servicios urbanos aún más caros, será imposible, durante generaciones, atender a las zonas rurales a costos comparables por habitante. El establecimiento de seguros de salud para la parte más acomodada de la población distrae recursos en sentido inverso a las exigencias de la justicia social³².

Si bien la evidencia estadística es escasa, los datos confirman que los programas de seguridad social están mejor dotados financieramente que el sector público de salud. Por ejemplo, en Venezuela el programa de seguridad social Instituto Venezolano de Seguros Sociales, IVSS, con una cobertura teórica de 22,4% de la población (principalmente urbana), casi cuadruplicó las consultas médicas curativas por habitante efectuadas por el sector público de salud (Ministerio de Salud)³³. Disparidades similares en cuanto al estándar de los servicios de atención médica entre el sistema de seguro social y los servicios prestados por el Ministerio de Salud pueden hallarse en otros países de la región. Mientras 20% de la población de la región está protegida por un sistema de seguro social, alrededor de 75% está, en teoría, cubierta por los servicios

³² Brian ABEL-SMITH y Alcira LEISERSON "Poverty Development and Health Policy", *Cuadernos de Salud Pública*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1978, pp. 83-84.

³³ Michel CHOSSUDOVSKY, *La miseria en Venezuela*, Valencia, Vadell Hnos., 1977. El Instituto Venezolano de Seguro Social que cubre a 22,4% de la población (sobre todo a trabajadores urbanos) realizó aproximadamente 10 millones de consultas de medicina curativa. El Ministerio que cubre a 70% de la población realizó (en 1973) 9,3 millones de consultas de medicina curativa.

públicos de salud bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud. Naturalmente, la cobertura real es muy inferior a la teórica. Se estima que casi 40% de la población tiene acceso nulo o limitado, a todo tipo de servicios médicos. Esto porcentaje abarca una gran mayoría de la población rural.

El papel y las funciones de los programas de seguridad social en América Latina deben examinarse dentro de una perspectiva global. ¿Cuáles son las funciones de un sistema de seguridad social restringido a determinadas categorías de la población trabajadora? ¿Cómo influye la configuración institucional del sector salud —caracterizada por “compartimientos” estancos (es decir salud pública, programas de seguridad social, diversos programas para los empleados públicos, los militares, etc.)— en el proceso de asignación de recursos? Incide no sólo en su estructura productiva, o sea, los tipos de servicio que otorga, sino en las formas de distribución de los beneficios entre los diferentes grupos de la población. Cuando la cobertura de un sistema de seguridad social se limita a un 20% de la población, la compartimentación institucional conduce a la discriminación social y a mecanismos implícitos de *apartheid* social en la prestación de servicios de atención médica³⁴. Es evidente que los compartimientos institucionales están relacionados funcionalmente con la división de la sociedad en clases sociales.

Los programas de seguridad social están orientados invariablemente al desarrollo de instalaciones hospitalarias urbanas con terapias convencionales que contribuyen a la consolidación de la “estructura productiva” imperante en el sector. La gravedad del problema adquiere toda su importancia cuando se examina la distribución de recursos humanos y financieros entre subsectores institucionales del sector salud. En México, por ejemplo, se estima que 10 a 11% del número total de médicos trabaja para el sector público (SSA), en tanto que 40,3% de los médicos generales y 55,4% de los especialistas trabajan privadamente. Se estima que el subsector privado atiende a menos de 20% de la población. Así, la proporción entre población y médicos oscila entre un máximo de 4.236 habitantes por médico para el sector estatal (SSA), y unos 500 por facultativo para el sector privado³⁵. La misma situación rige para la distribución de recursos financieros entre los diversos subsectores institucionales. El presupuesto por habitante para los dos programas principales de seguridad social duplica con creces el del sector público. El presupuesto por habitante para el ISSSTE es casi 30 veces mayor que para el SSA.

Algo parecido ocurre con la distribución de las camas de hospital. En Venezuela, por ejemplo, la proporción entre camas de hospital y población es cinco veces mayor en las clínicas privadas que en los hospitales financiados por el Estado. Se estima que las clínicas privadas de Venezuela tienen cerca de 4.000 camas hospitalarias destinadas a una ínfima minoría de la población. Esta situación contrasta con una escasez relativa de camas hospitalarias en los hospitales públicos, donde hay unas 20.000 camas para una población de más de 8 millones de habitantes³⁶.

El Estado financia no sólo el sector público de la salud sino que subvenciona además la atención médica privada, los programas de seguridad social y diversos otros programas de cobertura restringida.

³⁴ Es evidente que este análisis (y el concepto de *apartheid* social) no rige para los países en que un sistema de seguridad social cubre a la mayor parte de la población.

³⁵ J. FRENK, cit., p. 484.

³⁶ Michel CHOSSUDOVSKY, cit., p. 117.

“En muchos países, además, el gobierno paga cuotas como patrón o bien subvenciona sistemas de seguridad social (por ejemplo, planes de seguro de enfermedad para funcionarios). En el caso de las subvenciones, existe el peligro de que la carga de la participación del gobierno recaiga en parte en las categorías menos privilegiadas de la población, dado que en las zonas en desarrollo, la mayor parte de los ingresos fiscales se obtiene mediante impuestos indirectos que con frecuencia gravan artículos de primera necesidad”³⁷.

En términos más generales, puede afirmarse que los sistemas de seguridad social de América Latina están financiados sobre una base tripartita con el aporte de empleados y trabajadores, empleadores y subsidios gubernamentales.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PROTECCION QUE OFRECE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN MATERIA DE ATENCION MEDICA EN PROPORCION CUBIERTA
DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1967

País	Población económicamente activa (en miles)	Personas aseguradas directamente en planes de seguridad social (en miles)	Porcentaje de personas aseguradas directamente
Bolivia	2.294	124	55,4
Brasil	27.965	5.696	20,4
Colombia	5.649	569	10,1
Costa Rica	476	152	32,0
Cuba	1.992	1.992	100,0
Chile	2.960	2.098	70,8
Ecuador	1.760	258	14,6
El Salvador	1.011	72	7,1
Guatemala	1.476	367	24,9
Haití	2.530	29	1,1
Honduras	736	33	4,5
México	14.797	2.803	18,9
Nicaragua	551	77	14,0
Panamá	419	131	29,5
Paraguay	696	69	9,9
Perú	3.901	1.035	26,5
Rep. Dominicana	1.046	161	15,4
Venezuela	2.927	641	21,9

Fuente: Milton Roemer, *Development of Medical Services Under Social Security in Latin America* Third American Congress of Social Security Medicine, Inter American Committee on Social Security, Panamá, 1972.

Nota: No se dispone de información suficiente sobre el número de personas protegidas por las mutualidades, los fondos de bienestar social y demás sistemas de atención médica en Argentina, ni sobre los diversos planes de seguro de enfermedad en Uruguay. Respecto a Colombia, México y otros países, las cifras no corresponden al número total de personas protegidas directamente por todos los planes existentes, sino sólo al número protegido por los planes principales. Por ejemplo, si en el caso de México se hubiera dispuesto de cifras correspondientes a los trabajadores cubiertos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el petróleo nacional, las empresas ferroviarias y de electricidad, etc., el número de personas aseguradas y la proporción de la población protegida habría sido un 20% mayor, pero las cifras del cuadro se circunscriben exclusivamente a las personas aseguradas en el Instituto Mexicano de Seguridad Social.

³⁷ Organización Panamericana de la Salud, *cit.*, p. 27.

Cuadro 2

AMERICA LATINA, BENEFICIOS MEDICOS QUE OTORGA LA SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS ANALOGOS EN LOS PAISES, 1971

País	Atención médica general para los trabajadores	Atención médica para los familiares a cargo			Atención médica para los accidentes del trabajo
		Idéntica que para los trabajadores	Atención maternal para las esposas	Atención pediátrica	
Argentina	X ^a	.	X	X	X
Bolivia	X	X	X	X	X
Brasil	X ^b	X	X	X	X
Colombia	X	.	X	X	X
Costa Rica	X	X	X	X	X
Cuba	X	X	X	X	X
Chile	X ^{b c}	X	X	X	X
Ecuador	X	.	.	.	X
El Salvador	X	.	X	.	X
Guatemala	X	.	X	X	X
Haití	X	.	.	.	X
Honduras	X	.	X	X	X
México	X	X	X	X	X
Nicaragua	X ^b	.	X	X	X
Panamá	X	X ^d	X	X	X
Paraguay	X	X ^e	X	X	X
Perú	X ^f	.	X	X	X
Rep. Dominicana	X	.	X	X	X
Uruguay	X ^g	.	.	.	X
Venezuela	X ^b	X	X	X	X

Fuente: Administración de Seguridad Social de los Estados Unidos: programas de seguridad social a través del mundo, 1971, Informe N° 40, (Washington, 1972).

- a Principalmente mediante fondos legales de previsión social y mutualidades no gubernamentales y, en el caso de los trabajadores agrícolas y ganaderos, como responsabilidad del empleador en virtud de la legislación que rige a los trabajadores rurales.
- b Incluye transporte.
- c Incluye exámenes médicos periódicos especiales.
- d Diversas limitaciones en cuanto a prestaciones para los familiares a cargo.
- e Salvo que la hospitalización está limitada a niños menores de 2 años.
- f Sólo el plan acogido al Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social.
- g Diversos planes especiales de seguros de enfermedad, mutualidades, etc.

VI. PLANIFICACION SANITARIA NACIONAL

La planificación sanitaria se ha considerado invariablemente como una técnica para la toma de decisiones caracterizada por la utilización "óptima" y "eficiente" de recursos humanos y financieros de conformidad con ciertos objetivos sanitarios preespecificados. Así concebida, la planificación sanitaria nacional se reduce a la programación de actividades sanitarias sujeta a ciertas condiciones limitantes en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos y financieros.

Cuadro 3

MEXICO: RECURSOS PARA ATENCION MEDICA Y DISTRIBUCION DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ENTIDADES PRIVADAS E INSTITUCIONALES, 1970

Institución	Médicos generales		Especialistas		Total		Población (en miles)		Población por médico	Presupuesto por habitante
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
SSA	1.560	11,3	2.062	10,1	3.622	10,6	23.354	48,2	4.236	131,92
IMSS	3.653	26,6	2.902	14,2	6.555	19,2	11.874	24,5	1.691	1.169,00
ISSSTE	1.747	12,7	1.196	5,6	2.943	8,6	1.874	3,8	591	3.675,00
Otras dependencias	1.210	8,8	2.925	14,3	4.135	12,1	2.481	5,1	500	4.000,00
Privadas	5.528	40,3	11.324	55,4	16.852	49,4	8.795	18,1	500	
Total	13.689	100,0	20.409	100,0	34.098	100,0	48.378	100,0	1.418	

Fuente: J. Frenk, *et. al.*, "Medicina liberal y medicina institucional en México", *Salud Pública en México*, Vol. XVIII, N° 3, p. 484.

Cuadro 4

VENEZUELA: DISTRIBUCION DE CONSULTAS MEDICAS ENTRE ENTIDADES INSTITUCIONALES, 1973

Entidad	Población porcentaje	Número de consultas		Número de consultas por habitante		
		Preventivas	Curativas	Preventivas	Curativas	
IVSS	22,4	—	10.274.003	—	4,02	0,57
Ministerio de Salud	70,0	2.223.549	9.343.690	0,28	1,18	—

Fuente: Michel Chossudovsky, *cit.*, p. 135.

Ya se vio que la estructura del sector salud está caracterizada por desigualdades sociales intrínsecas que restringen la cobertura efectiva a un pequeño sector de la población urbana. La aplicación de métodos costo-eficacia a una estructura que en esencia reproduce las desigualdades sociales conducirá, paradójicamente, a la consolidación de estas desigualdades sociales intrínsecas. Los métodos de costo-eficacia y de planificación óptima no se ocupan de las dimensiones estructurales e institucionales, sino que procuran "medir" la "eficiencia" de los programas sanitarios en función de diferentes indicadores de mortalidad y morbilidad, enjándose a un conjunto de relaciones paramétricas dadas.

Así el método OPS/CENDES, de gran divulgación en América Latina persigue la asignación "eficiente" considerando invariable el formato estructural e institucional del sector salud. Los recursos se asignan en forma óptima según relaciones estructurales e institucionales invariables. El método no examina el importante aspecto de la producción y reproducción de recursos humanos en el sector salud; no se pregunta, por ejemplo, si es adecuada la capacitación médica en relación con las formas patológicas básicas.

El método se presenta como un procedimiento destinado a minimizar el costo por vida salvada mediante intervenciones apropiadas en el sector salud. Como tal, el método no cuestiona los parámetros del sistema sanitario. Aunque los recursos puedan asignarse "en forma eficiente", la estructura, instituciones y tecnología médica del sector salud son inapropiadas y no funcionales en relación con las formas patológicas básicas de la región. Si bien el método OPS/CENDES es "eficiente" dentro de sus propias atribuciones, es "ineficiente" y costoso porque las funciones y procedimientos del sector salud no fueron destinados a utilizarse en la satisfacción de las prioridades sanitarias más apremiantes de la región.

Es necesario recordar el estudio de la Fundación Bariloche, sobre todo por el tratamiento que allí se hace de la esperanza de vida a efectos de extraer nuevos elementos críticos en el análisis del "valor de la vida humana" en la planificación sanitaria nacional.

El modelo matemático ideado por el grupo Bariloche es una simulación que asigna recursos a cada sector: nutrición, educación, vivienda, bienes de capital y bienes de consumo y demás servicios, que abarca todo lo que no va incluido en los otros cuatro, de modo que la esperanza de vida al nacer sea maximizada en cada punto durante el ensayo que se practique. En forma más concreta, con respecto a la salud los autores postulan que:

"no ha sido posible hallar un indicador único que ofrezca una medida adecuada de la salud en un país o región. No obstante, se ha investigado mucho sobre el tema y es posible afirmar que, como primera aproximación, hay por lo menos dos indicadores que deberían considerarse: la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil".

Lo que resulta interesante es que estos dos indicadores son una función de la estructura productiva y la asignación de recursos a los cinco sectores de la economía. No obstante, conviene señalar que tanto la esperanza de vida como la mortalidad infantil fueron insensibles en el modelo de simulación al aumento de recursos sanitarios tradicionales (por ejemplo, número de médicos y de camas de hospital por habitante). En otras palabras, el modelo matemático confirma que las condiciones generales de salud dependen, en primer lugar, de

las condiciones de vida y no de determinadas inversiones en el sistema de atención médica tradicional. Este importante resultado confirma que las formas patológicas esenciales de la región latinoamericana son atribuibles a factores socioeconómicos y no a una escasez de atención médica. La asignación de mayores recursos a los servicios médicos tradicionales no modificará notoriamente los niveles objetivos de salud. Esto plantea, a su vez, el problema de la asignación de recursos entre la atención médica convencional y otros programas públicos (por ejemplo, sistemas de alcantarillado, abastecimiento de agua, eliminación de excretas, etc.) que tienen influencia en las formas patológicas básicas.

VII. ATENCION SANITARIA PRIMARIA

Como se vio, las pautas de formación de médicos y personal paramédico suelen ser inadecuadas para satisfacer los objetivos sanitarios más fundamentales de la región, por cuanto las formas patológicas esenciales imperantes no exigen capacitación profesional y equipos médicos costosos. En otras palabras, la mejor estrategia para combatir los problemas sanitarios que afectan a la mayoría es poner énfasis en los servicios preventivos, ambientales y orientados a la comunidad y no en la atención médica personal y curativa.

Ello ha conducido a que, recientemente, se haya puesto énfasis en la expansión de los programas de atención primaria de bajo costo, sobre todo en zonas rurales y para los sectores económicos más pobres de la sociedad.

En las áreas rurales la mayoría de esas acciones preventivas y un gran número de procedimientos médicos son sencillos y no requieren capacitación profesional costosa, pudiendo seleccionarse los trabajadores sanitarios primarios entre los campesinos y capacitarlos en la propia aldea o cerca de ella.

La Organización Mundial de la Salud expresa que la profesión médica suele oponerse a nuevos tipos de personal sanitario aduciendo que la prestación de atención médica es demasiado importante, demasiado compleja y demasiado peligrosa para dejarla en manos de personal menos capacitado³⁸. Por otra parte, la capacitación de personal auxiliar deja mucho que desear. Invariablemente, el establecimiento en América Latina de servicios auxiliares que emplean personal no profesional ha conducido a una especie de *apartheid* social en cuanto a cobertura y acceso a los servicios de salud, en que algunos sectores de la población reciben servicios sanitarios "de segundo orden" prestados por auxiliares mal capacitados y dotados de materiales escasos e inadecuados. El empleo de personal auxiliar sólo se justifica si los procedimientos médicos efectuados por el auxiliar pueden integrarse a la jerarquía global del sistema sanitario. La utilización de personal auxiliar implica división del trabajo dentro de tal sistema. Las funciones y procedimientos médicos más complejos requieren la existencia de un mecanismo de derivación.

Si bien la creación de un sistema de trabajadores primarios ofrece una forma alternativa de atención sanitaria que ha sido aplicada con éxito en

³⁸ *Ibid.*, p. 17.

varios países en desarrollo, su existencia plantea aspectos importantes relativos a: a) la capacitación y enseñanza del personal auxiliar; y b) la integración de los servicios primarios de salud rural al sistema global de servicios sanitarios.

En la mayoría de los países del Tercer Mundo, el grueso del gasto fiscal en salud se asigna a los procedimientos curativos basados en hospitales. A su vez, los hospitales están concentrados en zonas urbanas y la mayoría de los pacientes provienen de estratos medios y altos. Generalmente, faltan los sistemas de derivación rural-urbana, lo que significa que los habitantes rurales no tienen acceso a los servicios de atención médica convencionales de las ciudades. Navarro sugiere que los grupos urbanos de altos ingresos tienen una influencia política y económica importante en la distribución de recursos del sector salud. En Colombia, por ejemplo, mientras había 0,78 médicos por 10.000 habitantes en las zonas rurales, en las ciudades se sobrepasaba la cifra de 15 por 10.000. Una pauta similar de distribución de médicos y de recursos humanos existe en la mayoría de los demás países latinoamericanos³⁹.

Al analizar la cuestión de los servicios rurales de salud, debe tenerse presente la distribución urbano-rural de la población regional. Entre 1950 y 1970, la población total de América Latina aumentó 73% y la población urbana se elevó en 140%. En 1950, la población urbana correspondía a 41% de la población total (67 millones). En 1970, la población urbana pasó a representar 50% de la población total y se espera que llegue a 64% en 1980. Estos cambios llevan a que los planes y programas destinados a ampliar la cobertura de la atención sanitaria primaria deban orientarse no sólo a la prestación de servicios sanitarios en zonas rurales, sino también a una mejor cobertura de las zonas urbanas y, en particular, extenderla a las zonas periféricas marginales de las grandes ciudades. En vista de las diferencias de estructura demográfica, la naturaleza de los servicios sanitarios primarios en las zonas periféricas de las ciudades será muy diferente de los que podrían prestarse en zonas rurales menos pobladas.

El crecimiento de las grandes ciudades de América Latina ha acarreado un aumento correspondiente de la demanda de atención médica y sanitaria en las zonas urbanas. Pese a que los recursos sanitarios están concentrados en las zonas urbanas, no ha mejorado el acceso a la atención sanitaria primaria para una gran proporción de la población urbana. Al respecto, es preciso destacar que la distribución desigual de la atención sanitaria entre grupos sociales receptores de una sociedad no depende exclusivamente de factores espaciales y geográficos.

El análisis de algunos casos de aplicación de los principios de la atención primaria de salud muestra que los intentos de aplicar las ideas de la atención primaria de salud enfrentan serios problemas, porque las unidades locales quedan desvinculadas funcionalmente de los niveles superiores del sistema sanitario, careciendo de un sistema eficaz de derivación, la capacitación y supervisión del personal sanitario auxiliar es deficiente y los materiales y equipos médicos, inadecuados. Ello lleva a afirmar que si no se introducen cambios estructurales globales en el sistema sanitario, el establecimiento de unidades locales de atención autosuficientes suele conducir a la consolidación de una estructura de atención sanitaria dualista, caracterizada por una nítida diferenciación en cuanto al tipo y calidad de servicios de atención médica prestados a los diferentes sectores de la población.

³⁹ Vicente NAVARRO "The Underdevelopment of Health or the Health of Underdevelopment", *Politics and Society*, Winter 1974, p. 286.

El abastecimiento de agua: una necesidad básica

Terence R. Lee

"Lo mejor es el agua", PINDARO.

PRESENTACION

Todos los países de América Latina han enfrentado y están enfrentando la presión causada, ya sea por el rápido crecimiento de la población, o por los cambios en la distribución de la población, o por ambas cosas, lo que ha creado grandes demandas de servicios sociales básicos en una situación en que la provisión preexistente ya era deficiente. Los problemas son especialmente agudos en las ciudades y pueblos que reciben fuerte migración desde las áreas rurales. Ello hace que mucha gente quede sin acceso a los servicios sociales básicos. Una de las necesidades básicas cuya satisfacción se encuentra restringida es un suministro público confiable de agua potable y la subsecuente sanidad y drenaje. En 1977 se estimaba que más de 100 millones de habitantes urbanos de América Latina y alrededor de 80 millones en el área rural habitaban viviendas que carecían de conexiones a un sistema de suministro de agua.

El establecimiento de un sistema de suministro de agua seguro y confiable en el hogar se ha convertido en uno de los objetivos más valorados por la comunidad de los países en desarrollo. En muchos países existe una alta incidencia de enfermedades causadas por el agua que pueden asociarse al uso de fuentes hídricas sin protección ni tratamiento, a menudo muy contaminadas debido a la ausencia de alcantarillado y drenaje, y la falta de servicios de mantención hace que con frecuencia los sistemas públicos existentes no proporcionen un suministro seguro y confiable. El fundamento de la relación enfermedades y agua descansa en el hecho de que los serios problemas sanitarios persisten, pese a los considerables mejoramientos en los servicios médicos. Estos mejoramientos de la salud pública han tenido el efecto, a pesar de la reducción de la tasa de mortalidad, de que los niveles de muchas enfermedades infecciosas siguen siendo altos e incluso han aumentado¹. Las normas de salud generales permanecen bajas, a pesar de las reducciones de la mortalidad. Por consiguiente, existe una pérdida económica debida a la baja eficiencia laboral de la población, y un gravamen adicional que se está imponiendo a las

¹ Ver, por ejemplo, OPS/OMS, *Las condiciones de la salud en las Américas*, 1973-1976, p. 12.

instalaciones médicas y al personal ya sobrecargado. Existe, por lo tanto, un argumento aparentemente fuerte *a priori* para tomar medidas a fin de mejorar la salud mediante la reducción o la eliminación de enfermedades controlables realizando inversiones en mejores suministros de agua.

Durante largo tiempo se han hecho esfuerzos por solucionar el problema de la falta de acceso al suministro de agua y de drenaje sanitario adecuado. Los primeros esfuerzos internacionales importantes en América Latina datan de la Carta de Punta del Este, en la cual se propuso como meta que durante la década 1960-1970 "agua potable y drenaje deberían estar al alcance de al menos el 70 por ciento de la población urbana y el 50 por ciento de la población rural". Este esfuerzo fue renovado en la Tercera Reunión Especial de Ministros de Salud, celebrada en Santiago en 1972. En ella se propuso extender las conexiones domésticas al 80 por ciento de la población urbana y al 50 por ciento de la población rural o, al menos, reducir las deficiencias existentes a la mitad y a un tercio, respectivamente, para 1980. El interés internacional se ha revitalizado, dada la preocupación mostrada por las Naciones Unidas en este tema, primero en la Conferencia sobre el Hábitat, realizada en Vancouver en 1976 y, posteriormente, en la Conferencia sobre el Agua, en Mar del Plata, en 1977. En 1978, la Asamblea General confirmó su interés mediante el establecimiento del "Decenio Internacional del Suministro de Agua Potable y Sanidad"². El propósito de esta década es "asegurar un suministro de agua potable confiable y proveer instalaciones sanitarias a todas las comunidades urbanas y rurales... por país, tomando en cuenta sus condiciones sanitarias, sociales y económicas"³. Hay varias razones para este interés en el abastecimiento de agua y en los sistemas sanitarios concomitantes, pero una fundamental es la promesa de mejor salud, particularmente entre los muy jóvenes y los muy pobres.

Es evidente que en el pasado la inversión ha sido escasa, si se la relaciona con las estimaciones existentes sobre las necesidades insatisfechas. En muchos países de la región, por lo demás, esos cálculos no han estado acompañando el crecimiento de la población a la que le va a prestar el servicio⁴. El financiamiento y la administración de los sistemas de suministro de agua han sido problemas recurrentes y hay pocos ejemplos de adopción de soluciones exitosas. Las prioridades reales dadas al suministro de agua no han podido mantenerse a la par con la retórica y no está claro por qué esto ha sido así. ¿Serán escasos los beneficios sociales en relación con los costos? ¿Hay argumentos para no invertir? ¿O los beneficios son grandes y, por lo tanto, debería concederse una alta prioridad real y no sólo retórica al establecimiento de sistemas de suministro de agua? Si lo último es verdadero, entonces, ¿cuál debería ser el marco dentro del cual se construyan y se controlen los sistemas de suministro de agua?

² Resolución A. 32/158 de la Asamblea General.

³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, Nueva York, Naciones Unidas, E/Conf. 70/29, No. de venta E77.11.A.12, 1977, párrafo 15.

⁴ Incluso en algunos de los países más ricos de la región ha descendido la proporción de la población atendida. Así, en Argentina la población urbana pasó del 79 por ciento en 1964 al 73 por ciento en 1977.

EL AGUA Y LA ENFERMEDAD

En América Latina las enfermedades asociadas con el agua constituyen todavía causas significativas de enfermedad y muerte⁵. A mediados de la década de 1970, un grupo de enfermedades asociadas con el agua, las diarreas, estaban entre las principales causas de muerte en todos los países de la región, entre los niños de menos de un año de edad, y en todos, excepto en tres países, también entre los niños de 1 a 4 años de edad (cuadro 1). En muchos países tales enfermedades eran la principal causa de muerte en estos dos grupos de edades. Por lo tanto, es fácil establecer que las enfermedades asociadas con el agua constituyen un componente importante de la miseria y el sufrimiento humanos y son un compañero constante de la pobreza. Sin embargo, no es tan fácil establecer un papel real del agua en la transmisión de enfermedades, o identificar la contribución que hace la existencia de suministros de agua seguros y confiables a la reducción de la incidencia de las enfermedades.

Hay varias maneras mediante las cuales éstas se vinculan con el agua. La clasificación más aceptable es la basada en el papel que juega el agua en su transmisión. Así hay enfermedades: (i) transmitidas por el agua (fiebre tifoidea, hepatitis infecciosa, diarrea en general); (ii) provocadas por contacto con agua (tracoma, sarna, shigella disenterica); (iii) ocasionadas por el agua (esquistosomiasis, lombriz de Guinea); (iv) cuyos vectores son insectos relacionados con el agua (oncocerciasis, malaria)⁶.

Las enfermedades mencionadas son significativas en casi todas partes de América Latina. Tal vez lo más grave es la presencia de enteritis y otros tipos de diarreas. Estas enfermedades, como se muestra en el cuadro 1, constituyen la causa principal de la persistencia de altas tasas de mortalidad infantil en la mayor parte de la región y un motivo importante de muerte en 19 de los 34 países que pertenecen a la Organización Panamericana de Salud. Hay pocas dudas de que esta situación pueda estar directamente relacionada con la existencia de deficiencias en el suministro doméstico de agua⁷.

Hay otras enfermedades transmitidas por el agua que también son significativas en la región, particularmente otras formas de disentería, amébrica y bacilar, que se encuentran en todos los países tropicales; hepatitis infecciosas, aún más extendidas en lo que concierne a su incidencia y, asimismo, la fiebre tifoidea. Esta última prevalece particularmente en Sudamérica continental, aunque ha tendido a declinar en los años recientes.

⁵ Recién en 1855 se estableció una clara relación entre una fuente de agua contaminada y un brote específico de enfermedad, aunque la conveniencia de tener suministros de agua de cañería en el hogar se reconocía desde hacía tiempo.

⁶ Esta clasificación ha sido tomada de Gilbert T. WHITE, David J. BRADLEY, Anne U. WHITE, *Drawers of Water*, Chicago, University of Chicago Press, 1972.

⁷ Las tasas se indican sólo si las diarreas están entre las cinco causas principales de muerte en el grupo de edad.

⁸ Convertido de la tasa por 1.000 nacimientos vivos.

⁹ El estudio de la Organización Panamericana de Salud sobre la mortalidad en la infancia demuestra que "la carencia de servicios de agua tiene una relación directa con la excesiva mortalidad postneonatal y es una importante medida de las condiciones ambientales desfavorables". Ver Organización Panamericana de Salud, *Patterns of Mortality in Childhood*, Publicación Científica N° 262, Washington, 1973, p. 314.

Cuadro 1

MUERTES POR ENTERITIS Y OTRAS ENFERMEDADES DIARREICAS, 1973-76
(Tasas por 100.000/grupo de edad) ⁷

País	Menos de 1 año ⁸		1 a 4 años	
	Tasa	% muertes	Tasa	% muertes
Argentina	832,5	14,1	38,2	11,5
Barbados	65,3	2,3	—	—
Belice	1.076,7	28,0	—	—
Colombia	No hay tasa	19,8	105,0	21,5
Costa Rica	677,5	18,3	36,4	17,7
Cuba	247,2	9,0	—	—
Chile	709,8	12,8	18,6	8,5
Ecuador	1.556,9	22,2	302,7	21,8
El Salvador	1.276,1	23,9	192,9	29,9
Guatemala	1.789,7	22,2	726,0	30,0
Honduras	829,0	24,6	251,4	27,2
México	1.079,3	23,1	125,1	27,4
Nicaragua	1.509,2	40,8	200,6	37,5
Panamá	306,5	9,3	75,0	16,5
Paraguay	1.664,1	19,6	183,3	32,6
Perú	1.500,4	20,7	164,6	21,8
Rep. Dominicana	793,3	18,2	89,5	18,6
Trinidad y Tabago	803,4	31,3	43,2	26,7
Uruguay	363,3	8,9	7,3	5,5
Venezuela	711,0	16,3	45,8	12,1

Fuente: OPS/OMS, *Las condiciones de salud en las Américas, 1973-76.*

Existe también un grupo importante de enfermedades relacionado no tanto con la contaminación de suministros de agua o alimento, sino con alteraciones en el régimen hidrológico. En general, este tipo de enfermedades, como dengue, fiebre amarilla y malaria, transmitidas por vectores insectos que viven en ambientes acuáticos particulares, están restringidas a áreas tropicales.

Las enfermedades ocasionadas por agua de irrigación no están tan expandidas en la región. La esquistosomiasis o biliartiasis, ocasionada por el agua, es endémica en las regiones oriental y central de Venezuela, en gran parte de Brasil, en Suriname central y en muchas islas del Caribe. Se ha estimado que más de seis millones de personas residentes, en su mayoría, en las áreas rurales, están infectadas ¹⁰. Desgraciadamente, la incidencia de la enfermedad no está completamente documentada, pero en Africa se ha comprobado su relación con la construcción de embalses y redes de drenaje y riego en particular, que proporcionan el ambiente de agua relativamente estancada donde prospera la babosa.

Sería poco probable que una situación similar no se diera en América Latina.

Donde la transmisión de enfermedades se debe al suministro doméstico de agua o al alimento, el control es relativamente completo, aunque no fácil. Mucho más complejo es el control de enfermedades transmitidas por otros

¹⁰ Pan American Health Organization/World Health Organization, *Health Conditions in the Americas, 1969-1972*, Washington, 1974, p. 40.

miembros de los ecosistemas. La cadena de acciones y reacciones es a menudo muy extensa y difícil de dominar, especialmente cuando los medios para hacerlo todavía no se comprenden bien. Los beneficios sanitarios originados por el mejor suministro de agua tienden a limitarse, por lo tanto, a disminuir las enfermedades transmitidas por el agua y las ocasionadas por contacto. Incluso en este caso, la mayor eficiencia en el suministro de agua puede no tener repercusiones inmediatas notables sobre la salud de las poblaciones atendidas, ya que la nutrición y otras características ambientales son factores también importantes. Mejores suministros de agua mejorados parecen ser una condición necesaria pero no suficiente para eliminar las enfermedades.

EL ESTABLECIMIENTO DE SUMINISTRO DE AGUA EN AMERICA LATINA

A pesar de la fijación de metas de suministro de agua y de drenaje, realizada en las Conferencias de Punta del Este y Santiago, y de haberse alcanzado relativo éxito en el cumplimiento de los objetivos de Punta del Este, al menos en las áreas urbanas¹¹, el establecimiento de suministro de agua ha tendido a estancarse en los años recientes. La proporción de la población atendida ha descendido en algunos países, como Argentina, Colombia y El Salvador, por ejemplo y, salvo unas pocas excepciones notables, las tasas de extensión de los servicios ha declinado en la región en general. Sólo en algunos de los países más pequeños, por ejemplo Costa Rica y Panamá, el suministro de agua es universal entre los habitantes urbanos (cuadro 2). En las áreas rurales es raro que la proporción de la población con conexiones domésticas alcance a la mitad, siendo la única excepción Costa Rica. En unos pocos países, como Haití, Paraguay y Guatemala, la existencia de conexiones domésticas en las áreas rurales es virtualmente desconocida. Considerando la totalidad de la región en 1977, el 70% de la población urbana vivía en casas con conexión de suministro de agua, mientras que sólo el 16% de la población rural gozaba de tal suerte. Debería tomarse en cuenta que una gran proporción de la población rural vive dispersa con densidades muy bajas¹². En consecuencia, los sistemas centralizados de suministro de agua por cañería pueden no ser factibles y se requieren procedimientos alternativos, normalmente pozos. Las conexiones a sistemas de alcantarillado, generalmente, son mucho menos frecuentes que las conexiones a sistemas hídricos. Sólo en Panamá ellas son universales en las áreas urbanas.

¹¹ En 1974, según la Organización Panamericana de Salud, cerca del 64 por ciento de la población urbana se benefició con suministro doméstico y el 79 por ciento tuvo "acceso fácil" a una fuente de agua confiable. Sin embargo, sólo un cuarto del total de la población rural tenía acceso en 1974 a una fuente de suministro de agua segura y confiable.

¹² En Chile, en 1977, se estimaba que cerca del 80 por ciento de la población rural vivía dispersa en comunidades de menos de 200 habitantes, "Chile, evaluación rápida del estado actual y de las previsiones de desarrollo del sector", *Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento*, Santiago de Chile, julio 1978.

Cuadro 2

CARACTERISTICAS DEL SANEAMIENTO SELECCIONADAS, AMERICA LATINA, 1977 O ULTIMO AÑO

País	Porcentaje de población urbana con conexiones domésticas	Porcentaje de población rural con conexiones domésticas	Porcentaje de población urbana con alcantarillado
Argentina	73	26	40
Barbados	98	47	—
Belice	64	21	5
Bolivia	26	6	42
Brasil	75	18	34
Colombia	80	20	65
Costa Rica	97	60	42
Cuba	91	6	46
Chile	77	8	67
Ecuador	69	3	63
El Salvador	50	12	36
Guatemala	41	3	31
Guyana	94	44	43
Haití	17	0	—
Honduras	66	9	48
Jamaica	100	34	21
México	69	32	41
Nicaragua	77	9	31
Panamá	93	23	97
Paraguay	27	0	15
Perú	55	3	50
Rep. Dominicana	66	12	27
Suriname	80	21	38
Trinidad y Tabago	78	42	69
Uruguay	82	11	58
Venezuela	63	47	52
América Latina	71	16	43

Fuente: OPS/OMS, *Las condiciones de la salud en las Américas, 1973-76*.

EL ENIGMA DEL SUMINISTRO DE AGUA

Llama la atención, al menos al observador superficial, que el establecimiento de un servicio público con impactos beneficiosos tan fuertes y obvios sobre la calidad de la vida, que requiere usar una tecnología simple y conocida, al alcance de la capacidad técnica de todos los países de la región y con un amplio apoyo de las agencias internacionales¹³, se haya estancado en muchos

¹³ Se puede lograr una impresión de la extensión del apoyo externo, derivado del movimiento inicial en el desarrollo del suministro de agua y de sanidad, en OPS/OMS, *Community Water Supply and Sewage Disposal Programs in Latin America and Caribbean Countries*, Documento N° ES5, Washington, junio 1969.

países de la región. Las explicaciones para esta situación no van a encontrarse en la oposición política directa de grupos de interés particulares, ni tampoco en la falta de reconocimiento de los beneficios que se van a derivar de tales medidas, ni en ningún cambio en el nivel de ayuda y asistencia externa. La explicación parece encontrarse más bien en una combinación de factores externos e internos, que incluyen la influencia de la evolución histórica de la política de suministro de agua y el acaecimiento de sucesos particulares dentro del contexto político, social y económico más amplio, en el cual tiene que ubicarse el establecimiento de sistemas de suministro de agua. Las combinaciones de estos factores varían de país en país, pero ellos están presentes en todas partes. Además, su influencia ha sido suficiente para romper la continuidad de la anterior tendencia dominante que conducía a una rápida expansión de los servicios públicos de suministro de agua, y a un mejoramiento de la calidad de los servicios proporcionados y también de la administración técnica y financiera.

En América Latina, como en cualquier parte, el suministro de agua ha sido tradicionalmente una función municipal¹⁴. En la mayor parte de América Latina las municipalidades gozan de una autonomía muy restringida y de poca independencia financiera. Alrededor de 1960, sólo en tres países (Ecuador, Colombia y Guatemala) las municipalidades controlaban más del 10% del gasto público total¹⁵. Los países de la región se han caracterizado por gobiernos extremadamente centralizados, incluso los Estados federados. Cuando no ha sucedido así, los gobiernos han tendido a ser débiles e ineficaces y, así, también los servicios dependientes de ellos, como el suministro de agua. La típica compañía municipal de suministro de agua tiende a estar subcapitalizada, provee un suministro de agua no confiable, a través de un sistema inadecuadamente mantenido, y sus ingresos se deterioran con la inflación. Desgraciadamente, a pesar de los recientes cambios y reformas, la imagen del suministro de agua por cañería como un bien gratuito o muy barato, aunque fuera sólo erráticamente disponible, ha tendido a persistir. Esta actitud tradicional ha tenido una influencia engañosa para los programas de mejoramiento y ha interferido en la inversión en sistemas de suministro de agua y en su operación¹⁶.

La política del suministro de agua adoptada recientemente en la mayoría de los países de América Latina ha perseguido no sólo el establecimiento de metas específicas de suministro, sino también el mejoramiento de la organización y administración del servicio.

La forma particular que ha tomado dicha política ha variado de país a país, pero, en general, las reformas tienen características comunes, como el establecimiento de servicios nacionales uniformes para reemplazar o complementar la obra de las compañías municipales o estatales existentes, como en Obras Sanitarias de la Nación, de Argentina, Instituto Nacional de Obras Sanitarias de Venezuela, las corporaciones en cada estado brasileño, etc.; el establecimiento conjunto de suministro de agua y servicios de alcantarillado bajo la responsabilidad de una institución única y la adopción de criterios de dirección más rigurosos, con énfasis en el autofinanciamiento.

¹⁴ En pocos países (Estados Unidos, Reino Unido y otros) hay compañías privadas de suministro de agua. En tales casos, el suministro de agua es un servicio centralizado.

¹⁵ Ver Walter B. STÖHR, *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972, pp. 71-77.

¹⁶ Un problema típico de esta naturaleza se encuentra referido en Pedro Pablo AZPÚRUA, "El costo del agua potable y la salud pública", en *25 de 35*, Editorial Latina, Caracas, 1975.

Esta estrategia, a pesar de su éxito inicial, no ha conducido a un incremento sostenido en el abastecimiento de conexiones domésticas en comunidades urbanas, ni a la expansión significativa de suministros de agua en el campo. Este fracaso puede atribuirse a muchos factores, incluyendo la falta de personal capacitado para apoyar y mantener la expansión inicial, la falta de voluntad política para mantener la prioridad dada inicialmente a los suministros de agua comunitarios, así como el peso que ha tenido el argumento de que los suministros de agua comunitarios deben proporcionarse hasta el punto en que da comunidad pueda pagarlos. Esto ha producido diversas consecuencias: a menudo, ha excluido a los muy pobres de cualquier servicio, debido a su incapacidad para pagar; ha elevado el costo de los sistemas de suministro de agua, por la insistencia en instalar sistemas de medición de agua; o ha eliminado cualquier estrategia alternativa viable, donde se ha rechazado este "enfoque de banqueros".

La tendencia de excluir a los pobres se produjo debido a la ausencia de un sistema de subsidios que permitiera su incorporación, cuando se han aplicado criterios financieros estrictos a la administración del sistema de suministro de agua. Además, aun en los casos en que se ha proporcionado subsidio para la inclusión de los pobres en el sistema, posteriormente se les ha cortado el suministro debido a su incapacidad para pagar las cuentas.

Hay poderosos argumentos, desde el punto de vista de la eficiencia, para justificar que los sistemas de suministro de agua sean manejados en forma tal que los ingresos se recojan en cantidad suficiente, no solamente para cubrir los costos de operación y mantención, sino también para financiar las inversiones de capital. Sin embargo, existen también argumentos para proporcionar a toda la población urbana y de áreas rurales densas acceso a sistemas centralizados de cañerías, por medio de conexiones individuales de suministro de agua y alcantarillado, sin considerar la capacidad individual para pagar.

AGUA SEGURA PARA TODOS

En los países desarrollados en los últimos veinte años muchos estudios sobre el suministro de agua argumentaron que esta industria ha sido dirigida a menudo según criterios financieros y económicos que pueden haber tenido como consecuencia una mala distribución de recursos¹⁷. El argumento de estos estudios es que el agua, particularmente cuando se la ha sometido a tratamiento y se la conduce por cañería, constituye un producto básico y tiene, por tanto, costos de extracción y uso. Para que cualquier sistema de suministro de agua funcione efectivamente, estos costos deben cubrirse, sea con los ingresos recolectados de los clientes, sea con subvenciones procedentes de la tributación

¹⁷ Ver, por ejemplo, J. HIRSCHLEIFER, J. G. DEHAVEN y J. W. MILLIMAN, *Water Supply, Economics, Technology and Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1960; P. A. BIRD y C. I. JACKSON, "The Scope for Pricing in Maximizing the Efficiency of Resources: Economic Changes for Water", en *Reading in Price Theory*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1967, y A. P. GRIMMA, *Residential Water Demand: Alternative Choices for Management*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

general, sea como es usualmente el caso a través de alguna combinación de las dos cosas. La conclusión es que el precio del agua debería reflejar su costo verdadero, es decir, su costo marginal. Con ello se aseguraría que el costo incremental de la expansión del sistema hídrico se reflejase en la tarifa del agua. En general, esto no ha ocurrido y, por lo tanto, no habría estímulos para que el consumidor economice agua. Por lo tanto, los sistemas tienden a complicarse, y hay sobreinversión en el sector de suministro de agua. Obviamente, este argumento no es central al problema común en América Latina de la falta de cobertura del sistema público de suministro de agua. Sin embargo, desgraciadamente, en este caso como en otros, existe la tendencia de suponer que las ideas más recientes de los países desarrollados son apropiadas para otros contextos. El desacuerdo con el criterio de fijar precios al costo marginal en el caso del suministro de agua ha llevado a la elaboración de un conjunto de criterios de política.

Se ha enfatizado la necesidad de una administración más eficiente, y se ha pensado que el consumidor debería pagar por el agua, a través de la introducción extensiva de la medición como un medio de recaudar los costos del agua. Los servicios públicos de gas y electricidad tradicionalmente han usado medidores para cobrar. Los servicios de agua, en cambio, en muchos casos, no lo han hecho ni lo hacen. Parecería perfectamente lógico que lo hicieran, en particular, porque el consumo de agua es altamente elástico en lo que concierne a los ingresos e inelástico en cuanto al precio. Esto facilita la manipulación de los precios, el establecimiento de cobros por el suministro de agua como medio de redistribución de ingresos y el subsidio interno del programa de suministro de agua a través de la transferencia desde áreas de altos ingresos a las de bajos ingresos¹⁸. Parece que el medidor es la llave de esta política¹⁹. Sin embargo, no se requiere medidor para la prosecución de cualquier política en particular tendiente al suministro de agua. Los sistemas hídricos pueden operar bastante exitosa y eficazmente sin usar medidores para los consumidores domésticos²⁰. La relación entre el uso y el consumo de agua y el ingreso es tan fuerte que puede recurrirse a sistemas de tasación sin variaciones. En particular, este es el caso, si tales cobros están relacionados con las condiciones habitacionales. Se ha demostrado que la calidad de la vivienda es la causa determinante más importante del nivel de consumo de agua tras la accesibilidad a una fuente hídrica²¹. La fuente de variación más importante en el consumo no se produce por los costos del agua, sino por la habilidad para usarla. Las familias grandes que viven en chozas de una sola habitación, con piso de tierra, sin instalaciones permanentes de cocina o baño enfrentan restricciones considerables en su habilidad para usar agua. Incluso cuando familias pobres se mudan a lugares con condiciones sanitarias mínimas de vivienda, el consumo

¹⁸ Esto se ha hecho en Costa Rica y se ha considerado en Brasil.

¹⁹ Sin embargo, los medidores son muy costosos. Recientemente se estimó que el costo anual de medición en una gran ciudad de Asia era US\$ 11,54 por conexión. No hay razón para suponer que serán menores en América Latina. Una interesante discusión aparece en Robert J. SAUNDERS y Jeremy J. WARFORD, *Village Water Supply*, Washington, Banco Mundial, 1976, pp. 234-238.

²⁰ En el Reino Unido incluso los servicios privados siguen siendo "lucrativos" sin recurrir a los medidores domésticos.

²¹ Ver, por ejemplo, Terence R. LEE, *Residential Water Demand and Economic Development*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

de agua permanece determinado por las oportunidades limitadas ofrecidas. En general, no hay evidencia de que el uso y el consumo de agua estén, discrecionalmente aparte, salvo el riego del jardín, cuando la oportunidad y la necesidad coinciden. En efecto, la atención que se ha prestado a la eficiencia en la operación del sistema, el concepto de que el consumidor debería pagar y el medidor han oscurecido el problema más básico, de que la única meta razonable en materia de suministro de agua es "agua segura para todos" traducida, en términos operativos, como la máxima cobertura de servicio tanto en las ciudades como en el campo. Sólo dentro de ese esquema el autofinanciamiento eficaz, el pago de los consumidores, el empleo de medidores y problemas similares, pueden colocarse en perspectiva y en relación el uno con el otro.

Pobreza, derecho y asistencia legal

Rolando Franco

I. PRESENTACION

Se presentará aquí una perspectiva sociológica de las relaciones entre la asistencia legal y la pobreza.

Es sabido que la asistencia legal se dirige predominantemente a los pobres, y en su prestación tiene importancia fundamental el otorgamiento por el Tribunal respectivo del denominado "privilegio de pobreza". Empero los criterios jurídico y sociológico de lo que sea la pobreza son diversos y parecería que quienes son considerados extremadamente pobres de acuerdo a este último, se encuentran al margen de la asistencia legal prestada por las instituciones jurídicas.

A continuación se harán algunas reflexiones sobre qué implicaría dotar de asistencia legal a los extremadamente pobres, y se formularán consideraciones sobre la forma y modo de lograrlo, insinuando pistas que deberían considerarse en caso de que las autoridades se propusieran enfrentar sistemáticamente dicho problema.

II. LOS POBRES ANTE LA LEY

1. Las cifras presentadas en este libro sobre la situación del sector más desposeído de la población latinoamericana permiten presumir que su acceso al Derecho en general y a la asistencial legal en particular es dificultoso no sólo por su carencia de bienes materiales, sino porque su percepción de los aparatos jurídico-estatales probablemente los lleva a desconocer la existencia de tales servicios, a no solicitarlos o a sentirse o ser rechazados cuando intentan acceder a ellos.

2. Aunque no sea una actitud deliberada, es evidente que los pobres sufren diversas desventajas en sus vinculaciones con el sistema legal. Su falta

de experiencia y de capacidad para iniciar acciones judiciales que les aseguren beneficios y protección legal son evidentes.

Es por demás conocido que el sistema jurídico se vuelve cada vez más intrincado *pari passu* la complejización creciente de las sociedades. Por lo mismo, quien no cuenta con un asesoramiento legal adecuado difícilmente puede movilizar los mecanismos destinados a proteger sus derechos.

Es también sabido que la representación legal de los pobres por abogados privados deja mucho que desear. Ello ha conducido a que se establezcan, en casi todas las sociedades, diversos mecanismos para proteger sus intereses. Pero es indudable que, pese al posible éxito alcanzado, siguen existiendo fuertes diferencias en la utilización de servicios legales de calidad entre pobres y no pobres.

Los abogados privados que aceptan regularmente clientes de bajos ingresos tienden rápidamente a ser miembros marginales de la profesión. Por otro lado, los más talentosos, generalmente, se orientan hacia áreas de especialización profesional que carecen de vinculación directa con los pobres. Si bien prestar asistencia legal a los pobres puede ser motivo de satisfacciones psicológicas, es obvio que hay recompensas más remunerativas en otros campos profesionales.

3. La debilidad de la asistencia legal a los pobres debe explicarse por sesgos estructurales del sistema legal, por disfunciones de la ley y también por el descuido de la representación legal utilizable por los pobres.

Todo ello conduce a la necesidad de buscar medidas que tiendan a remediar esta situación, y mecanismos más adecuados para facilitar la representación legal mediante el establecimiento de programas de servicios y ayuda legales.

4. Todas las legislaciones destacan que las personas son iguales ante la ley. La realidad, en cambio, indica que quienes son más educados y saben cómo manejarse ante los tribunales de justicia son mejor tratados por los funcionarios judiciales y tienen acceso más fácil a la utilización de los servicios legales.

Para concretarse, la igualdad ante la ley exige una distribución igualitaria de los servicios legales, lo que está lejos de suceder en el presente. Es necesario crear mecanismos que permitan a los pobres contar con la asistencia legal necesaria en forma gratuita a efectos de poder comparecer en igualdad de condiciones ante los tribunales.

Otro aspecto es la equidad de la ley misma. Los tribunales de justicia se han hecho cada vez más complicados y se han desarrollado sustitutos que convierten a los juzgados sólo en un resorte a utilizar en última instancia. Así, los abogados elaboran los documentos que serán presentados a los tribunales llegado el caso, creando por adelantado los requisitos necesarios para evitar el litigio o para triunfar cuando él sea inevitable. Todo esto, que forma parte del sistema legal, está vedado a los pobres. Así, mientras las clases alta y media pueden minimizar el contacto con el aparato judicial, los pobres terminan estando vinculados a él sin haber podido utilizar previamente los mecanismos ya mencionados.

III. LA PERCEPCION DEL DERECHO PROPIA DE LOS GRUPOS POBRES

1. Todo lo anterior muestra que la asistencia legal *strictu sensu* es sólo una parte del problema más amplio y complicado de las relaciones entre ciertos grupos sociales, en este caso los pobres, y el sistema jurídico como un todo.

Se sabe que una diferente inserción en una estructura social determinada hace que la percepción del mundo sea bastante diferente.

Incluso concepciones como las de salud y enfermedad que, en principio, parecen tan poco opinables, muestran grandes variaciones según clases sociales¹. Se ha recordado que "cuando el ingreso es más adecuado para cubrir las necesidades básicas, la lista de cosas deseables, e incluso, de necesidades puede incluir muchos valores que están varios escalones por encima de la mera sobrevivencia. Uno puede insistir en el tratamiento de cualquier desagrado físico, puede tomar medidas para prever la salud futura y la prolongación de la vida y puede pensar en exámenes médicos anuales como una rutina. Por otro lado, cuando el ingreso es incierto y no siempre alcanza a proveer de alimentos y vivienda, la salud es definida probablemente como la capacidad de buscar trabajo. Los tratamientos se posponen hasta que algún síntoma agudo o una enfermedad acaban con el trabajo"². Por otro lado, también es evidente que los pobres utilizan los servicios de médicos y dentistas en mucho menor cantidad que los no pobres³.

2. Las dos informaciones anteriores son todavía más exactas en materia de asistencia legal. Vale decir, que la noción de Derecho y la evaluación de cuándo es necesario recurrir a los tribunales o al asesoramiento legal serán mucho más variables aún que la de estar sano o enfermo. Asimismo, la necesidad de recurrir, efectivamente, a la asistencia de profesionales jurídicos se hará sentir en casos todavía más extremos.

Diversos estudios demuestran que la percepción del ordenamiento jurídico por parte de los grupos en extrema pobreza tiende a ser radicalmente diferente de la que caracteriza a otros sectores sociales. Encuestas en poblaciones marginales del Gran Santiago, indican que "para gran parte de la población, su único contacto con el Derecho positivo estatal ocurre cuando comete una infracción penal"⁴. Es justamente en este campo, donde los pobres están más sobrerrepresentados y donde las consecuencias pueden ser más penosas. Por otra parte, evidentemente, las consecuencias que sufren los infractores a las normas penales provenientes de diferentes estratos sociales son radicalmente distintas. Si pertenecen a los grupos sociales privilegiados, en muchos casos no habrá siquiera acción contra ellos. Sobre los pobres, en cambio, lo más pro-

¹ Cf. la interesante discusión sobre el concepto de salud, en Alberto Vasco, *Enfermedad y Sociedad*. Ediciones Hombre Nuevo, Medellín, 1979, pp. 11-147.

² LEIGH, citado por S. M. MILLER y P. ROBY, *The Future of Inequality*. Basic Books Inc., Nueva York, 1970, p. 91.

³ Para el caso chileno, véase Cristián PEREDA, "La madre y el cuidado de la salud de sus hijos: análisis de un rol", en Paz COVARRUBIAS y Rolando FRANCO, compiladores, *Chile: Mujer y Sociedad*, UNICEF, Santiago, 1978, pp. 499-548.

⁴ Raúl URZÚA, "Sociedad y sistema legal: el papel del abogado", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, N° 1, enero de 1972, p. 106.

bable es no sólo que se actúe y se les aplique la sanción establecida por la norma legal, sino además que sientan las consecuencias derivadas de la lentitud de los engranajes burocráticos de la administración de justicia. Estos no pueden ser acelerados mediante contactos particularistas con quienes desempeñan los roles de dicha estructura, dado que los pobres no cuentan con las relaciones sociales adecuadas para ello. Algunas cifras sobre la situación de los reclusos en los establecimientos penitenciarios, en distintos países de la región, hacen innecesario abundar en dicho asunto⁵.

3. Como se dijo antes, los valores protegidos por el ordenamiento jurídico son los aceptados por los grupos dominantes y más integrados a la sociedad global y, lógicamente, prestan menos atención a los del resto de la sociedad. Si esto es así, no es extraño que los pobres tiendan a considerar al sistema jurídico, a la administración de justicia y a la asistencia legal como ajenos a sus propios intereses, y sientan sus "relaciones" con ellos como desagradables, incómodas, negativas, injustas, y, consecuentemente, intenten reducirlas al mínimo, evitándolas siempre que sea posible, y escapando de ellas lo antes posible, cuando hayan tenido que establecerlas a su pesar.

Así, encuestas sobre la imagen de la justicia existente en las poblaciones marginales de Chile muestran que ella es mala. Sólo 3,9% de los encuestados en Santiago opinó que el acceso a la misma era fácil. En cambio, 7,8% se consideró rechazado por los tribunales, mientras que 88,2% restante encontró que sus posibilidades de acceso eran limitadas por diversas razones. Las principales derivaban de la administración misma de la justicia (excesiva tramitación, trato deficiente y discriminatorio, y altos costos en términos de tiempo y dinero) (67,8% de los encuestados). Un 21,1% encontraba que los problemas de acceso derivaban de dificultades del individuo, mientras que 11,1% lo explicaba por la ignorancia⁶.

La imagen de la administración misma, vale decir, de la forma de atención al público por los Tribunales, también es pobre: 29% la considera deficiente; 14%, buena y el resto la cree regular, en especial a causa de la lentitud y la excesiva tramitación. Como afirman las autoras "la administración es... la principal causa de imagen negativa". Ella da, de alguna manera, una visión de la eficacia de este servicio público: "la necesidad (del mismo) se evalúa en gran parte en función de la eficacia. Si por años se considera ineficaz un servicio, se termina por prescindir de él"⁷.

Ello conduce a la búsqueda de sustitutos, consistentes sea en una actitud pasiva, "que implica la falta de una solución justa y más aún la impunidad de ciertas faltas" sea en soluciones "por cuenta propia", esto es, dotadas de gran cuota de agresividad. Ello muestra un fenómeno circular: "la no solución por vías legales de ciertos conflictos crea nuevos problemas legales que por falta de una administración de justicia accesible y adecuada, se hacen crónicas"⁸.

Los problemas más graves, por lo demás, se fallan de manera poco ajustada a los cánones jurídicos por la policía, que así cumple una función de impartir

⁵ Véase *Asistencia legal en Chile*, Departamento de Práctica y Asistencia Legal, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1979.

⁶ Margarita María ERRÁZURIZ y Pura ORTIZ, "Los problemas de justicia de los sectores de bajos recursos: El caso de una población marginal", *Estudios Jurídicos*, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, Volumen I, N° 2, julio 1972.

⁷ *Ibidem*, p. 163.

⁸ *Ibidem*, p. 166.

justicia que no le corresponde y para desarrollar la cual sus funcionarios no están especialmente capacitados.

4. Otro elemento a tener en cuenta es que quienes desempeñan los roles jurídicos (magistrados, jueces, abogados) no pertenecen a los grupos extremadamente pobres. Esto es bastante evidente, pero existen además estudios que han demostrado el origen predominantemente mesocrático de tales profesionales⁹. Tal situación no cambiará, por lo menos en el futuro inmediato, por cuanto el origen social de los estudiantes de Derecho es el mismo.

Es un principio sociológico universalmente aceptado que en toda sociedad que ha alcanzado un cierto grado de diferenciación estructural, los individuos tienden a ocupar posiciones de poder económico, político y social diferentes y, por lo mismo, a generar intereses distintos. Ello se traduce en que "las clases y estratos que surgen de las desigualdades de poder, desarrollen una visión de la sociedad, de su evolución y del interés general, armónica con sus propios intereses, y en torno a la cual buscan organizar la sociedad toda"¹⁰.

Si esto es así, es lógico que quienes están encargados de impartir justicia y de contribuir a que ella se realice tiendan a percibir sus propios valores como de validez universal y carezcan, por su misma inserción en la sociedad, de capacidad empática que les permita "ponerse en el lugar" de otros grupos sociales, para percibir así las motivaciones de éstos cuando realizan actos que de alguna manera vulneran los valores protegidos por el ordenamiento jurídico.

5. Las mismas encuestas mencionadas con anterioridad han demostrado, por ejemplo, que entre los pobladores marginales predomina la idea de que es legítima "la transgresión del derecho de propiedad privada siempre que las necesidades vitales así lo exijan"¹¹. Esto es, empero, inaceptable para los agentes encargados de aplicar el Derecho positivo, que muy pocas veces invocarán el "estado de necesidad", previsto por éste, como manera de justificar la conducta del actor.

Estas diferencias de clase entre quienes imparten justicia y los pobres como eventuales receptores de la misma se traducen nítidamente en las opiniones vertidas en las encuestas ya citadas, como puede verse en el Cuadro 1.

La imagen de las resoluciones finales de los tribunales es mayoritariamente deficiente y en ello tiene un peso muy considerable la percepción de que tales fallos favorecen a "la gente adinerada". Esto es todavía más importante recordando que se trata de una investigación sobre la actuación de Tribunales de Menor Cuantía, donde los problemas más comunes —como surge de las respuestas dadas por los mismos entrevistados a otras preguntas— son entre vecinos, esto es, *inter pares*.

6. Es evidente también que los problemas de justicia que más preocupan a los pobres son poco atendidos por los tribunales. Y ello porque la "mayor cuantía" de los pobres se encuentra por debajo de lo que se considera menor cuantía según el Derecho vigente. Los problemas de los pobres, dejando de lado algunos que se mencionarán oportunamente, consisten en querrelas con sus vecinos por problemas de deslindes, por la posesión de cosas de escaso valor, por la regulación, en fin, de la vida cotidiana en situaciones donde el

⁹ Cf. Steven LOWENSTEIN, *Los abogados, la educación legal y el desarrollo*, inédito, cit., por URZÚA.

¹⁰ URZÚA, cit., p. 108.

¹¹ Equipo de Estudios Poblacionales del C.I.D.U. "Pobladores y Administración de Justicia", en *EURE, Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. III, N° 5, julio 1972, p. 142.

contacto cara a cara es habitual e intenso, como consecuencia en muchos casos del hacinamiento en que se vive. Así lo demuestra el Cuadro 2 y el examen de los expedientes de los Juzgados de Menor Cuantía, donde los problemas entre vecinos constituyen el 70% de los casos; los familiares, el 27% y las agresiones, sólo el 3%¹².

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ENCUESTADA EN BARRIOS MARGINALES DE SANTIAGO, DE ACUERDO A LA IMAGEN QUE TIENEN SUS HABITANTES DE LAS RESOLUCIONES FINALES DE LOS TRIBUNALES

Imagen	Frecuencia	Porcentaje
1. Imagen buena	20	23,8
2. Imagen regular	16	19,1
3. Imagen deficiente:		57,1
- "Favorecen a la gente adinerada"	16	19,1
- "No se llega nunca a solución"	22	26,1
- Injustas	10	11,9
Total	84	100,0
	Subtotal	84
	S/R	22
	Total	106

Fuente: Errázuriz y Ortiz, *cit.*, p. 167.

7. También es especialmente complicada la situación de los grupos pobres en materia de Derecho de Familia. En todos los países, exista o no el divorcio vincular, los estratos altos y medio-altos disponen de mecanismos legales adecuados para anular su matrimonio anterior, para desvincularse legalmente de su pareja y obtener una regulación jurídicamente adecuada de las relaciones económicas y familiares surgidas de la disuelta sociedad conyugal. Para otro sector de personas pertenecientes a los estratos medios, la situación es variable de un país a otro según que la legislación establezca mecanismos de disolución del vínculo anterior más o menos accesibles. De todas maneras, empero, el sistema de valores predominante en tales estratos tenderá a que encuentre una manera de resolver jurídicamente el conflicto.

Para los pobres tales posibilidades no existen, no sólo por una diferente percepción de lo que es importante, sino también porque los mecanismos jurídicos idóneos para la regulación de tales cambios de pareja no les son accesibles o no saben usarlos¹³. Ello hace que la situación de tenencia de los hijos sea sumamente irregular y la división de los escasos bienes de que dispone la pareja se realice por cualquier vía, menos la jurídica.

¹² ERRÁZURIZ y ORTIZ, *cit.*, p. 169.

¹³ "Más del 80 por ciento de la población encuestada cumple en forma total" con las disposiciones civiles básicas como el matrimonio civil, la inscripción de los hijos y de la propiedad. Sin embargo, el 75 por ciento dijo no conocer la manera de entablar una demanda. Esta falta de información incluye desde el lugar donde puede o debe hacerse una demanda".

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ENCUESTADA EN BARRIOS MARGINALES
DE SANTIAGO, DE ACUERDO AL TIPO DE PROBLEMAS
QUE SUCEDEN CON MAYOR FRECUENCIA

Problemas	Porcentaje
1. Vecinales	
Peleas entre mujeres	14,1
Daños a la habitación	4,6
Mordeduras de perro	18,0
Deudas	7,2
Robos	1,3
2. Familiares	
Desavenencias conyugales	20,4
Abandono del hogar	8,2
Otros de tipo sentimental	9,9
3. Agresiones físicas	16,3
Total	100,0 (58)

Fuente: Errázuriz y Ortiz, *cit.*, p. 164.

Asimismo, la no anulación del vínculo anterior no constituye obstáculo para que se establezca una nueva unión, sea sancionada legalmente (con lo que se incurriría en el delito de bigamia), sea sin intervención legal alguna (concubinato).

8. En estas situaciones es común que la mujer se haga cargo de los hijos habidos del matrimonio. La importancia de este fenómeno de abandono y ruptura de la unión queda de manifiesto cuando se ve que en los hogares en situación de extrema pobreza, el jefe de familia en el 40,6% de los casos es una mujer¹⁴. Otros estudios¹⁵ también han puesto énfasis en este carácter matri-focal de las familias pobres.

Las mujeres pobres separadas y a cargo del hogar no obtienen ayuda de sus maridos y la legislación, además, no les concede medios para obtenerla. "La práctica judicial muestra que, salvo el trabajador que tiene un sueldo o salario, todos los demás, sin excepción —sean comerciantes, industriales, profesionales, etc.—, ocultan sus bienes y, especialmente, desfiguran sus rentas en perjuicio de sus hijos, valiéndose para ello de mil subterfugios... La mujer separada enfrenta una verdadera maquinación en su contra"¹⁶. Normalmente, se tiende

¹⁴ CORTÁZAR, *Necesidades básicas y extrema pobreza*, Estudios N° 17, CIEPLAN, Santiago, 1977.

¹⁵ Joaquín DUQUE y Ernesto PASTRANA, *Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria*. Programa de Intercambio ELAS - CELADE, Santiago, 1973.

¹⁶ Hernán LARRAÍN RÍOS, "Situación legal de la mujer frente al marido y sus hijos", en Paz COVARRUBIAS y Rolando FRANCO, *Chile: Mujer y Sociedad*, UNICEF, Santiago, 1978, p. 654.

a pensar que la situación descrita en la cita anterior hace alusión a otro grupo social, que no a los pobres. Sin embargo, y dejando de lado el hecho de que el marido pocos bienes tiene que ocultar, debe recordarse que un alto porcentaje de los jefes de hogares en situación de extrema pobreza trabaja por cuenta propia¹⁷, por lo que no hay posibilidad de aplicarle los mecanismos legales destinados a la retención del salario.

IV. ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES

Después de lo visto hasta aquí pueden extraerse conclusiones “catastrofistas” en torno al problema de la asistencia legal, dando la sensación de que resulta imposible alterar la situación vigente. Empero, no era ésta la intención de la presentación, sino la de mostrar las dificultades, a efectos de poder buscar y encontrar salidas eficaces y que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

En este sentido, se sugerirán algunas posibles soluciones.

1. *Fomentar la creación jurídica ad-hoc para enfrentar los problemas de los pobres.* Este trabajo ha mostrado que los problemas jurídicos que enfrentan los pobres son diferentes a los que usualmente preocupan a otros grupos sociales y, en general, a los tribunales. Ello obliga, si es que realmente se quiere integrar a los grupos marginados al ordenamiento jurídico, a legislar sobre los aspectos que les conciernen directamente. Obviamente, los principios generales del Derecho pueden permitir —se dirá— solucionar cualquier caso. Ello es cierto en general, pero no ha sido obstáculo para que la legislación haya ido proliferando a efectos de regular jurídicamente las relaciones de otros sectores sociales. Asimismo, de la misma manera que otras ramas del Derecho han creado ciertas presunciones (*in dubio, pro reo; in dubio, pro operario*) sería importante que ellas se establecieran también en favor de los grupos extremadamente pobres. Hay grandes diferencias entre quienes se encuentran en extrema pobreza y los promedios nacionales, lo que hace que el principio de igualdad ante la ley sea ficticio mientras no se generen procedimientos y normas que restablezcan un equilibrio que, en la práctica, no existe. No hay justicia cuando se aplica la misma norma a situaciones desiguales.

2. *Llevar la justicia a los pobres.* Normalmente se tiende a concebir a los tribunales de justicia como estáticos, esto es, como dedicados a recibir las demandas que les formulan los actores. Nunca se los visualiza como saliendo de su ámbito para llevar la justicia a otros contextos, pese a que incluso el legislador previó esa posibilidad¹⁸, y a que existe experiencia sobre la materia.

En este sentido, se podría pensar en la creación de tribunales vecinales de ínfima cuantía que constituyeran el último escalón de la pirámide judicial y que fallarían en aquellas situaciones vividas por los pobres, realizando así una tarea importante para la paz pública (entendida si se quiere en sentido micro) y, asimismo, una labor *preventiva* de delitos mayores.

¹⁷ CORTÁZAR encontró que lo eran el 55 por ciento en el caso de Chile (*op. cit.*, p. 37).

¹⁸ Los jueces de policía local en Chile, por ejemplo, pueden fijar audiencias públicas fuera del recinto del juzgado.

Otra alternativa a considerar sería la de los jueces itinerantes. Han existido en el pasado, como se sabe, especialmente en áreas rurales. Empero, dadas la elevada y creciente urbanización de la población latinoamericana podrían cumplir una función más importante, recorriendo las áreas marginales de las grandes metrópolis.

Llama la atención, asimismo, que cuando se está proyectando un nuevo barrio o población se sostenga la necesidad de proveerla de los servicios básicos, entendiendo por tales el local sanitario de primeros auxilios, la comisaría o retén de policía, la escuela, etc. No se hace el mismo razonamiento en el caso de la Justicia. Esta no es de "primera necesidad". En esa consideración de la Justicia por la opinión pública, tienen especial responsabilidad los hombres de leyes, que no han cumplido con su tarea de crear conciencia de la importancia del Derecho como factor de integración y de fomento de una convivencia armónica entre las personas.

Llevar la justicia a los pobres es crucial, si se piensa que jueces y tribunales están, normalmente, fuera del radio de acción de tal grupo social. Para los pobres acceder a los tribunales implica salir de su hábitat natural y entrar al mundo de los "ricos", con el cual no tienen habitualmente contactos agradables. Ello hace que posterguen la defensa de sus propios derechos más allá de lo adecuado, y que sólo forzados tomen contacto con los organismos encargados de la defensa del ordenamiento jurídico, sea por una demanda en su contra, sea por constreñimientos que el propio orden jurídico les impone y que en la mayoría de los casos no entienden a qué se deben.

El contacto con el Derecho implica, por lo demás, gastos materiales y psicológicos de importancia que usualmente no se toman en cuenta. Algunos argumentan que, incluso, la asistencia legal debería ser pagada, aduciendo dos tipos de consideraciones: que nada es gratuito y que, por tanto, la asistencia tiene un costo que alguien debe pagar; y que, por otro lado, cuando se paga se está demostrando un mayor compromiso con la causa. Se citan, incluso, ejemplos de personas detenidas que, teniendo derecho a defensa gratuita, prefieren gastar sus menguados ingresos en pagar un abogado, porque así sienten que serán mejor defendidos.

Analizando estos argumentos puede decirse que, obviamente, es cierto que todo bien o servicio tiene un costo. El punto estriba en quién debe pagarlo: el usuario, según quienes sostienen la tesis del "autofinanciamiento" de la educación, la salud y, por qué no, de la asistencia legal; según otros, la comunidad, a través de una agencia representativa, debe asumir esa responsabilidad, tanto porque, como se ha visto, los pobres no están en condiciones de sufragar dichos gastos sin sufrir carencias aún más notables en la satisfacción de sus necesidades básicas, sino porque, de no hacerlo así, no se cumpliría con el supuesto de la igualdad de las partes ante la ley.

El argumento que destaca el mayor compromiso con su abogado y la causa de aquellos que pagan, tiene fuertes reminiscencias psicoanalíticas. Han sido estos profesionales quienes más han insistido en ese razonamiento, con lo que han logrado dos resultados: uno, ser miembros de una de las profesiones liberales mejor pagados y, otros, dejar al margen de su atención a enormes sectores de la población. Parecería que no es eso lo que se busca con el Derecho o, por lo menos, cuando se discute sobre asistencia legal a los pobres.

Pero debe aclararse, incluso, la afirmación de que la prestación de la asistencia legal es gratuita para los pobres, en el sentido de que no les impone

gasto alguno. Es sabido, en primer lugar, que deben sufragar ciertas erogaciones, como papel, etc. Además tiende a omitirse todo otro tipo de costos, como los de transporte hasta los lugares donde se les presta la asistencia que, en general, están ubicados fuera de los lugares donde moran y que parecen haber sido escogidos para comodidad de los abogados o de los estudiantes que prestan la asistencia. Para un cesante o para un trabajador por cuenta propia, el transporte absorbe una proporción relativamente importante de su ingreso. Y todavía más importante es que al disponer del tiempo para realizar dichas gestiones, no lo puede destinar a la lucha cotidiana por la subsistencia. El costo de oportunidad es, por tanto, muy elevado en el caso de los pobres mientras que es igual a cero para los grupos sociales con ingreso asegurado.

Por otra parte, los argumentos sobre el "compromiso" que se demuestra con el pago, aplican criterios diferentes a pobres y no pobres. Estos pagan un honorario, que puede ser irrelevante para sus ingresos y que, por tanto, no implica compromiso alguno ni con el abogado ni con la causa. Si lo hay, será por los intereses personales en juego. En cambio, se busca "comprometer" al pobre infligiéndole un gasto que le es especialmente penoso y que debería estar a cargo de la sociedad.

Hay, además, costos "psicológicos" que el pobre afronta cuando se relaciona con los tribunales de justicia. Ya se ha dicho que los miembros de las profesiones jurídicas pertenecen a otra clase social, que percibe el mundo de manera diferente y que incluso habla un lenguaje distinto. Los juristas usan una jerga especialmente complicada y distante, incluso, para el lego educado, cuanto más para un pobre, analfabeto, en muchos casos.

Los estudios sobre los servicios básicos que se prestan a los pobres muestran que el enfrentamiento con los funcionarios encargados de brindarlos es tenso, que se hablan allí lenguajes diferentes y se adoptan formas de comportamiento incompatibles. Todo ello, en definitiva, tiende a desalentar la utilización del servicio por sus supuestos usuarios.

3. *Representación en otros ámbitos de lo jurídico, en especial administrativos.* La asistencia legal, como se ha venido considerando hasta aquí, va más allá de lo meramente contencioso. Entre esos otros ámbitos que debería abarcar, tiene especial importancia la esfera administrativa. Es necesario establecer mecanismos expeditos que faciliten los trámites de los pobres —ya que pedirlo para toda la población puede parecer utópico—. El nacimiento, la vida y la muerte y, más específicamente, su registro ante oficinas estatales constituye para los pobres una verdadera pesadilla: certificados de nacimiento, cédulas de identidad, certificados de defunción y el conjunto de trámites que implican recabar diversos papeles para enterrar a un familiar, obligan a transitar laberintos administrativos, que adquieren una dimensión kafkiana especialmente en el caso de quienes no tienen medios económicos con que enfrentarlos y carecen de las relaciones personales para agilizarlos.

4. *Mejorar el acceso a la justicia.* Este punto se encuentra muy estrechamente ligado con uno anterior en que se postulaba la necesidad de "llevar la justicia" a los pobres. Cuando el pobre llega a los tribunales ordinarios, debe facilitársele el acceso. Son conocidas las situaciones en que los clientes de los servicios públicos en general y de los legales en particular son humillados por empleados públicos supuestamente a su servicio.

Las soluciones no son fáciles. Ante todo debería seleccionarse más cuidadosamente a las personas que ocuparán los puestos donde se produce el contacto cara a cara entre el sistema judicial y los interesados, especialmente los pobres. En la generalidad de los casos puede afirmarse que es ahí donde ella es menos cuidadosa.

Otra alternativa sería prestar servicios de asistencia legal a grupos sociales y no a individuos sueltos. Hay experiencias de "seguros" legales impulsadas por empresas y son conocidos desde hace tiempo los servicios de ese tipo que suelen prestar las organizaciones sindicales. Empero, ambos tienen la limitación de que son inaplicables a los extremadamente pobres, por cuanto éstos o desarrollan actividades laborales por cuenta propia o son asalariados fuera del sector moderno, donde normalmente se encuentran tanto las empresas con tales preocupaciones, como los sindicatos con la suficiente organización y poder como para brindar esos servicios a sus asociados. Respecto de los pobres el mejor criterio de asociación parece ser el vecinal. Esto es coherente con lo ya dicho sobre la necesidad de incluir a la asistencia legal entre los servicios básicos de que debe dotarse a los barrios y poblaciones.

V. PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA LEGAL

Al diseñar servicios de asistencia legal para los pobres deben resolverse algunos de los problemas que a continuación se enuncian:

1. *Su carácter público o privado.* Es evidente que pueden encontrarse casos concretos para ejemplificar la conveniencia de uno u otro. Juega aquí un papel muy trascendental la tradición del país en cuestión. Pese a ello no hay duda que la experiencia mundial indica que todos los servicios públicos, incluidos los legales, son de más en más asumidos como tarea del Estado, y se financian con el presupuesto fiscal.

Otra de las opciones a tomar es entre voluntariado o servicio remunerado. El primero tiene especial apoyo en ciertas circunstancias y otorga buenos resultados por cuanto quienes lo prestan tienen una vocación especial y un compromiso que los hace trabajar esforzadamente en el logro de los objetivos propuestos. Lamentablemente, esas experiencias exitosas de voluntariado no son generalizables, por lo menos con la amplitud requerida, como se ve en la práctica.

En tal sentido pueden recordarse algunos estudios respecto a la denominada educación "compensatoria". Cuando se intentó institucionalizar las exitosas experiencias piloto quedó demostrado que la "rutinización" de esas acciones conducía a resultados que no diferían de los obtenidos por el sistema educacional formal¹⁹.

Estos antecedentes son un llamado de atención respecto a la asistencia legal: el voluntariado es inmasificable. Si se lo intenta, enfrentaría las mismas

¹⁹ Véase Aldo E. SOLARI, "Educación y pobreza", en este libro.

dificultades de burocratización que se ciernen sobre cualquier organización compleja.

Las otras alternativas usuales, como la práctica estudiantil, tienen el grave defecto de que la asistencia legal es allí sólo una actividad a través de la cual se alcanzan otros objetivos que son los verdaderamente perseguidos. Al estudiante le interesa cumplir con las exigencias que se le imponen para poder adquirir la posibilidad de ejercer la profesión estudiada. Los "casos" y los clientes de la práctica son el obstáculo que lo separa de ello. Cuanto menos esfuerzo gaste en los mismos, tanto mejor; por lo menos así sucede en la generalidad de los casos.

La contratación de abogados para que presten asistencia legal en forma remunerada parece la mejor solución, siempre que se busque incorporar a individuos vocacionalmente inclinados a la "causa de los pobres" y que el servicio no se convierta en un mero depósito de quienes carecen de otras alternativas profesionales. Ello exige, obviamente, recursos financieros que permitan competir en el mercado de servicios jurídicos por los mejores profesionales.

¿De dónde obtener ese financiamiento? Es claro, como se ha dicho antes, que no de los clientes, que no están en condiciones de pagar, sino de la comunidad toda, mediante el impuesto cobrado y administrado por el Estado.

2. *Nivel a que debe prestarse el servicio.* Esto también es un problema de valoración pero, sobre todo, de financiamiento. Se requiere decidir si se aspira a prestar un servicio mínimo, probablemente el que se cumple en la actualidad, o un servicio adecuado que tienda a satisfacer las necesidades sentidas por los grupos que requieren los servicios de asistencia legal.

3. *Metas a perseguir en la prestación de servicio.* Algunos consideran que la meta de un servicio público es simplemente que se encuentre disponible para una población particular. Si se hace o no uso de él, es un problema del consumidor y no de quienes lo ofertan. Otros, en cambio, sostienen que el objetivo debe ser la utilización real de los servicios. La disponibilidad no bastaría, requiriéndose además esfuerzos directos tendientes a superar los obstáculos que impiden el uso efectivo del servicio por la población a la que se dirige.

4. *Presentación del servicio.* Debe considerarse también la publicidad a darle, la difusión que tendrá entre los posibles clientes; la impresión que les da a éstos y, sobre todo, si el servicio resulta accesible a las personas a las que se dirige. Importa también tener en cuenta la receptividad del servicio, esto es, si la forma en que lo visualizan los posibles clientes es la adecuada para que se sientan inclinados a solicitarlo. Para ello se requiere considerar el estilo de vida de esos grupos, que puede ser bastante distinto del que corresponde al grupo social de los que diseñan el programa.

5. *Admisión.* La experiencia sobre el funcionamiento de otros tipos de servicios públicos enseña que existen mecanismos implícitos que tienden a desalentar a los eventuales demandantes, sea remitiéndolos a otras oficinas, sea postergándolos, sea rechazándolos francamente. En un Seminario sobre Asistencia Legal en Chile se mencionó que el 50% de los solicitantes son rechazados por carecerse de los recursos necesarios. Esto hace que deban analizarse previamente las características por las cuales los aspirantes no serán aceptados, de modo

que la forzada exclusión sea lo más racional posible y no se origine en la buena o mala voluntad del funcionario que recibe la demanda de atención.

6. *Evaluación del programa.* Todo proyecto, cualesquiera sean sus características, debe ser evaluado. Hay que saber qué pasa con los casos de los clientes, cuáles son abandonados y las razones por las que ello sucede. Asimismo, habría que analizar el grado de satisfacción que sienten los clientes con el servicio brindado. Todo ello debe conducir a la revisión constante del programa y a la prestación de un mejor servicio en el futuro.

Para que estas evaluaciones sean realmente efectivas parece requisito esencial que quien la realiza no sea parte del equipo encargado de prestar la asistencia, por cuanto en este último caso siempre se corre el riesgo de que exista un sesgo favorable a la agencia asistente.

VI. CONCLUSIONES

La jurídica es una profesión liberal y, entre ellas, la más tradicional. Otras, como la medicina, han tendido a buscar, en algunos casos, formas alternativas de prestar sus servicios.

Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, se dedicó a evaluar las experiencias sobre "médicos descalzos" y nuevas formas de hacer llegar y difundir la atención sanitaria entre los sectores más pobres de la población²⁰. Soluciones de este tipo son inimaginables para quienes ejercen profesiones vinculadas al Derecho. Lo mismo puede decirse de otras alternativas, como la eliminación del *numerus clausus* en la universidad a efectos de que aumente la oferta de abogados y, consecuentemente, baje el precio a pagarse por sus servicios, dando así mayores posibilidades para que las instituciones de asistencia legal contraten, con los mismos fondos, más y tal vez mejores profesionales.

Lo anterior tiende a mostrar, simplemente, que muchos de los supuestos en que se basan las discusiones sobre el tema son modificables y existen abundantes experiencias en el sentido de que hacerlo no conduce al descaecimiento del Derecho sino todo lo contrario.

Solucionar los problemas de la pobreza, en cualquier campo, exige audacia y decisión, buscando alternativas que puedan ser más idóneas que las existentes actualmente y, como se dijo al comienzo, implica también la formulación de una crítica seria al presente estado de cosas que puede convivir con la pobreza sin sentir la urgente necesidad de ponerle fin.

²⁰ Cf. *Assignment Children*, UNICEF, N° 42, abril-junio 1978, número especialmente dedicado a tal Conferencia.

**IV. LOS GRUPOS OBJETIVO
DE LAS POLITICAS
ANTIPOBREZA.**



La familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas *

Carlos A. Borsotti

1. CONCEPTOS BASICOS

Reflexionar sobre la familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas públicas es una tarea ardua ¹. En esta presentación, quizás algo extensa, se harán algunas consideraciones sobre la naturaleza del objeto y su importancia para las políticas públicas.

1. *La familia: plasticidad y permanencia*

Quando se lee acerca de los problemas que se plantean los europeos sobre la familia, es difícil no preguntarse si ellos y los latinoamericanos habitan el mismo planeta ². Como ecos exquisitos resuenan las subvenciones de los go-

* Una primera versión de este trabajo fue publicada por el ILPES. "La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas". Santiago, ILPES, 1977, mimeo. Dicha versión fue utilizada en el documento "La familia como marco social inmediato de los niños y la mujer", preparado por CEPAL y UNICEF para el documento del UNICEF sobre "La situación de la infancia en América Latina y el Caribe", presentado a la Junta Ejecutiva del UNICEF en su período especial de sesiones de mayo de 1979 y para el documento de trabajo para la evaluación de "La situación de la mujer en América Latina y el Caribe" presentado al Grupo de Expertos Gubernamentales (marzo 1979), previsto por la resolución aprobada por la Conferencia sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina.

¹ Se entenderá por políticas públicas no sólo aquellas que son responsabilidad de los gobiernos o algunos de sus organismos, sino también aquellas propuestas por partidos políticos u otras instituciones con pretensión de que alguna vez tengan vigencia en el ámbito nacional.

² "Et la famille, comment ça va?", *Le Noveuil Observateur*, n. 626, del 8 al 14 de noviembre 1976, pp. 73-90; "Et la famille, comment ça ira?", n. 627, del 15 al 21 de noviembre 1976, pp. 65-81. United Nations, European Social Development Programme, *Seminar on youth and responsible parenthood*. Organizado por la División de Desarrollo Social de la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra, en colaboración con el Ministerio Real Noruego de Asuntos Sociales. Lillehammer, Norway, 12-22 May, 1974, Naciones Unidas, Nueva York, SOA/ESDP/1974/3.

biernos a empresas que contratan a hombres para empleos "femeninos" y viceversa, las protestas provocadas por la discriminación implícita en políticas que favorecen a la familia nuclear conyugal en detrimento de los ciudadanos que han decidido ejercer su derecho a vivir en comunidades o permanecer célibes, etc. Por otra parte, para los oídos de la clase media urbana del cono sur, esos problemas suenan casi tan exóticos como los de la familia *creole* del Caribe. Se está en presencia, por lo tanto, de un fenómeno (grupo, institución) que presenta ciertos rasgos comunes y que es designado con el nombre de "familia", pero que, a la vez, muestra una gran plasticidad en las formas concretas en que se manifiesta³.

2. *Multiplicidad de las formas de pobreza*

A la variedad de formas que adquiere la organización familiar debe agregarse la multiplicidad de formas en que se manifiesta la situación de pobreza. Esta suele caracterizarse como el acceso muy limitado a una serie de bienes y servicios (alimentación, vivienda, ingreso, educación, salud, etc.). La supuesta homogeneidad que así resulta deja en segundo plano el hecho de que las causas que llevan a ciertos grupos sociales a vivir en situación de pobreza no son indiferentes, como tampoco lo son los contextos en que se da dicha situación: no es la misma pobreza la que vive la población rural dispersa que aquella que experimentan los grupos pobres de las grandes metrópolis con una urbanización antigua y con un fuerte dinamismo económico.

3. *Las políticas públicas y las familias*

Las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vivienda, educación, salud, nutrición o a alterar el número de hijos, ya se trate de políticas globales o específicamente destinadas a los pobres, son analizadas con frecuencia y existen diversos estudios disponibles en los que se consideran sus efectos, posibilidades y limitaciones.

En cambio, ha recibido escasa o ninguna atención el papel de la familia como grupo focal, estratégico o meramente afectado por dichas políticas.

Tomar a la familia como grupo focal de políticas significa que se intenta mantener o modificar la organización familiar (como institución o como grupo) en algunas de las siguientes dimensiones:

a) Sus formas de constitución y disolución, las distintas fases que recorre en su desarrollo: edad al unirse; formalización de las uniones; número de hijos; estabilidad de la unión, etc.;

³ Provisionalmente se trabajará con la definición de MURDOCK, para quien la familia es un "grupo social caracterizado por la residencia común, la cooperación económica y la reproducción". George P. MURDOCK, *Social Structure*, The Free Press, Nueva York, 1949, p. 1.

b) Sus relaciones internas: marido-mujer; padres-hijos; entre hermanos, familia nuclear-red de parentesco; socialización temprana; comunicación; autoridad, etc.;

c) Sus relaciones externas en cuanto grupo y las distintas circunstancias que lo afectan: trabajo de sus miembros; participación en la distribución del ingreso; servicios de infraestructura; acceso a servicios, etc.

Tomar a la familia como grupo estratégico de políticas, significa reconocer su carácter de contexto social inmediato de sus miembros y aceptar que es difícil mejorar en forma sostenida la situación de éstos sin tener en cuenta las condiciones familiares en que se desenvuelven sus vidas⁴.

Por último, tomar a la familia como grupo meramente afectado por las políticas públicas es considerar que cualquiera de éstas, directa o indirectamente, inciden en las condiciones de vida de las familias.

4. *¿Por qué ocuparse de la familia?*

Básicamente, por las relaciones existentes entre la estructura socioeconómica global y la reproducción de la población en el ciclo cotidiano y en el generacional⁵.

1. Desde un punto de vista económico, todo sistema social produce bienes y servicios y genera las condiciones para su propia reproducción como sistema. Los bienes y servicios económicos son producidos por unidades de distinta naturaleza, que coexisten en la sociedad: unidades económicas de subsistencia; pequeños productores independientes; medianas y pequeñas empresas; grandes empresas nacionales y multinacionales; empresas públicas.

En lo que respecta a la reproducción de la población, tanto en el ciclo cotidiano como en el generacional, su responsabilidad es adjudicada socialmente a las comunidades domésticas o unidades familiares, cualquiera sea la organización de esas unidades y la situación de clase a la que pertenezcan⁶.

Ante esta estrategia de la estructura social para la reproducción de la población, las unidades familiares ponen en práctica distintas estrategias de vida, según la situación de clase a la que pertenecen⁷.

Esta forma general de organizar la reproducción de la población tiene consecuencias económicas que apuntan en distintas direcciones:

⁴ CEPAL/UNICEF, *ibidem*.

⁵ Por reproducción generacional se entiende el conjunto de procesos y actividades mediante los cuales todas las sociedades reponen su población, de generación en generación. Por reproducción cotidiana se entiende el conjunto de procesos y actividades mediante los cuales todos los individuos reponen, mantienen o conservan diariamente su existencia y su capacidad de trabajo.

⁶ A pesar de su connotación diferente, se utilizarán indistintamente los términos unidad familiar y unidad doméstica.

⁷ Se entiende por estrategia de vida familiar la manera particular en que las unidades familiares de las distintas situaciones de clase organizan y utilizan todos los hechos, recursos y relaciones de que disponen ante las circunstancias que enfrentan, dado el proyecto de lo que han de lograr como unidad y para cada uno de sus miembros. Véase Carlos A. BORSOTTI, *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*. Cuadernos de la CEPAL, N° 22, Santiago, 1978.

a) Las reglas de distribución vigentes en cada sociedad asignan a las unidades familiares, según las distintas situaciones de clase, un cierto monto de ingresos (monetarios o en especie). La forma de resolver el problema de su responsabilidad en la reproducción de la población con esos ingresos, es un asunto que incumbe sólo a cada una de dichas unidades;

b) Los insumos que utilizan los individuos en las distintas etapas de su ciclo vital (alimentación, indumentaria, vivienda, educación, recreación y descanso, salud, transporte, etc.), variarán en cantidad y calidad según la situación de clase a la que pertenezca la unidad familiar de la que son miembros, dando por resultado diferencias muy grandes en la calidad de la vida de la población;

c) Las unidades domésticas obtienen los bienes y servicios que aplican a la reproducción de sus miembros por producción propia, por adquisición en el mercado o de alguna otra manera (provisión o donación de organismos públicos, privados o de otras unidades familiares). La proporción de bienes y servicios obtenidos de estas diversas fuentes por las unidades domésticas varían históricamente y según el grado de desarrollo económico de las sociedades. Puede así sostenerse que mientras mayor sea el nivel de desarrollo económico de una sociedad y más alto el estrato socioeconómico al que pertenecen las unidades domésticas, mayor será la proporción de bienes y servicios que adquieren en el mercado y menor la que se produce por la propia unidad doméstica. De esto puede concluirse que la demanda agregada de las unidades familiares de los estratos socioeconómicos altos y su estilo de consumo, tiene un peso específico muy grande en la orientación del aparato productivo y, con esto, en la retroalimentación de todo el sistema ⁸;

d) En algunos análisis económicos, el precio del trabajo se determina en función de su utilidad marginal y esta forma de determinar su precio puede explicar, en parte, la dificultad para vincular la estructura socioeconómica con las unidades domésticas. Pero aun en los análisis económicos no marginalistas se tiende a incluir en el precio del trabajo sólo el valor de los medios de vida adquiridos en el mercado, dejándose de lado aquellos producidos por la misma unidad familiar y el trabajo necesario para su producción. En estas condiciones, la operación de las unidades domésticas disminuye el precio del salario y el gasto monetario de las unidades familiares y aumenta el excedente producido por el sistema económico;

e) En lo que respecta al consumo, caben dos consideraciones. La primera es que las unidades domésticas son unidades de consumo en función de su responsabilidad reproductora de la población y, si es el caso, de su producción para el mercado. La segunda, es que sería conveniente ver qué sucede con la economía si se reemplaza el supuesto del consumidor individual por el hecho de que gran parte del consumo es una decisión que se adopta en virtud de consideraciones referidas a la unidad familiar.

2. Desde un punto de vista organizativo, la familia puede ser considerada internamente así como en sus relaciones externas.

a) Interiormente, es necesario tener en cuenta las pautas y normas según las cuales se asignan distintas actividades (quién hace qué, cómo, cuándo, con

⁸ Raúl PREBISCH, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1976, pp. 7-73.

qué instrumentos, dónde) según el sexo y la edad de sus miembros y la solidaridad resultante de este intercambio cotidiano de bienes, servicios, comunicación y afecto. Esta solidaridad emergente, junto con su carácter de unidad responsable de la reproducción, mantenimiento y conservación de sus miembros, daría cuenta de la identificación de sus miembros con la familia en detrimento de otros agrupamientos sociales, y de ahí el carácter conservador que en muchas ocasiones se ha adjudicado a la familia;

b) La organización interna de la familia está condicionada por el contexto social en que se mueve, es decir, el grado de desarrollo de la sociedad y el estrato socioeconómico al que pertenece. En efecto, la obtención de los bienes y servicios que demandan las unidades familiares pone en funcionamiento distintas formas organizativas. Por ejemplo, la obtención de vivienda por una familia de estrato alto urbano pone en movimiento un circuito totalmente distinto que aquél al que recurre una familia marginal urbana. Además, entre el contexto social y las estrategias de vida familiar se produce una conexión de sentido que se manifiesta en los distintos hechos de dicha estrategia (edad al unirse, formalidad, estabilidad y duración de las uniones, migraciones, trabajo de mujeres y niños, etc.).

3. Desde un punto de vista psicosocial, además de la identificación y de la solidaridad antes señalada, cabe indicar la importancia de la socialización temprana en sus aspectos cognitivos (aprendizaje de normas, pautas, disciplinas, etc., reforzadas con un contenido afectivo) y simbólicos (imagen de la mujer, del hombre, de la autoridad, etc.).

La incompleta enumeración de razones económicas, organizativas y psicosociales de la importancia de la familia como grupo focal estratégico y que acaba de hacerse, sugiere que hasta ahora no se ha reconocido a las unidades familiares el papel que efectivamente cumplen en la sociedad y, en consecuencia, en las políticas sociales.

5. *¿Por qué ocuparse de las familias pobres?*

Básicamente, porque las condiciones en que estas unidades familiares cumplen con su responsabilidad de reproducir, mantener y conservar cotidiana y generacionalmente a sus miembros tiene consecuencias sobre la calidad de la vida de éstos y ésta, a su vez, repercute sobre las condiciones presentes y futuras de la sociedad.

En efecto, el problema de las familias pobres no consiste tan sólo en los niveles deprimidos que tienen en una cantidad de indicadores: alimentación, vivienda, educación, salud, etc. Además, cabe citar otras dimensiones: la situación de las mujeres, convertidas de hecho en casi esclavas dedicadas al trabajo doméstico, a algún otro trabajo que les permite obtener un pequeño ingreso y a tener un hijo tras otro; la situación de los hombres, fracasados en el rol de proveedores económicos de su familia que se les asigna socialmente y encerrados en el círculo de tiza del machismo del que intentan evadirse por la vía de la anomia, la violencia o el alcoholismo; la situación de los hijos, trabajadores desde edad temprana, carentes de educación, criados en unidades

familiares con las características señaladas. Por último, las miserables condiciones en que se desarrollan estas vidas, tan humanas como cualquiera otra, no hacen sino poner de relieve la escandalosa injusticia de los estilos de desarrollo vigentes en la región.

6. *La información disponible*

El material disponible por países es escaso, con gran dispersión por zonas y por estratos sociales y normalmente referido a temas muy puntuales (número de miembros y composición de los hogares, nupcialidad, fecundidad, ilegitimidad, situación de la mujer, etc.). En esas condiciones es muy difícil recuperar la información de manera que resulte útil para el diseño de políticas y surge la sospecha de que los intentos dirigidos en este sentido o son generalidades o son maneras de ejercer alguna forma de *bonne conscience*.

7. *En síntesis*

Los puntos precedentes no solucionan problema alguno, pero sacan a luz varios otros que ayudan a precisar el enfoque de este trabajo:

1. ¿Cuál es la mediación de las unidades familiares, especialmente de aquéllas en situación de pobreza, en la vida social y, en consecuencia, en las políticas dirigidas a incidir en ella?

2. Si se parte de la base de que las distintas formas de organización de la vida familiar de los estratos pobres de la sociedad no son casuales ni aberrantes, sino que responden a una conexión de sentido con su contexto social, ¿cuál es el significado y cuáles son las implicaciones?

3. Cuando se haya decidido adoptar alguna política dirigida a incidir en las familias pobres y en su situación, todavía queda por decidir qué aspectos van a incluirse, cómo, hacia dónde, por qué, para qué, con qué consenso, con qué recursos y con qué consecuencias.

Este trabajo explorará los siguientes puntos:

a) El distinto significado que tiene diseñar políticas dirigidas a los pobres, como si no vivieran en familias; a las familias, algunas de las cuales son pobres; a las familias pobres;

b) Algunos ejemplos concretos de las condiciones de desarrollo de las familiares pobres rurales y urbanas a partir de la información factual disponible;

c) Algunas implicaciones que se derivan de los puntos anteriores para el diseño de políticas dirigidas a las familias pobres. Dichas implicaciones serán, necesariamente, de un alto grado de generalidad

II. POLITICAS DIRIGIDAS A LOS POBRES, A LAS FAMILIAS O A LAS FAMILIAS POBRES

1. *Políticas dirigidas a los pobres*

Es posible diseñar políticas dirigidas a los pobres con prescindencia de la situación de las unidades familiares a las que pertenecen y éste es el caso más frecuente. La eficacia y las consecuencias de las políticas diseñadas con ese enfoque son harina de otro costal.

Las políticas que toman como punto focal a los hombres pobres, se centran en su condición de agentes productivos o consuntivos. Dadas las calificaciones de estos trabajadores, los empleos que se les ofrecen son de baja productividad, de escasa estabilidad, tienen poca probabilidad de dar lugar a alguna forma de organización y con niveles de ingresos mínimos. Es frecuente que los hombres rechacen este tipo de trabajos. Además, normalmente, se hace un doble supuesto: a) el empleo masculino mejorará mecánicamente la situación de la familia que depende de él como proveedor de ingresos; b) la situación ocupacional de los hombres es susceptible de ser mejorada haciendo abstracción de las condiciones de vida de las familias.

La gama de políticas dirigidas a las mujeres pobres es mucho más variada e incluye programas de educación, capacitación, planificación familiar, generación de ingresos, salud, nutrición, etc. Algunas veces, el objetivo es mejorar la situación de las mujeres. Otras veces, se apunta a algún objetivo para cuyo logro, mejorar la situación de las mujeres es un medio (como la reducción de la tasa de fecundidad). En el caso de las mujeres, aunque no se haga referencia explícita a la familia, los roles que se les adjudican en ésta se mantienen siempre como telón de fondo. Es abundante la bibliografía que registra los repetidos fracasos en este campo debido a que los contenidos de los programas son impracticables en las condiciones de vida de las familias pobres.

Aunque no hagan alusión directa a la familia, las políticas dirigidas a los menores la tienen siempre presente como ambiente ineludible ya que, o están vinculados a una familia cuyas condiciones de vida comparten o se trata de menores abandonados, lo que no es sino una consecuencia de la organización familiar. Obviamente es preferible dar almuerzo a los niños en edad escolar que dejar a estos niños sin comida. Una política de este tipo alcanza sólo a aquellos niños que tienen acceso al sistema escolar e implica reconocer oficialmente que hay unidades familiares que, de acuerdo a la estructura socioeconómica vigente, no están capacitadas para alimentar a sus hijos.

2. *Políticas dirigidas a las familias*

Es posible, también, diseñar políticas dirigidas a las familias poniendo en segundo plano la situación de pobreza. En este caso, las políticas se orientan a mantener o alterar todas o algunas de sus características grupales: las formas

de constitución (edad, formalidades); las relaciones intrafamiliares; la duración, estabilidad y disolución de las uniones; el número de miembros; las relaciones de parentesco, etc. En suma, todo lo relacionado con la organización familiar vigente (legal o socialmente sancionada) de la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales. Las políticas concretas pueden manifestarse en medidas tendientes a postergar la edad de la primera unión y a la celebración formal de ésta, a proveer de algunas facilidades a las uniones recientes o a los ancianos, a la democratización de las relaciones marido-mujer o padres-hijos, a la educación sobre la vida sexual y la paternidad, como modo de incidir en la estabilidad y duración de las uniones, al conocimiento y acceso a métodos anticonceptivos, etc. Normalmente, estas políticas son innecesarias para las familias que no pertenecen a los estratos pobres. Respecto de su eficacia para estas últimas se volverá más adelante.

3. *Políticas dirigidas a las familias pobres*

Por último, también es posible diseñar políticas dirigidas a las familias pobres, incluyendo en la definición del grupo focal las características situacionales y relacionales de las familias pobres en su organización interna y en sus vínculos con otros grupos e instituciones de la sociedad. Según este enfoque, al que se recurre con menos frecuencia, deben tenerse en cuenta, conjuntamente, tres aspectos: la situación de pobreza; la organización familiar de los pobres; la relación de las familias pobres con las familias que no lo son y con el resto de la sociedad. Así planteado, el asunto resulta abrumador por su complejidad y angustiante, si se consideran los plazos en que cabe esperar resultados de las políticas y las consecuencias personales y sociales que se derivan. A modo de ejemplo, puede suponerse una pareja urbana pobre, estable, constituida hace diez años (con lo que el varón tendrá algo más de 30 años y la mujer alrededor de 27 años), con cinco niños vivos, que oscilan entre el año y los nueve años de edad, a cuyo varón jefe pudiera proporcionársele un trabajo estable y productivo. ¿Cuál es el nivel de ingreso que se requiere para que objetivamente (no relativamente) se pueda considerar que tanto él como su familia han sido social y económicamente erradicados de la situación de pobreza? ¿Qué consecuencias tiene para él, para cada uno de los miembros de su familia y para la familia como organización, esa variación en esa etapa del ciclo familiar? ¿Qué consecuencias sociales de algún monto significativo y en qué plazo cabe esperar de dicha variación?

Sin entrar a considerar si lo importante es erradicar la pobreza o sólo paliarla, el paso siguiente es plantear algunas situaciones concretas. La información disponible desalienta todo intento de que el planteo sea sistemático o exhaustivo. Es como querer pintar un enorme mural disponiendo de pintura para unos pocos trazos. Pero ciertos elementos, aunque sean discretos y aislados, pueden aportar algunas indicaciones que conduzcan a explorar posibles respuestas a los problemas que se enfrentan.

III. ALGUNOS CASOS CONCRETOS

Los casos concretos que se expondrán no pretenden cubrir exhaustivamente la multiplicidad de situaciones existentes en la región. Para desalentar cualquier intento en ese sentido, es suficiente la lectura de un excelente trabajo de la CEPAL, de hace más de un decenio, referido a los asentamientos rurales⁹.

En la mayoría de los casos, al describir una situación, no es posible definir y ni siquiera estimar el porcentaje de población que vive en esa situación. Además, es posible que algunas situaciones involucren a porcentajes muy bajos de la población, pero ese hecho no debe hacer olvidar que: a) ese porcentaje puede no resultar tan bajo si se toman en cuenta sólo las familias pobres; b) si se excluyera a las familias pobres que viven en esa situación, ellas resultarían discriminadas en la formulación de las políticas.

Por otro lado, es posible que en un país coexistan varias de las situaciones que se describirán, lo que exigirá especial cuidado en el momento del diseño de las políticas.

1. *La zona rural*

a) *El trabajador agrícola, sin tierra.* El trabajador agrícola sin tierra, es uno de los resultados de distintos procesos que han operado y siguen operando en la región: la tasa rural de crecimiento demográfico; la concentración de la tierra; la transformación de cultivos; la modernización de las explotaciones; la inaccesibilidad o el agotamiento de la frontera agrícola, etc.

i. La vinculación con la hacienda es una forma de encontrar ocupación, ya sea con o sin salario, aunque entre una y otra situación hay una gran variedad de casos intermedios.

Una de ellas es el huasipungo donde no hay salario o sólo lo hay en especies¹⁰. Dentro de la explotación agrícola los campesinos, normalmente provenientes de antiguas comunidades indígenas, tienen una parcela en la que establecen su vivienda y su familia, de lo que resultan asentamientos del tipo caserío o del tipo disperso, siguiendo los límites de la hacienda. En todo caso, la familia parece organizarse básicamente según el modelo católico, con las variantes provenientes de la cultura indígena. Se trata de uniones formalizadas, en ceremonias colectivas con ocasión de la espaciada visita de un sacerdote, entre dos personas que bordean la veintena, normalmente analfabetos, que han transcurrido toda su vida en la hacienda en el sistema de huasipungo y que tienen por delante la misma perspectiva. El hombre saldrá al alba a realizar las tareas que le corresponden en la estratificada jerarquía laboral de la hacienda en la que siempre habrá algo que hacer ya sea en los cultivos, con el ganado o en las instalaciones.

⁹ CEPAL, "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. X, N° 1, marzo de 1965, pp. 1-22.

¹⁰ Jorge MENCÍAS CHÁVEZ, *Riobamba (Ecuador). Estudio de la elevación socio-cultural y religiosa del indio*. FERES, Madrid, 1962, pp. 11-71.

La mujer quedará al cuidado de la casa, de los niños, del pequeño huerto familiar y de algunas aves de corral. La atención médica posible es la que prestan los prácticos de la comunidad indígena. En esas condiciones irán naciendo los niños, muchos de los cuales morirán en los primeros años de vida. Sin embargo, es posible que seis o más lleguen a adultos. No bien estén en condiciones de hacerlo, los niños se incorporarán primero al trabajo doméstico, y después al de la hacienda. Su pasaje por el sistema escolar será muy corto. Llegadas a la pubertad, las niñas deberán prestar algún servicio doméstico en las casas centrales de la hacienda, ya se trate de aquellas de los propietarios o de los trabajadores de mayor jerarquía (capataces, etc). El salario que percibe el jefe del hogar reconoce un gran componente en especies y un exiguo componente monetario que da acceso a unos pocos bienes no producidos en el hogar. El mundo exterior se compone de los otros huasipungueros, la visita esporádica del sacerdote y los otros trabajadores de la hacienda, por lo que la familia conyugal se convierte en el centro de la vida social y tiene mucho que decir respecto de las actividades de los hijos y, en especial, de sus cortejos y uniones proyectadas. Con el crecimiento demográfico y la capitalización de la hacienda, el sistema del huasipungo encuentra límites que se manifiestan en la expulsión de trabajadores jóvenes hacia otras haciendas o a la ciudad donde repiten o intentan repetir las condiciones de relacionamiento de la hacienda, sin perder su vinculación con el lugar y la familia de origen¹¹. Las políticas públicas destinadas a estas familias deben tener en cuenta que el acceso a ellas se produce casi necesariamente por intermedio de los propietarios de la hacienda. En caso contrario, puede contarse con el temor de los huasipungueros de que su relación con extraños a la hacienda les cause problemas con los propietarios, o tenga la oposición de éstos.

ii. Otra forma de vinculación a la hacienda es la que se produce cuando la empresa ha avanzado en su constitución como explotación capitalista. En este caso es posible que se otorgue al trabajador agrícola sin tierra una vivienda como parte de su salario. Si este tipo de empresa agrícola tiene en su interior alguna forma de agroindustria, la coexistencia de distintos tipos de trabajo abre distintas perspectivas laborales, con consecuencias sobre la vida familiar. Si el carácter del cultivo es intensivo, cualquiera sea la extensión de la explotación, la empresa dispone de un aparato administrativo y manufacturero relativamente grande y necesita de una mano de obra relativamente numerosa a lo largo de todo el año, lo que convierte al asentamiento central en algo más que un caserío, normalmente dotado de escuela, servicios médicos y otros tipos de servicios. La racionalidad propia de este tipo de empresa agrícola requiere que se disminuyan los riesgos de que se detecten infracciones a la legislación laboral, lo que resulta en distintos manejos contables de los pagos que, bajo normas diversas, se hacen a los trabajadores. Normalmente la vivienda se entrega al jefe de familia, lo que tiene incidencia como presión para la formalización de las uniones. En el caso de que, por cualquier motivo, el jefe no puede seguir trabajando, la vivienda no pasa a los hijos, aunque estén en edad y en condiciones de trabajar. Estos podrán gestionar una nueva vivienda, pero el jefe deberá abandonar la suya. Las uniones, relativamente estables, alcanzan un elevado número de hijos. Las mujeres, además de las tareas domésticas, el cui-

¹¹ Ecuador, Junta Nacional de Planificación. *El estrato popular urbano. Informe de investigación sobre Guayaquil, Ecuador*, JUNAPLA, Quito, 1973.

dado de una pequeña huerta y de las aves de corral, tienen posibilidad de algún ingreso extra en las épocas de recolección en las que salen al campo con sus hijos que están en condiciones de hacerlo, quedando los restantes al cuidado de algún hermano mayor. Los hijos tendrán algún acceso a la educación formal en la escuela de la hacienda y las hijas podrán encontrar trabajo manufacturero o administrativo en la explotación. Pero aquellos que no sean absorbidos deberán buscar ocupación en otra hacienda o migrar a algún núcleo urbano. Normalmente, el escaso ingreso monetario debe ser gastado en los almacenes de la misma explotación y no deja margen de ahorro. Los hijos que trabajan en la hacienda entregan parte de su ingreso a los padres y el resto lo reservan para sus propias compras o pequeños ahorros cuando están pensando en unirse maritalmente¹².

iii. Una variante de la forma anterior se produce cuando el campesino sin tierra no consigue que la hacienda le "arriende" una vivienda o ha debido dejar la que arrendaba. En estos casos se instala muy precariamente en terrenos adyacentes a la hacienda o a la vera de los caminos, dando lugar a caseríos longitudinales. Para obtener un ingreso, el varón debe buscar fuentes de trabajo que algunas veces están próximas y otras alejadas. Esto lo mantiene fuera de la vivienda durante todo el día o por lapsos mayores. En su ausencia, la mujer es la jefa del hogar y sobrevive con la ayuda de sus hijos, por la obtención de algunos alimentos del pequeño sembradío que rodea la vivienda, de la venta de algunos productos de ese huerto o de recolecciones en los campos vecinos, por la elaboración y la venta de alguna artesanía o haciendo algún trabajo doméstico en alguna casa de las proximidades donde puedan pagarle un ingreso, por mínimo que sea. La instalación a la vera de los caminos favorece los traslados tanto del hombre como de la mujer a los núcleos urbanos, donde tienen alguna posibilidad de nuevos ingresos, haciendo cualquier tipo de tarea e iniciando sus contactos con la vida urbana. Estas uniones suelen ser no formalizadas, inestables y con alta frecuencia de jefatura femenina. Los hijos carecen de toda posibilidad de educación formal y se convierten en trabajadores domésticos, recolectores o asalariados no calificados cuando están en condiciones físicas de hacerlo¹³.

iv. Existen también los trabajadores agrícolas sin tierra que residen en zonas urbanas o en la periferia de pequeños pueblos, de donde salen diariamente a ejercer su actividad agrícola, manteniendo la posibilidad de trabajos ocasionales en el conglomerado en que viven. Su residencia en el poblado les da acceso a ciertos servicios (escuela, atención médica, electricidad), pero su modo de vincularse a la producción agrícola los hace similares en muchos sentidos, a los residentes a la vera de los caminos. Sin embargo, sus uniones parecen ser más estables, tener un menor número de hijos, ofrecer a las mujeres algunas posibilidades de trabajos remunerados tanto fuera de la vivienda (servicio doméstico) como dentro (lavado, artesanía, alimentos, etc.).

v. Hay otra forma de trabajador agrícola sin propiedad de la tierra, cuyo porcentaje es más o menos numeroso según los países. Se trata de aquellos radicados en zonas agrícolas aún no incorporadas a los circuitos comerciales.

¹² Neuma AGUIAR, *Brazilian families and households in different systems of production*, s.l., s.e., s.d., mimeo.

¹³ Neuma AGUIAR, *ibidem*.

Aldo E. SOLARI, *Sociología rural nacional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1958, segunda edición, capítulo III. "La familia rural", pp. 417-454.

Aldo E. SOLARI y Rolando FRANCO, "La familia en el Uruguay", *América Latina*, año 14, n. 3/4, julio-diciembre 1971, pp. 3-33.

vi. No debe perderse de vista el hecho de que existe una población no urbana que no se dedica a actividades agrícolas y que en las regiones correspondientes puede ser relativamente voluminosa, como es el caso de los "pirqui-neros", mineros independientes seminómades del Norte Chico de Chile, los pescadores artesanales, etc. No ha sido posible hallar estudios detallados al respecto.

b) *El minifundio*. Se ha insistido mucho en la existencia de distintos tipos de minifundio y los estudios del CIDA siguen marcando un hito al respecto¹⁴. En algunos casos el minifundio aparece directamente vinculado a la producción para el mercado internacional, como es el caso del cafetalero costarricense; en otros, a mercados urbanos más o menos grandes, para los que produce verduras y hortalizas¹⁵; en otros, a pequeños mercados locales o a la obtención de productos para la subsistencia de quienes lo explotan.

Este criterio de destino de la producción se entrecruza con el de los niveles de rendimiento. Algún tipo de minifundio permite obtener lo suficiente para la reproducción tanto de la unidad económica como de sus miembros¹⁶; otros son insuficientes y se hace necesaria la vinculación laboral del jefe del hogar ya sea con otros minifundios, con latifundios o con centros urbanos, a fin de aumentar el ingreso familiar. Pero aun en el primer caso, todos los indicadores permiten concluir que la vida familiar transcurre en situación de pobreza.

i. El minifundio puede vincularse con algún latifundio más o menos próximo, en cuya caso aquél provee a éste de alimentos y mano de obra. La situación de la familia tenderá a diferir escasamente de aquella del trabajador agrícola sin tierra. La vinculación también puede realizarse con un latifundio distante. En estos casos los varones abandonan su zona minifundista de residencia para ir a trabajar temporalmente en los latifundios, por períodos que oscilan entre los tres y los seis meses por año. Sea que partan solos o que lo hagan en grupos más o menos organizados para el trabajo ("comparsas" en las explotaciones laneras del sur de Chile), los resultados para la organización familiar son más o menos similares: gran porcentaje de varones solteros a una edad en que debieran estar unidos; familias conyugales con jefatura temporal femenina, quedando la mujer a cargo de todas las tareas domésticas y económicas; bajos niveles educativos y sanitarios; una forma de poligamia consistente en la monogamia rotativa; hijos con padre temporal; etc.¹⁷.

ii. En el altiplano boliviano, en una región próxima a La Paz, la reforma agraria proveyó de un minifundio a las familias. No hay duda de que ese hecho acarreó una serie de consecuencias sobre ellas dado el cambio desde los cultivos

¹⁴ Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.

— *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, CIDA, 1970.

— *El hombre y la tierra en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago, 1971.

— *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*. Unión Panamericana, Washington, 1965. Publicaciones referentes a Argentina, Colombia, Guatemala, Brasil, Perú, Chile.

¹⁵ Afranio R. GARCÍA JR., y Beatriz ALASIO DE HEREDIA, "Trabalho familiar e campesinato", *América Latina*, año 14, n. 1/2, pp. 11-18, Janeiro-Junho, 1971.

¹⁶ Afranio G. GARCÍA JR., *ibidem*.

¹⁷ Emilio KLEIN, *Mano de obra agrícola en Magallanes*, ICIRA-ORPLAN, Magallanes, Santiago, 1970, mimeo.

Samuel SHAPIRO, "The toba indians of Bolivia", *América Indígena*, v. XXII, n. 3, julio 1962, pp. 240-245.

tradicionales propios de la hacienda a la producción de alimentos que se venden en los mercados urbanos más o menos próximos. Pero esas consecuencias son menores en el corto plazo, ya que la unidad familiar se organiza en función de la explotación de la que ahora es propietaria y lo hace fuertemente arraigada a las tradiciones seculares. Es cierto que las mujeres jóvenes solteras viajan a la ciudad para comercializar la mercancía y que se han introducido una serie de bienes de consumo industrial urbano (bicicletas, radios a transistores, etc.), pero también es cierto que se mantienen las normas respecto a la constitución de las uniones, su estabilidad, la autoridad masculina, la dedicación de la mujer a las tareas domésticas y económicas, la baja escolaridad de los niños que deben trabajar en la explotación familiar desde muy temprana edad, la estrecha conexión entre todos los miembros con la familia, incluso aquellos que han migrado a la ciudad. La casi inexistente mecanización de la explotación, la carencia de asistencia técnica y administrativa, crean dificultades de producción y organización y dejan un amplio margen para las envidias y rencillas personales. Se ha perpetuado toda la organización de los ritos y fiestas con sus derechos y obligaciones muchas veces onerosas. A pesar de que estas unidades familiares se perciben a sí mismas en una condición muy mejorada, difícilmente pueden ser excluidas de la condición de extrema pobreza ¹⁸.

iii. Es suficiente recordar la existencia de innumerables comunidades indígenas, débilmente vinculadas al resto de la economía y la sociedad y de ocupación predominantemente pastoril, en el Altiplano chileno, argentino, boliviano, peruano y ecuatoriano.

c) *Alguna información sobre el Caribe* ¹⁹. Es imposible presentar en una breve reseña la multiplicidad de formas familiares que coexisten en el Caribe, originadas en la relación de las distintas islas con los diversos países centrales de los que fueron colonia, los diferentes tipos de explotación agrícola que se

¹⁸ Javier ALBO y Mauricio MAMANI, *Esposos y suegros y padrinos entre los aymará*, CIPCA, La Paz, 1976, 2ª ed.

Hans C. BUECHLER, y Judit-María BUECHLER, *The bolivian aymara*, Rinehart and Winston, Nueva York, 1971.

Centro de Estudios de Población y Familia, *Condicionamientos socio-culturales de la fecundidad en Bolivia*, Centro de estudios de población y familia, La Paz, 1967-1979.

Angel FUCARACCIO, *El trabajo femenino en Bolivia. Un estudio de caso*. CELADE, Santiago, 1974, mimeo.

Olen E. LEONARD, *El cambio económico y social en cuatro comunidades del altiplano de Bolivia*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1977.

¹⁹ Sobre el Caribe se ha tenido a disposición la siguiente bibliografía:

Norman ASCHCROFT, "The domestic group in Mahogany, British Honduras", *Social and Economic Studies*, v. 15, n. 2, june 1966, pp. 266-274.

Colin CLARKE, "Kingston, Jamaica. Urban development and social change, 1692-1962", University of California Press, Berkeley, 1975.

Edith CLARKE, "Land tenure and the family in four selected communities in Jamaica", *Social and Economic Studies*, v. 1, N° 4, august, 1953, pp. 81-118.

Edith CLARKE, "The mother who fathered me: a study of the family in three selected communities in Jamaica", George Allen and Unwin, Londres, 1957, 2ª edición.

G.E. CUMPER, "The Jamaican family: Village and State", *Social and Economic Studies*, v. 7, n. 1, marzo 1958, pp. 76-108.

William DAVENPORT, "The family systems of Jamaica", *Social and Economic Studies*, v. 10, n. 4, 1961, pp. 420-454.

Leo DAVIS, "The East Indian family overseas", *Social and Economic Studies*, v. 13, n. 3, septiembre 1964, pp. 383-396.

Isaac DOOKHAN, "A pre-emancipation history of the West Indies", Collins, Londres, 1971.

pusieron en práctica, las sucesivas inmigraciones destinadas a solucionar la escasez de fuerza de trabajo bajo distintas formas legales (esclavos africanos; contratados europeos, chinos, javaneses e hindúes; inmigrantes amerindios, portugueses y judíos) y las emigraciones que inciden en forma diferencial en los distintos grupos sociales.

Aunque la esclavitud fue abolida hace más de cien años, el sistema de plantación sobrevivió en muchos distritos a través del trabajo por deudas, el peonaje y de otras formas de trabajo asalariado teóricamente libre pero efectivamente ligado a formas esclavistas en una economía que no ofrecía alternativas ventajosas de empleo fuera de las plantaciones, dando lugar a vínculos laborales parciales o discontinuos que han tenido efectos en las uniones, familias y hogares y en su estructura. Otros distritos, que nunca fueron de plantaciones, sino de granjas en pequeñas escala, han seguido tres direcciones:

i) granjeros independientes; ii) medieros; iii) pequeña burguesía agrícola. La reforma agraria de Jamaica, realizada con el propósito de crear un pequeño campesinado al estilo europeo, no condujo al surgimiento de la familia nuclear patrifocal. Se sostiene que la prevalencia de la familia matrifocal se explica más por el peso de la ideología familiar ancestral que por la organización agrícola.

Se sostiene que la tierra tiene más un significado social y mítico que un valor real o económico. Varios hechos confluían para explicar esta característica: el valor social y de status que tenía la tierra durante la época de la esclavitud; la tierra como símbolo y realidad de la libertad durante la emancipación; la asociación religiosa que proviene de que en ella han sido enterrados los antepasados; el hecho de que es la única fuente de seguridad en la relación entre marido, mujer e hijos. Todo contribuye a que la tierra, en definitiva, se rijan por un sistema consuetudinario de tenencia, herencia y uso, apoyado en creencias tradicionales y en un sistema de valores que tiene poco y nada que ver con el valor económico y la renta capitalista de la tierra y los sistemas legales relativos a los títulos de propiedad, su registro y la designación de herederos. Resultarían, así, tres categorías de tierra: i) la tierra familiar, que es toda tierra heredada de los ancestros, que pertenece y se transmite a toda la familia y que es tenida en fideicomiso por un miembro de la familia. Esta

Merle HODGE, "Young women and the development of stable family in the Caribbean", *Savacou. A Journal of the Caribbean Artists Movement*, Kingston, n. 13, Gemini, 1977, pp. 39-44.

David LOWENTHAL, "West Indian Societies", Oxford University Press, Londres, 1972.

John STUART MACDONALD, "Family-household structure and agricultural organization in the Southern Caribbean", *International Population Conference*. London 1961, Lieja, International Union for the Scientific Study of Population, 1971, vol. III, pp. 2234-2243.

H. MCKENZIE, "Sociology and the Caribbean family", s.l., s.e., s.d., mecanografiado.

Keith F. OTTERBEIN, "The courtship and mating system of the Andros Islander", *Social and Economic Studies*, v. 12, n. 1, marzo 1973, p. 78.

C. W. ROBERTS, y L. BRAITHWAITE, "Mating among East Indian and Non-Indian Women in Trinidad", *Social and Economic Studies*, v. 22, n. 3, septiembre 1962, pp. 205-240.

Andrew SANDERS, "Family structure and domestic organization among coastal amerindian in Guyana", *Social and Economic Studies*, v. 22, n. 4, december 1973, pp. 440-478.

George E. SIMPSON, "Sexual and familiar institutions in Northern Haiti"; Olen E. LEONARD y Charles P. LOOMIS: *Readings in Latin American Social Organizations and Institutions*, Michigan State College Press, Michigan 1953, pp. 28-36.

M.G. SMITH, "A survey of West Indian family studies", Lambros Comitas y David Lowenthal, *Work and family life. West Indian Perspectives*, Anchor Press/Doubleday, Nueva York, 1973, pp. 365-408.

tierra es inalienable y los miembros no pierden su derecho sobre la tierra aunque no lo ejerzan, pudiendo obtener su parte en la cosecha aunque residan en la ciudad, pudiendo siempre volver a vivir en la tierra familiar; ii) la tierra comprada, sea por un hombre o por una mujer, que en teoría no está sujeta a ninguna restricción de venta o transmisión. En la práctica se transmite a todos los hijos o a uno entre ellos, por lo que esta categoría de tierra, en una o dos generaciones, conduce a la iii) tierra heredada, que no es tierra familiar, pero que normalmente adquiere el carácter de familiar en la generación siguiente. Si se tiene presente que según el sistema consuetudinario heredan legítimamente los descendientes bilaterales o unilaterales, sin discriminación sexual ni primogenitura, cuando los hermanos poseen conjuntamente y heredan los hijos de ambos hermanos, el proceso de división individual se acelera.

Dentro de esta situación pueden distinguirse, a su vez, varios casos. Existen pequeños propietarios en zonas fértiles y con propiedad individual, que practican una mezcla de cultivos cítricos y ganadería destinados a mercados urbanos. Entre ellos se encuentran formas familiares fuertes y estables. Es distinta la situación en otra zona, en que un puñado de familias, que descienden de ancestros comunes, viven en tierras erosionadas en las que apacientan algún ganado y se dedican también a la caza y a la pesca y a algunos trabajos ocasionales en las grandes propiedades vecinas. En este caso, en que la tierra es de pocas familias íntimamente unidas por parentesco establecido por matrimonio o concubinato, se trata de una institución de larga vida basada en la casa y en la tierra familiar, dando por resultado una organización familiar fuerte. Existe también el caso de propiedades de minifundio a las que se ha sobrepuesto una manufactura de producción azucarera, con lo que la tierra familiar carece de valor agrícola y en los pequeños espacios se amontonan chozas que contienen hogares de familias emparentadas y arrendatarios. Cualquier miembro de la familia, aunque resida en otras zonas, puede construir una choza en la tierra familiar y arrendarla. En este caso, predominan las uniones inestables, la promiscuidad y la paternidad irresponsable.

En algunos países continentales de la zona, existen comunidades agrícolas ubicadas en zonas aún no explotadas. En realidad, más que tratarse de agricultores sin tierra, se trata de agricultores sin título sobre ella. La estructura familiar de estas "comunidades" resultará de las posibilidades que hayan tenido las culturas primitivas de tomar contactos con las distintas avanzadas de la "civilización" (el Estado, las iglesias, etc.). En el caso de que hayan tenido contacto más o menos prolongado con misioneros y algunos funcionarios estatales, es probable que mantengan ciertas pautas de organización familiar occidental y cristiana, a las que reconocen como un modelo deseable pero impracticable e inadecuado para sus condiciones de vida. La disponibilidad de tierra parece condicionar entre ellos cierta permisividad e independencia de carácter. Los hombres están a cargo de la caza y la pesca, así como de la recolección de productos que originan algún ingreso monetario cuando los comerciantes urbanos llegan a comprarlos o cuando los nativos van a venderlos a los núcleos urbanos. Las mujeres quedan a cargo de sus hogares, sus hijos y sus huertos, que cultivan colectivamente y de cuyo producto suelen obtener también algunos ingresos monetarios. El ciclo de vida de las uniones es descrito como teniendo comienzo a edades muy tempranas y mediante uniones en las que el varón va a vivir con la familia de la mujer. Pasado un cierto tiempo, todos dan por sobreentendido que el varón podrá construirse una casa donde instalarse con

su mujer y los hijos que ésta haya tenido en esta unión o en uniones anteriores. Cuando la mujer tiene hijos fuera de una unión indica quién es el padre y éste normalmente acepta su progenitura, a menos que sea un hombre unido o casado. En todo caso, el niño es reconocido como hijo de su padre y esto no crea demasiados problemas adicionales porque no hay ninguna posibilidad de herencia de la tierra. Lo único que se hereda son los bienes muebles, instrumentos, herramientas que pasan a los hijos según el sexo del difunto. Las uniones se deshacen tal como se hicieron, sin ninguna formalidad. Pero si una unión se mantiene durante mucho tiempo y no se formaliza de alguna manera, surgen sanciones que se manifiestan en forma de chismes, críticas, etc. Las riñas entre cónyuges son frecuentes, basadas en el reproche de haraganería o infidelidad que las mujeres hacen a los hombres. La poligamia no es aceptada, aunque sí las uniones monógamas sucesivas. Cuando los hijos llegan a la adolescencia y comienzan sus uniones, el varón se irá a vivir a la casa de los padres de la mujer con que se ha unido y llegan a la casa paterna de las mujeres los varones con los que se han unido.

En ese gran mosaico cultural que es el Caribe, la familia criolla rural y urbana de clase baja y con ancestros africanos, presenta ciertos rasgos comunes en el Caribe de habla inglesa. Sin embargo, debe tenerse presente que en sociedades en que la estratificación social se estructura sobre la base de la riqueza, la educación y el color, a partir de una larga historia de esclavitud en colonias cuyos países metropolitanos diferían en idioma, religión y estructura social y con un variado y múltiple aporte demográfico, la organización familiar criolla de clase baja rural y urbana que se va a describir es una de las tantas formas de organización familiar coexistentes. No obstante, parece tener la fuerza suficiente como para haberse impuesto a otros grupos étnicos de clase baja, incluso a aquellos poseedores de una base religiosa fuerte y muy diferente, como es el caso de los hindúes.

Las pautas de uniones siguen una secuencia típica. Un hombre joven comienza a visitar a una joven en su casa. La familia de ésta, con gusto o a disgusto, a menudo cría a los hijos de estas uniones de visita, mientras la madre entra en un trabajo doméstico en la ciudad o busca alguna forma de obtener algún ingreso. Después de una o más de estas relaciones de visita, las parejas entran, sin ceremonia alguna, en uniones consensuales llamadas "keeper union", "common-law-marriage" o "faithful concubinage". La mujer es quien, frecuentemente, posee o arrienda la casa y el hogar incluye a los hijos que tuvo con compañeros anteriores. Estas uniones consensuales suelen ser duraderas. El matrimonio formal puede ser la culminación de dichas uniones, pero a menudo no tiene hogar hasta bien tarde, cuando los miembros de la pareja llegan a ser abuelos o están en peligro de muerte. En todo caso, el matrimonio formal se posterga hasta que el hombre puede pagar la construcción de una casa o comprarla y sostener a una mujer de modo que ésta no necesite trabajar fuera del hogar. El matrimonio formal, así, es una prueba de madurez social, económica y personal.

Las condiciones materiales (servicios de infraestructura, vivienda, alimentación, etc.), en que se desarrollan estas uniones no difieren de las características de los estratos pobres en el resto de la región, aunque tal vez se asocien especialmente con los problemas de empleo. La emigración de los varones jóvenes, predominantemente hacia otros países en búsqueda de empleo e ingresos, se refleja en un bajo índice de masculinidad que facilita la secuencia antes descrita y la organización familiar centrada en la mujer.

Los hijos son considerados una bendición y a la vez una prueba de virilidad, lo que, dada la pauta de uniones ya vista, conduce a un elevado número de hijos por mujer. La ilegitimidad es alta, pero no implica una situación vergonzosa y muchas veces se sana por el posterior matrimonio. Además, dado que la secuencia de uniones es aceptada normalmente en la vida social, no es aplicable el juicio de ilegitimidad proveniente de una identificación de familia con matrimonio y de parentesco o familia con relaciones conyugales.

Hombres y mujeres pasan juntos poco tiempo ocioso. Las relaciones entre padres e hijos, y especialmente aquellas entre madres e hijos, son más durables que las relaciones entre compañeros maritales. Los hombres jóvenes continúan dependiendo del cuidado materno hasta entrados los 20 años y, en algunas comunidades, no piensan en formar una unión consensual mientras sus madres están en condiciones de atenderlos. El marido y padre tiene autoridad completa en el hogar, siendo las uniones consensuales más igualitarias que los matrimonios legales. La mujer puede contar siempre con el apoyo de sus hijos. El hombre puede contar con ellos sólo si regulariza su situación con la mujer.

En las uniones consensuales las mujeres son agentes independientes y toman las decisiones importantes sobre los niños, trabajos, etc., apoyadas por sus propios parientes. Los parientes por parte del marido juegan un papel menor.

Gran parte de los niños son criados por mujeres: madres que cuidan a sus niños sin apoyo masculino regular; abuelas que crían a los niños de sus hijas; esposas legales o consensuales cuyos maridos están fuera estacional o permanentemente.

En lo que respecta a los roles sexuales, prevalece un claro doble patrón: las muchachas deben ser vírgenes, los muchachos aventureros; las mujeres deben ser monógamas y los maridos estar libres para tener varias uniones.

2. *La zona urbana*

Las situaciones en que viven las unidades familiares pobres urbanas no pueden presentarse con el mismo modo de exposición que se acaba de utilizar para las familias de la zona rural ya que, si bien la información no es menos variada y compleja, sólo unos pocos estudios consideran a las familias en relación con las características sociales y económicas de su contexto urbano.

Sin embargo, dicho contexto delimita un espacio social cuya incidencia en las condiciones de vida y en la organización de las familias no puede suponerse indiferente ni irrelevante. Es conveniente señalar algunas de las características que condicionan diferencias entre un medio urbano y otro y, al mismo tiempo, hacer alguna indicación sobre la influencia que parecen tener en las familias.

a) El nivel general de desarrollo del país y su grado de segmentación social. Es sabido que en los países de la región el crecimiento urbano se debe, en gran parte, a las migraciones internas compuestas mayoritariamente por habitantes rurales expulsados del agro por distintos procesos demográficos, de modernización de las explotaciones y de concentración de la tierra. Por otro

lado, dentro de cada país, la población tiene distintos grados de homogeneidad en sus tradiciones culturales, sus niveles de educación, su incorporación a la economía monetaria e industrial y su acceso a los bienes y servicios. Puede proponerse la hipótesis de que mientras mayor sea el grado de segmentación social y menor el nivel de desarrollo del país, mayores dificultades presentará la adaptación e integración de las familias pobres al contexto urbano y serán menores las probabilidades de disminuir las desigualdades relativas.

b) La naturaleza del conglomerado urbano. Gran parte de los estudios se centra en la pobreza urbana de las áreas metropolitanas y de algunos centros urbanos importantes, descuidando a la población que, al dejar las áreas rurales, llega a vivir en conglomerados que sólo son urbanos a los efectos censales, es decir, porque congregan a un cierto mínimo arbitrario de habitantes. Además de estos aspectos numéricos (y entrecruzándose con ellos), debe tenerse en cuenta que hay ciudades que han estado sometidas desde hace tiempo a un proceso de urbanización en cuyo transcurso se han ido generando, de alguna manera, una red de servicios básicos y un modo de relacionamiento entre los antiguos residentes urbanos y los migrantes que han ido llegado, entre los sectores pobres y no pobres urbanos, todo lo cual facilita, relativamente, la operación de las estrategias de supervivencia de las familias pobres.

c) La naturaleza y el dinamismo del proceso de crecimiento económico y, en especial, de la industrialización. En las ciudades con gran dinamismo en su crecimiento económico y con un parque industrial diversificado y amplio, se presentan mayores posibilidades de lograr un empleo o de obtener ingresos a través del llamado sector informal que en aquellas otras ciudades que están sometidas a un crecimiento acelerado de la población sin un correlativo dinamismo económico.

d) La naturaleza del proceso organizativo, tanto desde el punto de vista del sistema político-administrativo, como desde el punto de vista de los pobres. Desde el punto de vista de los pobres, algunas informaciones permiten afirmar la hipótesis de que mantienen fuertes lazos con sus familiares, sea que éstos residan en la ciudad o en el campo²⁰, mientras que otras informaciones sustentan la hipótesis de su aislamiento y del abandono de los lazos familiares²¹.

Desde el punto de vista del sistema político-administrativo, la organización política nacional, aquella de los distintos centros urbanos, la coyuntura electoral y otras circunstancias, llevan a percibir a los pobres como amenaza expresa o

²⁰ Manoel BERLINCK, *The structure of the brazilian family in the city of Sao Paulo*. Tesis presentada a Cornell University para obtener el grado de doctor en filosofía, febrero, 1969, mimeo. Latin American Studies Program. Dissertation series. N° 12.

Douglas S. BUTTERWORTH, "A study of the urbanization process among mixtec migrants from Tilalongo in Mexico City", *América Indígena*, v. XXII, N° 3, julio 1962, pp. 257-274.

²¹ Manoel T. BERLINCK, *cit.*

Oscar LEWIS, K.C. KAROL, Carlos FUENTES, "Diálogo sobre la cultura de la pobreza", *Cuadernos de la sociedad venezolana de planificación* v. 44, agosto de 1967, pp. 13-36.

Oscar LEWIS, *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Paul SILBERSTEIN, "Favela living: personal solution to larger problems", *América Latina*, año 12, N° 3, julio-septiembre 1969, pp. 183-200.

Carlos TALLÉN, "De zapatero a remendón. Efecto de la sociedad capitalista salvadoreña en la familia de un artesano", *Estudios Centroamericanos*, año XXXI, N° 330, abril 1976, pp. 167-186.

latente para el orden social y condicionan diferentes modos de acercamiento y de relación de los partidos, las agencias estatales, los grupos caritativos y otras instituciones con respecto a los pobres y, por cierto, viceversa²².

En síntesis: a la heterogeneidad de los sectores populares urbanos (reiteradamente señalada, en razón de sus distintas calificaciones, tipos de trabajos, niveles de educación e ingresos), debe agregarse la heterogeneidad de los distintos contextos urbanos, algunas de cuyas fuentes se acaban de indicar²³.

Esta heterogeneidad hace difícil encontrar rasgos compartidos en las familias pobres urbanas, más allá de algunos, especialmente de los referidos a: i) la situación socioeconómica (ingreso familiar reducido, precariedad de las condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales relativos, alta incidencia de la alimentación en la estructura del consumo, etc.); ii) el comportamiento demográfico (número de hijos mayor que los estratos no pobres de la misma localidad urbana, mortalidad infantil más elevada, etc.); iii) la participación social (vínculos estructurales relativamente precarios con el sistema político-administrativo formal). Aparte de estos rasgos comunes, la información disponible presta apoyo a las hipótesis más dispares y esto dificulta cualquier generalización respecto a: la edad de la primera relación sexual y de la primera unión; la consensualidad o formalidad de las uniones y su duración; las tasas de ilegitimidad; las relaciones marido-mujer y padres-hijos; los hogares; la situación de la mujer; las vinculaciones con las redes de parentesco; los ciclos de la vida familiar; la organización interna de las familias, etc.

Para decidir si es posible alguna forma de generalización en este sentido, sería necesario un trabajo sistemático tendiente a relacionar la información disponible acerca de la organización familiar de los pobres urbanos con los contextos urbanos en que viven.

IV. ASPECTOS GENERALES DE LAS POLITICAS PUBLICAS DIRIGIDAS A LAS FAMILIAS POBRES

1. *Algunas tesis sobre las políticas relativas a la pobreza*

Las páginas precedentes no son más que una innecesaria vuelta de tuerca sobre el problema de la pobreza cuyas escabrosidades han sido lúcidamente desarro-

²² Larissa LOMNITZ, *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México, 1978.

Joaquín DUQUE y Ernesto PASTRANA, *Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria*, PROELCE, Santiago, enero de 1973, mimeo.

Jorge MONTAÑO, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Poder y Política*. Siglo XXI, México, 1976.

²³ Joaquín DUQUE y Ernesto PASTRANA, *ibidem*.

Jorge MONTAÑO, *ibidem*.

Germán W. RAMA y Norah SCHLAEN, *El estrato popular urbano. Informe de la investigación sobre Santiago (Chile)*. CEPAL, Santiago, julio de 1973, ECLA/DS/DRAFT/94. Borrador para comentarios.

lladas en documentos producidos en el ámbito cepalino²⁴. En búsqueda de alguna luz de esperanza, uno sostiene la tesis de que "las políticas públicas tendientes a la erradicación o mitigación de la pobreza exigen no sólo la voluntad decidida de los gobiernos en hacer frente al problema, sino también la sistematización de las experiencias y de la información disponible"²⁵ y termina recomendando la revisión sistemática de la información existente, un relevamiento institucional y consultas colectivas, todo lo cual conducirá a un informe final que, a su vez, será el paso inicial para la formulación de políticas. El otro sostiene la tesis de que "debiera recomendarse a los estudios internacionales autodirigidos a los gobiernos que tomen una posición intermedia que considere la necesidad de interacción entre las luchas del grupo focal para elevar su nivel de conciencia y plantear sus propios intereses, por un lado, y la disposición del Estado y las fuerzas sociales dominantes para ayudar y, aunque sea con ambivalencias, hacer concesiones que fortalezcan su confianza en su propia capacidad de ganar con la lucha"²⁶.

Aunque con distinto énfasis, ambas tesis tienen en común la insistencia en que es necesaria la disposición de los gobiernos nacionales para enfrentar el problema de mitigar o erradicar la pobreza. ¿Es posible contar con esta disposición más allá de la firma de los acuerdos y resoluciones internacionales correspondientes? Son demasiado conocidas las palabras de buena crianza, el "wishful thinking", el temor de ser acusado de pesimismo crónico, de infantilismo revolucionario o de utopismo. Pero, en general, las proposiciones de políticas que se basan en el convencimiento de algunos sectores o en la buena disposición de otros o del Estado tienen un extraño tufillo a prédica por un pastor inadecuado en un templo incorrecto.

Es baladí proponer que hay que convencer a los poderosos que tienen que ceder algo para no enfrentar problemas mayores, ya que ellos saben mucho mejor que los expertos cuándo deben hacerlo. Mucho menos lo harían si tuvieran en cuenta que los desórdenes sociales (por no hablar de revoluciones) tienden a producirse no cuando la gente está en la pobreza, sino cuando ha empezado a salir de ella²⁷. Además, los poderosos y los llamados "sectores medios" no son fácilmente convencibles y lo que tendrían que ceder se les aparece como desproporcionado y destructivo de su estilo de vida. Se entra, de esta manera, en la pretensión de montar políticas a partir de la maraña psicosocial en la que unos encuentran que es de toda justicia hacer un viaje anual al extranjero, tomar vacaciones, tener auto y otros se han habituado a considerar ajena la posibilidad de comer todos los días varias veces al día, con toda una gama intermedia de modos de vida totalmente vigentes y arraigados en los sectores que los vivencian.

Otra tesis sostiene que América Latina ha progresado enormemente en términos económicos en los últimos años, lo que se demuestra con cuadros estadísticos que registran incrementos de producción en todos los rubros, y que

²⁴ ILPES, *La pobreza en América Latina: concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación*. ILPES, Santiago, 1976, mimeo. Borrador. Colaboraron en la realización de este documento los señores Aldo E. SOLARI, Rolando FRANCO, Edgar ORTEGÓN y Agustín LLONA.

Marshall WOLFE, "Pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo", en este volumen.

²⁵ ILPES, *ibidem*.

²⁶ Marshall WOLFE, *ibidem*.

²⁷ Crane BRINTON, *The anatomy of revolution*, Vintage Books, Nueva York, 1952.

ese progreso se ha logrado con formas bastante aceptables (en relación con otras latitudes) de liberalismo político. Según esta tesis, los pobres, las familias pobres, son los que por ahora han resultado desfavorecidos en el sorteo de los dolores del parto del desarrollo y obtendrán su recompensa más adelante. Hay algo de sarcástico en lo que antecede, pero ¿hay alguna forma de plantear el problema que no lo sea?

Dado el oportunismo, la desvalidez y la manipulación que caracterizarían a los pobres²⁸, cualquier cosa que se haga por ellos y que directa o indirectamente mejore su situación será, sin duda, bienvenida por ellos y no sólo por ellos. Es claro que esta tesis, que abarca desde las distintas manifestaciones de la caridad y la solidaridad hasta las promesas preelectorales y el otorgamiento oficial de algo a cambio de orden social, no significa más que la entrega de una mejora pasajera y limitada, flores de un día que conducen al no despreciable resultado de mantener a los pobres en su lugar. Pero es claro, también, que eso significa que la sociedad está dispuesta (que todos estamos dispuestos) a convivir con la pobreza, más o menos cercana, mientras se logren reunir las experiencias y la información disponible o mientras se logre convencer a los poderosos de que ganarán algo si hacen algunas concesiones a los pobres.

2. Aspectos a tener en cuenta en las políticas dirigidas a familias pobres

Los casos concretos expuestos en la sección anterior ponen de relieve varios aspectos que deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas destinadas a incidir en la organización familiar de los sectores pobres.

a) *La naturaleza de la información necesaria.* Lo que se intenta mantener o modificar son relaciones, sean éstas marido-mujer, padres-hijos, familia nuclear-red de parentesco, unidad familiar-sociedad global. La información estadística de que se dispone proporciona la base cuantitativa para el conocimiento de la población involucrada, pero aporta poco o nada respecto de las relaciones. Por ejemplo, la información censal sobre hogares permite determinar los porcentajes de jefatura masculina o femenina y el tipo, composición y tamaño de los hogares, lo que, a su vez, permite hacer algunas inferencias acerca de la estabilidad de las uniones, de las condiciones de vivienda y de la convivencia del grupo nuclear con otras personas, sean éstas parientes o extraños. Pero permite avanzar poco en el conocimiento de las relaciones entre los miembros, entre los grupos nucleares y la sociedad, la naturaleza de las uniones, la razón de ser y las consecuencias de todos esos hechos. Algo similar cabría decir de las encuestas de hogares dirigidas a estudiar la distribución del ingreso o el consumo familiar. Los diagnósticos elaborados a partir de este tipo de información (sea censal o por encuesta por muestreo) no apuntan al objetivo relacional por una doble insuficiencia: de información sobre las relaciones

²⁸ Oscar LEWIS, *ibidem*.
Paul SILBERSTEIN, *ibidem*.
Carlos TAILLEN, *ibidem*.

mismas; de imputación de sentido en relación con el contexto. Sin esta información los diagnósticos describen cuantitativamente las situaciones existentes, pero no proveen los elementos necesarios para que las políticas ataquen las causas que producen dichas situaciones. Quizás donde los problemas que aquí se señalan se han manifestado más claramente es en la baja eficacia de las políticas dirigidas a controlar la natalidad.

b) *Las técnicas de investigación adecuadas.* El problema del tipo de información requerido conduce de la mano al de las técnicas de investigación adecuadas. Tratándose de la vida cotidiana de la gente, la técnica utilizada tendría que permitir observar o reconstituir el transcurso de un día típico de la unidad familiar en su contexto socioeconómico, de modo de desentrañar su racionalidad propia. Tratándose de relaciones, la técnica a utilizar tiene que permitir recoger la visión de todos los participantes en esas relaciones²⁹. En las interacciones marido-mujer, se ha demostrado que la visión de ellas que tienen los maridos no coincide con la visión de las esposas. Lo mismo sucede en las relaciones entre padres e hijos³⁰. Para América Latina no hay información acerca de la visión que tienen los jefes de grupos nucleares sobre los programas que desarrollan los organismos estatales y privados para beneficiarlos, ni sobre evaluaciones de esos organismos sobre estos aspectos. Todo parece apuntar en el sentido de que lo aconsejable es alguna forma de investigación antropológica, con observación participante, combinada con un análisis de tipo histórico que permita explicar las conexiones entre la vida cotidiana y las relaciones intra-familiares con el contexto social.

c) *Las estrategias de vida de las familias.* La organización de relaciones que se intenta mantener o modificar con las políticas es puesta cotidianamente en operación por las personas en la realización de las distintas actividades que llenan el día y los días sucesivos del ciclo vital y familiar, mediante una asignación de quién hace qué, con qué elementos y cuándo. No debe olvidarse que esa asignación está avalada por un conjunto de valores, normas y creencias que son compartidos en mayor o menor medida y que configuran estrategias de vida de las unidades familiares en su propio contexto. La organización de relaciones no es sino la manera en que las unidades familiares logran solucionar, bien o mal, todos los días, los problemas prácticos de todos los días y su supervivencia generacional. Las actividades cotidianas, su asignación y las pautas culturales pertinentes no son deducciones efectuadas a partir de principios científicos, sino que descansan en la comprobación práctica de que funcionan, en los hábitos, las tradiciones, "en un mundo de apariencias y de nociones folklóricas"³¹. Calificar a una forma dada de organización de las relaciones como pintoresca o exótica es reconocer que está tan distante de la propia organización que se ha vuelto incomprensible. Es esta comprensión de las distintas formas de organización y el sentido que tienen en una situación determinada la que hay que

²⁹ Oscar LEWIS.

³⁰ CONICYT-UNICEF. *Programa de desarrollo integral de menores. Estudio de la dinámica interna de la familia obrera. Un estudio en familias de obreros especializados del Gran Santiago.* Santiago, marzo de 1976, mimeo. Realizado por el Instituto Carlos Casanueva.

³¹ Aaron V. CICOUREL, "Fertility, family planning and the social organization of family life", *The Journal of Social Issues*, v. XXIII, N° 4, october 1967, pp. 57-81.

rescatar a toda costa si se pretende formular políticas eficaces dirigidas a incidir en el conjunto de relaciones que constituyen la organización familiar.

d) *Homogeneidad y mecanicismo*. Poco ayudan para lograr esa comprensión los supuestos de que lo urbano o lo rural constituyen realidades homogéneas o de que hay una conexión mecánica entre los aspectos económicos del contexto social y la organización familiar. Existen las mediaciones de la religión, las tradiciones culturales, los grupos de referencia, los medios de comunicación social, los efectos de distintas políticas sociales y una serie de fenómenos cuyo listado sería interminable. Aún el más completo de los listados aportaría poco a la formulación de políticas si no se dispusiera de la información y de algunas hipótesis acerca de cómo y en qué sentido inciden en la organización familiar los distintos componentes que debieran incluirse en dicho listado ³².

e) *Dinámica familiar y dinámica social*. La insistencia en la forma de organizarse las relaciones en un contexto dado, no debe hacer perder de vista el hecho de que ésta y aquélla son realidades dinámicas en conexión recíproca, aunque con peso específico diferente en su condicionamiento mutuo. Cualquier cambio en el contexto que conduzca a una variación significativa en los recursos (educación, empleo, tiempo, ingresos, distancias, infraestructura de servicios básicos, utensilios, etc.), con que cuenta la unidad familiar para realizar sus actividades cotidianas, implicará una modificación en la manera de llevarlas a cabo y traerá como consecuencia, a corto o largo plazo, algún tipo de modificación en la organización de las relaciones, sin que esa modificación sea necesariamente la adaptación más funcional a la situación ³³. Por su parte, un cambio en la definición de los roles sexuales, con la consiguiente mayor igualdad en la relación entre cónyuges, puede tener consecuencias sociopolíticas de gran alcance.

f) *La imagen explícita o implícita de la familia del futuro*. Proponer políticas para mantener o modificar la organización familiar existente significa que explícita o implícitamente se está operando con alguna imagen del presente y otra del futuro de esa organización, aunque la imagen futura consista en una prolongación de aquélla del presente. El supuesto de que la organización familiar actual es similar en todo el ámbito nacional o en el rural o en el urbano (extensa, conjunta, conyugal, matrifocal, inestable, etc.), puede llegar a tener consecuencias casi tan funestas como la falta de explicitación del "modelo" de dicha organización que se quiere fortalecer o al que se quiere llegar. En consecuencia, son ineludibles las preguntas acerca de qué aspectos se desean mantener o cambiar y, en este caso, por cuáles; por qué se quiere mantenerlos o cambiarlos; para qué; con qué medios; con qué consecuencias previsibles directas o derivadas. Si se desea llegar a que una sola forma de organización

³² Melvin L. KOHN

— "Social class and parent-child relationships: an interpretation", *The American Journal of Sociology*, v. LXVIII, N° 4, enero 1963, pp. 471-480.

— "Social class and parental values", *The American Journal of Sociology*, v. LXIV, N° 4, enero 1959, pp. 337-351.

— "Social class and the exercise of parental authority", *American Journal of Sociology*, v. XXIV, N° 3, junio 1959, pp. 352-366.

³³ Thomas HARBLIN, *Urbanization, industrialization and low-income family organization in Sao Paulo, Brazil*, Cornell University Ithaca, 1971. Disertation series, N° 8.

familiar tenga vigencia en todo el ámbito nacional, todas las preguntas precedentes tenderán a tener respuestas diferentes para las distintas formas que dicha organización tiene en el presente. Si se desea llegar a que coexistan diversas formas, habrá que explicitar los distintos modelos futuros para las diferentes formas actuales. En consecuencia, cualquiera sea el caso, una política nacional sobre la familia tendrá que atender a múltiples situaciones, con lo que los problemas de toda política (qué hacer y cómo hacerlo) adquieren particular relevancia.

g) *Qué hacer y cómo definirlo.* El punto anterior remite, por su parte, al de las maneras de definir qué hacer y cómo. ¿Perciben las familias pobres que sus relaciones internas y con la sociedad global constituyen un problema para ellas mismas y para la sociedad global? Si perciben la existencia de problemas, ¿cuáles son esos problemas? Pero las necesidades sentidas por las familias no coinciden necesariamente con las políticas globales de desarrollo. En este caso, ¿es posible, necesario, conveniente intentar dar solución a esos problemas? Por otro lado, ¿cómo convencer y comprometer a las familias en políticas formuladas para solucionar algún problema que ellas no perciben como tal? Estas preguntas se resumen en los, no por conocidos, menos trágicos casos de aquel grupo de expertos en desarrollo de la comunidad al que una pobrísima comunidad andina expresó que lo único que necesitaba era una iglesia, o en la instalación de servicios médicos gratuitos en el centro de las ciudades para atender a residentes pobres suburbanos que no tienen dinero para la locomoción.

Aun en sus últimas formulaciones y a pesar de algunos logros parciales que siempre se le han acreditado, el desarrollo de la comunidad no pierde su carácter contradictorio, ambiguo, utópico e imperialista³⁴ y continúa siendo una metodología costosa en recursos humanos y financieros, de alcance geográficamente limitado, proclive a la manipulación y al paternalismo y subordinada a los estilos de participación vigentes en el sistema político nacional. De hecho, más allá de las formulaciones que lo reactualizan, las posibilidades reales de participación popular son desalentadoras en los marcos de los estilos de desarrollo predominantes³⁵.

Otras propuestas, como la investigación participante comprometida, además de partir de supuestos difícilmente sostenibles, reflejan más bien la angustia de intelectuales ocupados en las ciencias sociales y enfrentan las mismas dificultades que cualquier actividad política disidente. No puede ser de otra manera cuando la investigación participante se basa en la militancia en un partido político del científico-social quien, conviviendo con la gente y aplicando las técnicas adecuadas, trata de hacerlos tomar conciencia de sus problemas, de organizarlos y movilizarlos para plantear sus demandas por intermedio del partido que pertenece el investigador³⁶.

La implementación de mecanismos que permitan una comunicación fluida entre los planificadores o diseñadores de políticas y la población en las dis-

³⁴ Naciones Unidas, *Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad*, Naciones Unidas, Nueva York, 1972, ST/SOA/106.

³⁵ Marshall WOLFE, *El desarrollo esquivo. Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 150-193.

³⁶ Víctor D. BONILLA, Gonzalo CASTILLO, Orlando FALS BORDA, Augusto LIBREROS, *Causa popular, ciencia popular. Una metodología del conocimiento científico a través de la acción*, La Rosca, Bogotá, 1972.

tintas etapas de la formulación, ejecución y evaluación de los planes o las políticas, es una meta muy alejada para los estilos de desarrollo vigentes en la región.

h) *Políticas sobre familias pobres y planificación global del desarrollo.* La inserción de las políticas dirigidas a mejorar la situación de las familias pobres en la planificación global del desarrollo permanecerá problemática por las razones políticas, burocráticas, financieras, etc., tantas veces reiteradas. Es interesante llamar la atención sobre algunos supuestos conceptuales y teóricos que impiden esa inserción:

i) La separación analítica de las esferas económica, política y social, se corresponde con una separación de dichas esferas en la realidad. La consecuencia de este supuesto es que, por lo común, no se consideran o se consideran sólo de manera muy superficial, las implicaciones sociales que tiene cualquier política, aun las aparentemente más alejadas de la vida cotidiana de la población. Esta resulta relegada a un plano secundario, y en el mejor de los casos, las incidencias negativas son consideradas como "costos", "pagos", que deben efectuar los distintos estratos sociales para lograr los objetivos y metas previstos. Por ejemplo, para que la producción agrícola alcance un cierto porcentaje de participación en las exportaciones se ejecutan acciones que tienen incidencia más o menos inmediata en el desarrollo de las empresas agrícolas de distinta naturaleza, la generación de empleo, etc. Estos resultados impactan de manera diferente en los distintos estratos sociales, las familias y los individuos que pertenecen a ellos: en el campo, algunas empresas o estratos empresariales tendrán acceso al crédito o se incorporarán a los circuitos internacionales de precios favorables; los pequeños y medianos agricultores difícilmente podrán reconvertir su producción e incorporarse a dichos circuitos; se producirán efectos sobre el empleo, etc. En la ciudad, variarán los precios de los productos agrícolas, afectando especialmente la alimentación de los estratos de más bajos ingresos, etc.

ii) Las cifras de los indicadores con que se operacionalizan distintas dimensiones de la realidad, son producidas por comportamientos homogéneos de la sociedad. La consecuencia de este supuesto es que se prescinde de las relaciones sociales que producen ese resultado, las relaciones de poder entre distintos estratos sociales y las desigualdades reales entre dichos estratos. Por ejemplo, el hecho que dos sociedades tengan tasas similares de alfabetismo no provee ninguna información acerca de los medios con que han sido logradas, las relaciones sociales reales que las han producido, ni acerca de sus consecuencias;

iii) Se obtienen valores promedios para los individuos pertenecientes a categorías nominales de la población según sexo, edad y zona de residencia, porque éstas son unidades pertinentes para el análisis de la sociedad y la ejecución posterior de acciones sobre ella. La consecuencia de este supuesto es que se hace imposible establecer las relaciones estructurales necesarias entre los agrupamientos de individuos y los grandes procesos societales. Por ejemplo, los promedios de escolaridad de las mujeres jóvenes rurales dicen muy poco sobre la operación del sistema educativo en las zonas rurales y sobre el acceso diferencial de las mujeres según el estrato socioeconómico al que pertenece la familia de origen.

Por tanto, desde un punto de vista teórico, no parece posible una conexión entre los marcos conceptuales y metodológicos con que operan actualmente la

planificación y la vida cotidiana de las familias y sus miembros y, en consecuencia, no parece ser posible una planificación real del mejoramiento de la calidad de la vida y una inserción válida en la planificación global de las políticas dirigidas a paliar la pobreza. La carencia de puentes conceptuales entre la macro y la microeconomía, entre los análisis de la estructura y aquéllos de la coyuntura económica, la insuficiencia de las proposiciones sociológicas generalizables, requieren un doble esfuerzo simultáneo: por un lado, una profunda crítica teórica; por el otro, la proposición de marcos conceptuales y de métodos alternativos.

3. *Algunas políticas sobre los grupos familiares*

Aunque con un alto grado de generalidad se ha hecho alusión a una serie de aspectos que, en conjunto, sugieren que el análisis de las políticas dirigidas a incidir en la organización familiar de los pobres requeriría un trabajo que excede, con mucho, los límites del presente. Sin embargo, puede ser ilustrativo un somero repaso de algunas de las políticas mencionadas con mayor frecuencia.

a) *Postergación de la edad de las uniones.* Cuando se proponen políticas de este tipo se hace el supuesto implícito de que la edad de la unión es una decisión voluntaria y racional de los individuos, sin reconocer claramente que al tratarse de un comportamiento generalizado y socialmente regulado debe responder, de alguna forma, a una manera de organizar las estrategias de vida tendientes a satisfacer necesidades de distinta índole. Con la postergación de la edad de la primera unión se pretende lograr: una mejor socialización de los niños, criados por parejas más estables, ya que se han unido más maduras; un menor número de hijos por reducción del tiempo de exposición a embarazos, lo que, a su vez, redundaría en una disminución de la carga doméstica de las mujeres; un aumento del tiempo que los miembros de la pareja pueden dedicar a su capacitación o, en el caso de la mujer, al trabajo remunerado. Las proposiciones precedentes, sin embargo, apenas resisten su contrastación con los hechos, en especial cuando se trata de los sectores pobres de la población. Si bien podría aceptarse la existencia de una relación directa entre la edad y la madurez personal, no es tan clara la relación entre la edad de la primera unión y la estabilidad y, menos aún, la relación entre la estabilidad de la unión y la mejor socialización de los hijos. Tampoco es demasiado clara la relación entre la edad de la primera unión y el número de hijos en sectores de la población donde se combinan relaciones sexuales más o menos libres y tempranas, con desconocimiento y/o falta de acceso al uso de métodos anticonceptivos. Por último, los sectores pobres de la población participan marginalmente tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo, por lo que la postergación de la edad de la primera unión carece de todo efecto significativo. La imposición de una edad mínima para contraer matrimonio, la elevación de los requerimientos educacionales para acceder al trabajo son, por sí solas, medidas de escasa o ninguna eficacia cuando se trata de los pobres.

b) *Formalización de las uniones.* Estas políticas parten del supuesto que las uniones formalizadas establecen con mayor precisión los derechos y deberes de los contrayentes y sus hijos, lo que, a su vez, incidiría en una mayor estabilidad de las uniones, la paternidad responsable, la situación de las mujeres y los menores, la disminución de la tasa de ilegitimidad. Las medidas que suelen adoptarse para lograr el objetivo, tales como dar preferencia a las uniones formalizadas en el otorgamiento de créditos, o vivienda, y en el uso de comedores infantiles, etc., por sí solas y en el mejor de los casos, tienen una eficacia relativa. La unión se formaliza, pero sigue rigiéndose por las normas y costumbres vigentes que establecen las obligaciones y derechos de las partes. La eficacia de las medidas se ve afectada, además, porque los pobres o no disponen del dinero para la formalización, o ignoran que pueden hacerlo gratuitamente o no pueden obtener los documentos administrativos y policiales requeridos (actas de nacimiento, documentos de identidad, etc.) o, por último, no tienen acceso a los servicios que les darían preferencia si hubieran formalizado su unión.

c) *Estabilidad de las uniones.* Se supone que el logro de este objetivo permite: disminuir el número de hijos por mujer, dado que ésta tiende a aportar hijos a cada nueva unión; mejorar la socialización de los hijos por la permanencia de ambos padres y la acomodación mutua de éstos, resultante de la dependencia recíproca más o menos prolongada; evitar los posibles conflictos que surgen de la existencia de hijos de uniones sucesivas. La inestabilidad de las uniones como pauta social y comportamiento generalizado parece tender a desarrollarse en sectores sociales donde el hombre no consigue trabajo estable, con ingreso suficiente y relativamente próximo a su hogar y donde la mujer depende de la presencia de un hombre para su mantenimiento y el de sus hijos y/o por razones de seguridad y valoración social. En consecuencia, para lograr una mayor estabilidad de las uniones de los sectores pobres, parece más efectivo atacar las causas que producen estas circunstancias que adoptar medidas educativas o disposiciones legales que establezcan la igualdad de los cónyuges durante las uniones o en el momento de su disolución o la imposibilidad de formalizar nuevas uniones.

d) *Disminución de las tasas de ilegitimidad.* Estas políticas se relacionan con las destinadas a la formalización de las uniones, así como con las destinadas a evitar el problema de las madres solteras, las uniones múltiples o la poligamia informal. Con ellas se busca establecer con precisión la paternidad a los efectos de exigir que se asuman las responsabilidades correspondientes a los derechos de herencia. Donde aquellas responsabilidades son difíciles de cumplir y, más aún, de exigir judicialmente, o la legislación sobre la herencia es distinta de las costumbres arraigadas o no hay nada que legar, es dudosa la eficacia de este tipo de políticas.

e) *La situación de las mujeres.* Estas políticas pueden desarrollarse en distintos sectores (educación, salud, vivienda, etc.) a través de una multitud de medidas según se desprende de los planes de acción mundial y regionales elaborados al respecto. Los objetivos de estas políticas pueden ir desde la erradicación de la discriminación sexual en la educación y en lo económico, el reconocimiento y valoración por la sociedad de las actividades que desarrollan las mujeres, hasta la participación política. Algunas medidas destinadas exclu-

siva o predominantemente a las mujeres (salud materno-infantil, capacitación en la elaboración y comercialización de artesanías, etc.), pueden ser beneficiosas tanto para ellas como para sus familias y pueden llevarse a cabo de manera más o menos independiente de las condiciones de vida familiares. Otras medidas, en cambio, tendrán muy poca eficacia si no tienen en cuenta no sólo dichas condiciones de vida, sino también las posibilidades de atenderlas con los recursos nacionales disponibles. Por ejemplo, las políticas destinadas a elevar los niveles educativos requieren que la familia disponga de un ingreso tal que permita el acceso y la permanencia en el sistema escolar, así como la posibilidad de que la mujer tenga algún tiempo libre. Dadas las condiciones del mercado de trabajo y la responsabilidad del trabajo doméstico, cuya carga resulta agobiante por la inaccesibilidad de ciertos bienes y la carencia de servicios de infraestructura, es poco probable que las familias pobres estén en condiciones de alcanzar esos requisitos mínimos. En consecuencia, las políticas destinadas a mejorar la situación de las mujeres pobres y a integrarlas en el proceso de desarrollo, deben tener en cuenta que sus vidas están indisolublemente unidas a las condiciones de vida de sus familias y a las responsabilidades que en éstas se adjudican socialmente a las mujeres.

f) *La situación de los menores.* Tanto por razones emocionales como por sus consecuencias a futuro, estas políticas tienen mayor probabilidad de obtener apoyo, en especial aquéllas dirigidas a lograr niveles adecuados de alimentación, educación y salud. La eficacia de estas políticas depende de que las familias no retiren a los niños del acceso a esos servicios por necesitar su aporte como obtenedores de un ingreso o para el trabajo doméstico, y del acceso de los servicios a los menores librados a su suerte, a la vagancia, a la mendicidad, por la falta de alguno de los padres, o por la ausencia de ambos, dedicados a obtener medios de subsistencia.

g) *Las relaciones marido-mujer, padres-hijos.* Estas políticas tienen pocas probabilidades de éxito con las parejas pobres que bordean la treintena y tienen varios hijos. Los grupos focales a los que estas políticas debieran dar preferencia se ubican entre los adolescentes y en las uniones recientes. Sin embargo, su resultado es dudoso, ya que normalmente están basadas en medidas educativas de escaso impacto, mientras persista el marco estructural que condiciona el tiempo que la pareja pasa junta, la privacidad mínima para las relaciones sexuales o la comunicación interpersonal, la separación de roles sexuales, que define ámbitos de decisiones y actividades relativamente aislados.

Las mismas condiciones estructurales deben tenerse en cuenta en las políticas dirigidas a mejorar las relaciones entre padres e hijos. Las constelaciones de padre ausente y desvalorizado, madre intropunitiva y gran número de hijos parece ser frecuente en las familias pobres y reiteradamente se han señalado sus consecuencias sobre la socialización de los hijos dados los modelos paternos y maternos que tienen disponibles, la existencia de una dominación violenta e ilegítima que conduce a la disociación de poder y moral y a la incomunicación intergeneracional. Estos hechos no dependen tan sólo de características individuales, sino que encuentran su raíz más profunda en las condiciones de existencia de la familia.

h) *Las conexiones con la sociedad global.* Estas políticas tienen por finalidad mejorar el acceso de las familias pobres (*qua* familias) a distintas clases

de bienes y servicios (vivienda, salud, servicios de infraestructura, etc.). En políticas de este tipo tiene importancia la naturaleza de las relaciones que se establecen entre las familias y los organismos administrativos. Entre los aspectos de esas relaciones que deben tenerse en cuenta, cabe citar:

i) la organización del grupo focal, ya que las políticas pueden intentar una aproximación por intermedio de cada unidad familiar o una aproximación por intermedio de la organización de las familias en asociaciones con base territorial (asociaciones vecinales) a fin de estructurar sus demandas y aunar sus recursos;

ii) la duración de la política, ya que puede tratarse de una acción puntual (entrega de alimentos o medicinas) o de una acción periódica (visitas de dispensarios ambulantes o de asistentes sociales cada cierto tiempo), o de una acción continua que procure vincular establemente a las familias o sus asociaciones territoriales con los servicios públicos;

iii) la flexibilidad de las políticas, ya que puede tratarse de políticas que entreguen un bien o servicio determinado y de una manera establecida, o de políticas que recojan de alguna forma las necesidades de las familias, o de políticas en cuya formulación y ejecución tengan parte activa las asociaciones territoriales de familias.

La elección de uno u otro tipo de relaciones tiene consecuencias directas en la movilización y participación de las familias y sus miembros en la sociedad y definen el modelo socio-organizativo que se está poniendo en práctica y que podrá ser desde inmovilista (políticas puntuales, rígidas y con cada familia por separado) hasta movilizador (políticas continuas, flexibles y con asociaciones de familias), pasando por toda una gama de combinaciones intermedias.

V. CONCLUSIONES

1. *Un paquete mínimo de acciones*

Teniendo en cuenta los casos concretos antes expuestos y el repaso de algunas políticas efectuado en la sección precedente, puede sugerirse que una política destinada a mejorar eficazmente la situación de las familias pobres debiera consistir en un paquete de acciones que incluyera, mínimamente:

a) La provisión a los jefes de hogares sean hombres o mujeres, de empleo estable, con un ingreso mínimo suficiente y próximo a la unidad familiar. El ingreso mínimo suficiente disminuye al menos la necesidad de que otros miembros de la familia, en especial los menores, deben incorporarse tempranamente al mercado de trabajo en condiciones de calificación insuficiente y abandonar el sistema educativo. El trabajo estable refuerza el efecto anterior y otorga una base de legitimidad a la figura paterna. El trabajo próximo a la unidad familiar evita los trabajadores migrantes con su escuela de hogares en los que falta el padre y aumenta la posibilidad de relaciones entre los miembros.

b) Programas de dotación de infraestructura de servicios básicos (electricidad, agua, etc.) y de salud, vivienda y educación. Estos programas si bien

redundan en beneficio de la calidad de la vida de todos los miembros de la familia, benefician especialmente a las mujeres, ya que alivian enormemente la carga del trabajo doméstico.

c) Programas de educación familiar masiva, especialmente dirigidos a elevar el nivel de información y de comunicación de los miembros de las unidades nucleares y a combatir los estereotipos sexuales, especialmente dirigidos a la juventud, a partir de la enseñanza primaria. Estos programas no sólo tienen una finalidad propia, sino que refuerzan los efectos de las políticas indicadas previamente las que, dejadas a su propia acción, darían resultados a largo plazo sobre las relaciones familiares.

d) Programas de organización de las familias en asociaciones sobre la base del vecindario, tendientes a lograr que las familias presenten sus demandas en forma estructurada a los distintos servicios estatales y a que éstos cuenten con interlocutores válidos entre la población, alentando la participación de las mujeres en dichas asociaciones. (La necesidad de estos programas ha sido destacada en el párrafo IV.C.9.).

Este paquete de acciones se considera mínimo porque la falta de cualquiera de ellos deja intactos o las limitaciones económicas que condicionan la organización familiar de los pobres, o los componentes normativos e ideológicos de esa organización, o su reiteradamente reconocida falta de conexión con la sociedad global.

Pero, además, se considera mínimo porque los gobiernos de la región están implementando, en mayor o menor medida, políticas en casi todas las direcciones indicadas, destinando a tales efectos recursos humanos y financieros. La institución de un ministerio (o algún organismo de ese nivel) de la familia, con departamentos especialmente dedicados a la situación de la mujer, los menores y la juventud, con funciones de investigación, información, coordinación, formulación e implementación de políticas, no requeriría financiamientos excesivos y podría resultar de utilidad para aumentar la racionalidad de las actividades y coordinarlas, integrándolas y evitando duplicaciones. Una coordinación de esta naturaleza permitiría, a su vez, incrementar la racionalidad de la utilización de la ayuda internacional sin que por eso deba dejar de exigirse a las distintas agencias que prestan asistencia técnica o financiera, que aumenten la cooperación y coordinación entre ellas.

Cabe reconocer, no obstante, que la puesta en práctica de ese paquete mínimo, enfrentará dificultades provenientes de distintas fuentes, entre las que se pueden citar: la heterogeneidad de las situaciones de pobreza y de las organizaciones familiares; la dispersión de los sectores pobres a lo largo de los territorios nacionales; las dificultades cada vez mayores que tienen las economías de la región para generar empleo; las dificultades de los sistemas políticos para incorporar las demandas organizadas de los grupos pobres; el largo plazo en que se mueven estas políticas, y los cambiantes escenarios políticos de la región.

2. *Estrategias de políticas basadas en familias o en individuos*

En este artículo se ha partido de que aun dentro de los estilos de desarrollo vigentes se puede hacer algo por los pobres y que eso es mejor que nada. Sea

a través de medidas globales (empleo, distribución del ingreso, etc.) o específicamente dirigidas a los sectores pobres de la población, las políticas pueden enmarcarse en dos grandes líneas estratégicas, una de las cuales define al grupo focal como compuesto por individuos y la otra lo define como compuesto por familias.

Tal vez algunas políticas de corto plazo puedan ser eficaces si optan por la estrategia individual (como las de empleo), ya que en ellas parecen tener poca incidencia la situación de las unidades familiares y de la organización familiar. Pero es poco probable que otras políticas de corto plazo (salud, vivienda, educación) y todas las políticas de mediano y largo plazo, tengan alguna eficacia si en su formulación y ejecución no se opta por la estrategia familiar y se tienen en cuenta las condiciones de vida de las unidades familiares y las razones profundas de las que resulta la organización familiar como estrategia de vida. Esto parece ser válido no sólo para las políticas llamadas sociales, como la educación, sino también para políticas de otro tipo, como, por ejemplo, las de reforma agraria.

Pobreza indígena en América Latina: Aspectos estructurales

John Durston

I. PRESENTACION

En el debate sobre causas y remedios de la extrema pobreza rural es imprescindible dar una consideración especial a los grupos indígenas, estimados en alrededor de treinta millones de personas, casi todas pertenecientes a los estratos de ingreso más bajos, por cuanto ellos encaran problemas muy específicos que derivan, esencialmente, de una larga herencia de conquista, subyugación y explotación, y de su marginación como categoría sociocultural por los grupos étnicos europeo-mestizos dominantes.

El presente trabajo, de carácter netamente exploratorio, tiene el propósito de presentar un resumen breve, pero estructurado, de los elementos básicos de la situación de los indígenas de América Latina en cuanto a sus perspectivas de desarrollo social.

Existen centenares de culturas y subculturas indígenas distintas en la región, además de grandes diferencias en su forma de inserción económica, en el patrón de asentamiento, y en el grado de integración al sistema sociocultural nacional, por lo que cualquier generalización es siempre arriesgada. Sin embargo, hay suficientes similitudes entre las varias culturas autóctonas y sobre todo entre las formas de interrelación con los sectores no indígenas dominantes, como para hablar de elementos comunes a la *mayoría* de los grupos indígenas. Por otra parte, es necesario analizar los elementos de diversidad como un aspecto de la problemática del desarrollo social indígena.

1. *Extrema pobreza y desarrollo social*

Concentrarse en el problema de la pobreza como un aspecto aislado (aunque importante) del desarrollo, encierra varios peligros. Por una parte, se ha dado gran importancia a la búsqueda de indicadores de niveles de consumo y bienestar, "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 humano¹. Por otra parte, la tendencia de asignar a los gobiernos la tarea de eliminar la pobreza implica que los grupos mismos son incapaces de cambiar su situación; los relega a un rol pasivo en el desarrollo, y presupone que el Estado y los grupos privilegiados tienen la voluntad de redistribuir el bienestar.

Sin embargo, es cada vez más evidente que “la erradicación de la pobreza no puede analizarse como un objetivo aislado, sino que debe insertarse en una estrategia de desarrollo”².

Una estrategia general de desarrollo que incluya el objetivo de eliminar la extrema pobreza partirá necesariamente de un análisis de las causas estructurales de la distribución desigual del bienestar. Por un lado, “la distribución primaria del ingreso depende básicamente de la estructura de la propiedad de los factores productivos”³. Por otro, en cuanto a la capacidad del Estado para eliminar la pobreza, “el ordenamiento institucional y el funcionamiento del sistema de poder están fuertemente sesgados en favor del grupo de propietarios, profesionales, burócratas y trabajadores organizados en desmedro de los grupos de baja productividad y organización”⁴. Estos obstáculos estructurales a la eliminación de la extrema pobreza pueden “plausiblemente atribuirse a sistemas históricamente determinados de explotación”⁵, lo que queda manifiesto con especial claridad en el análisis de la pobreza indígena en América Latina.

En un estilo de desarrollo que pretende eliminar la extrema pobreza, entonces, se tendrán que modificar las estructuras tradicionales para lograr una redistribución equitativa del ingreso, básicamente “mediante la organización y participación efectiva de los grupos pobres”, para conferirles el poder político del cual hoy carecen⁶; es decir, lo que se ha denominado el desarrollo social.

Pero en América Latina como en otras regiones, los estilos de desarrollo vigentes van en direcciones contrarias a la participación popular y a la distribución equitativa, ya que “el notable crecimiento económico logrado en los últimos decenios no ha tenido repercusiones equivalentes sobre los ingresos de los pobres, que representan una considerable proporción de la población regional. Se han acentuado los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos sectores y estratos de la población, y se ha hecho más visible y también más reprochable la existencia de la pobreza... Más aún, de mantenerse las condiciones actuales, se puede anticipar con un alto grado de certidumbre que la participación de los estratos pobres en los frutos del crecimiento futuro tenderá a permanecer en niveles absolutamente inadecuados... Medidas más enérgicas y novedosas deberán ponerse en práctica para que los grandes sectores marginalizados puedan contribuir al esfuerzo productivo, satisfacer sus necesidades básicas y organizarse para la defensa de sus propios intereses”⁷.

¹ Marshall WOLFE “La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo”, en este volumen.

² Sergio MOLINA y Sebastián PIÑERA, *La pobreza en América Latina. Situaciones, evolución y orientaciones de políticas*. CEPAL, Santiago, E/CEPAL/Proy. 1/1, junio de 1979, p. 11.

³ *Ibid.*, p. 27.

⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁵ Marshall WOLFE, *op. cit.*

⁶ MOLINA y PIÑERA, *op. cit.*, p. 107.

⁷ “Evaluación de la ciudad de La Paz” (1979). Decimoctavo Período de Sesiones de la CEPAL, Resolución 388 (XVIII) Cuarta Evaluación de la Aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo, p. 5.

La centralidad de estas ideas (participación popular y distribución equitativa mediante el cambio estructural) para la definición del desarrollo social puede apreciarse en la Declaración sobre el Desarrollo Social y la Estrategia Internacional del Desarrollo aprobada por la Asamblea General y, también, en los estudios analíticos sobre el tema preparados por diversos organismos de Naciones Unidas⁸.

La evaluación que sigue de la situación y perspectiva de los grupos indígenas se hará en términos de estos objetivos y requisitos. Confrontando los preceptos del desarrollo social con un resumen de la condición actual de los grupos indígenas y de su inserción en los sistemas socioeconómicos nacionales, se pretende identificar elementos centrales para el diseño de políticas que permitan lograr un auténtico desarrollo de las diversas etnias autóctonas de América Latina.

2. *La necesidad de un desarrollo social indígena*

¿Es realmente necesario contar con políticas especiales de desarrollo social dirigidas, exclusivamente, a la población indígena? ¿No es favoritismo, derivado quizás de una conciencia culpable del sector europeo-mestizo por injusticias pasadas, o sentimentalismo acerca de la preservación de las costumbres de antepasados autóctonos, o promoción de lo folklórico? ¿No sería más justo y lógico tratar por igual a todos los grupos de extrema pobreza en el sector rural?

Es cierto que mucha de la retórica indigenista oficial, pasada y presente, tiene una fuerte carga de romanticismo poco compatible con la determinación racional de prioridades nacionales. Pero es igualmente cierto que existe un conjunto interrelacionado de razones que hacen necesario el diseño de medidas especiales para la participación equitativa de la población indígena en los procesos de desarrollo rural y nacional.

Una primera razón es su situación de desventaja comparativa: cualquiera sea la definición de "pobreza", los grupos indígenas están entre las capas con niveles de bienestar menores de sus respectivas sociedades nacionales. Se requieren inversiones importantes y programas especiales para que sus posibilidades de participación efectiva sean similares a las de quienes integran las capas medias y altas de la sociedad. Probablemente, se requerirá mayor inversión por habitante en el caso de los grupos indígenas para lograr esta igualdad en el punto de partida con otros sectores, dado que están entre los más postergados económicamente, por su inaccesibilidad en "regiones de refugio", a veces con patrones de asentamiento dispersos, y por su marginación cultural y discriminación racial.

Por otra parte, su cultura diferente y sus instituciones distintas a las dominantes en la sociedad requieren, lógicamente, formas distintas de movili-

⁸ Ver por ejemplo, *Cambio social y desarrollo social en América Latina*, CEPAL, 1970; *el Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y planificación del desarrollo*, UNRISD, 1972, y *Desarrollo y Cambio Social en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL N° 16, 1977.

ción y participación. Lo que es más, estos principios de interacción y esta organización tradicional tienen valores positivos prácticos, y una gran potencialidad para hacer efectiva la participación popular indígena, si es que los programas de desarrollo tienen una forma compatible con lo indígena. También se requieren medidas especiales para contrarrestar el impacto desintegrador de la penetración económica del sector dominante sobre el sistema sociocultural indígena, con sus costos muy altos en términos económicos y sociales.

Es justo y necesario, entonces, contar con políticas de desarrollo social aplicadas a los problemas específicos de los grupos indígenas. De hecho, los gobiernos de todos los países de la región con población indígena han tenido, desde hace muchos años, institutos indigenistas y programas de desarrollo indígena. Sin embargo, siguen marginados pese a que se ha probado gran variedad de políticas y a que los gastos, en algunos países, han sido considerables.

¿Es posible que todas las políticas de todos los gobiernos hayan sido simplemente equivocadas y que todavía no se haya descubierto la fórmula apropiada? ¿Hay aspectos de la cultura, las instituciones o la psicología social indígenas que hagan imposible su plena participación en el desarrollo económico o hay otras causales de su marginación? Para poder analizar los distintos argumentos sobre el fracaso de las políticas de desarrollo indigenista es necesario identificar algunos de los aspectos históricos, demográficos, culturales, sociales y económicos de la realidad indígena más atinentes al problema.

II. ALGUNOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REALIDAD INDIGENA

1. *El concepto de "indígena"*

Un problema previo consiste en definir qué *es* un "indígena". A primera vista, todo el mundo "sabe" lo que es un indígena. Sin embargo, una definición concisa que distinga claramente entre lo indígena y lo no indígena resulta ser 'esquiva'⁹. No hay un indicador genético adecuado, ya que una parte importante de las personas integradas en los sistemas socioculturales indígenas tienen una herencia genética que incluye, en grado variable, elementos de origen europeo, africano, etc. Por otra parte, muchas personas clasificadas usualmente como mestizos o blancos tienen una herencia genética autóctona tan fuerte como el "indígena" promedio. El uso de un idioma autóctono, factor utilizado en los censos, no clasifica como indígena a muchos individuos y hasta a comunidades enteras que han adoptado el castellano, pero conservan sus instituciones y costumbres, mientras que muchos no indígenas han aprendido un idioma autóctono, por razones diversas, sin convertirse por ello en indígenas. Hasta la presencia de instituciones, creencias, costumbres y formas de vestir autóctonas

⁹ Fernando FUENZALIDA, "Poder, etnia y estratificación social en el Perú Rural", en José Matos Mar, *et al.*, *Perú: Hoy, Siglo XXI*, México, 1971, p. 22.

resulta ser un indicador poco satisfactorio, ya que gran parte de estos elementos culturales encontrados en comunidades indígenas actuales son de origen europeo, introducidos en la época colonial.

Lo que parece claro es que una definición unidimensional del término indígena no puede ser satisfactoria. Lo que es más, no existe un conjunto de indicadores *objetivos* que permita establecer una línea divisoria precisa entre "indígenas" y "no indígenas", porque la realidad genética, cultural, social y económica corresponde más bien a un *continuum*, que va desde el tipo ideal abstracto de una sociedad autóctona aislada que conservaría casi intactas las formas de vida previas a la conquista hasta el tipo ideal opuesto de los integrantes de una sociedad y una cultura "europea", "urbana" y "moderna". Para algunos, cualquier distinción sería subjetiva y relativa: "los mismos individuos resultarían "indios" o "mestizos", según con quién se les compare y según el punto de vista que se adopte para su definición"¹⁰. En términos de estructura social nacional, dice Fuenzalida, este continuo de grupos, individuos, cada uno más (o menos) "indígena" o "mestizo" tiene una dimensión vertical de acuerdo con el modelo de casta weberiana, de una "cadena arborescente en la que los sucesivos eslabones representan instancias mediadoras en el flujo informativo, el control de los recursos económicos y el ejercicio del poder"¹¹. En el Perú de hoy esta cadena jerárquica estaría en una fase transicional, en que la modernización, la urbanización y el desarrollo de las comunicaciones rompen el aislamiento de la base. La movilidad vertical y horizontal se ha incrementado para "indígenas" y "mestizos", hasta acercarse a un modelo de sociedad definido exclusivamente en términos de clases económicas y ocupacionales¹².

Un elemento fundamental compartido por muchos autores, es que los grupos "indígenas", al carecer de atributos exclusivos en común que permitan definirlos objetivamente, sólo pueden entenderse en función de las relaciones que mantienen con los otros grupos de la sociedad nacional.

Pero la idea de que no existe una clara línea divisoria social entre indígenas y no-indígenas y que los elementos culturales que definían un *continuum* vertical estarían desapareciendo, depende de una visión de una estructura social caracterizada por una estratificación muy poco rígida, un alto grado de movilidad y una motivación generalizada entre la población con rasgos indígenas de "mejorar" su autoimagen mediante el rechazo de la cultura dentro de la cual se ha criado. La visión de Fuenzalida, sin duda influenciada por el clima de rápidas y profundas transformaciones vivido en el momento en que escribía¹³, podría corresponder más a la situación peruana que a otros contextos. Pero persiste la impresión de que, en la mayoría de los casos, existe una mayor rigidez y permanencia en las relaciones entre grupos socioculturales en América Latina, lo que permitiría una definición más nítida del "indígena" en términos de estas relaciones.

Las definiciones de categorías y relaciones sociales, generalmente resultan más claras dentro de la perspectiva de su contexto histórico. Incluso si se toma el sentido literal de la palabra "indígena", como sinónimo de "autóctono" o "nativo", debe recordarse que eran indígenas (y por equivocación geográ-

¹⁰ F. FUENZALIDA, *op. cit.*, p. 64.

¹¹ *Ibidem.*, p. 85.

¹² *Ibidem.*, p. 86.

¹³ "Presentación" a *Perú: Hoy, op. cit.*, p. 1.

fica “indios”) desde el punto de vista de sus descubridores europeos en el momento de la conquista. La realidad social de América en ese momento era un complejo mosaico de distintas civilizaciones, desde primitivas tribus selváticas hasta imperios con sus propias estructuras de clase y castas. El uso de un solo término para todas estas sociedades y grupos diversos equivalía a la invención de una nueva categoría social, plural y uniforme, correspondiente a su condición común de conquistados y colonizados. En este sentido el concepto de indio es claramente “una categoría de la situación colonial”¹⁴.

La visión histórica de la situación social de los grupos indígenas actuales es imprescindible tanto para su definición correcta como para la comprensión de los problemas básicos de su desarrollo futuro. Como señala Bonfil, hay dos aspectos de la realidad indígena: todos son integrantes de *etnias* bien distintas; su condición de indios aglomerados y “pluralizados”, dentro de la misma categoría social, es equivalente a su persistente situación de *colonizados* frente a los grupos que ejercen mayor control sobre el aparato económico y social.

Etnias, para el autor mencionado, son unidades socioculturales distintas, cercanas conceptualmente a “pueblos”, en que la identidad étnica es “el resultado de procesos históricos que dotan al grupo de un pasado común y de una serie de formas de relación y códigos de comunicación que sirven de fundamento para su identidad étnica”¹⁵. El hecho de que sean unidades socioculturales específicas sugiere una solución operacional a la búsqueda de una definición más precisa de indígena. Para propósitos de análisis de relaciones sociales, el término “grupo indígena” abarca todas las diversas etnias americanas colonizadas por los europeos. Un indígena actual es una persona que se auto-identifica como integrante de alguna etnia específica (navajo, tarasco, quiché, quechua, mapuche, etc), y que es aceptado como tal tanto por los otros integrantes de esa unidad como por las personas que no son miembros de esa etnia. Esta “identificación” en términos sociales y operacionales implica cierto grado de herencia genética autóctona, alguna participación en las instituciones sociales y en creencias y valores comunes que caracterizan al grupo étnico. El criterio de pertenecer a una etnia específica, nombrada e identificable, evita formulaciones demasiado generales y abstractas de “lo indígena”, mientras que el criterio de identificación en términos de los puntos de vista de los distintos actores parece apropiado a un análisis de relaciones entre grupos sociales.

2. Raíces históricas de la situación indígena

El otro aspecto del concepto “indio” como sinónimo de “colonizado” sirve como inicio para el análisis de la inserción de los grupos indígenas en las sociedades nacionales. La relación colonial sería “una situación total que involucra necesariamente a dos grupos étnicos diferentes, uno de los cuales, portador de una civilización con una tecnología de dominio más avanzada, se impone sobre el

¹⁴ Guillermo BONFIL, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Anales de Antropología*, vol. IX, pp. 105-124, México, 1972.

¹⁵ BONFIL, *op. cit.*, p. 122.

otro en todos los órdenes y justifica y racionaliza ese dominio en nombre de una superioridad racial, étnica o cultural dogmáticamente afirmada”¹⁶.

Esta formulación de la relación colonial es de gran utilidad para entender las consecuencias históricas actuales de las relaciones interétnicas en América Latina, que sigue siendo de un pleno colonialismo interno, en términos de la formulación de Balandier¹⁷.

En innegable, empero, que las políticas implementadas durante la época colonial en relación a la población indígena tuvieron un impacto determinante en la situación total de los grupos indígenas de hoy. Sin entrar en análisis detallados de la inserción social indígena durante la Colonia, pueden señalarse elementos dados durante los primeros siglos después de la conquista que tienen implicancias importantes para el desarrollo social indígena actual.

Al comienzo de la Colonia, las etnias americanas eran tratadas en gran medida como naciones vencidas militarmente: conservaban gran parte de su estructura social y hasta política, y la relación colonial asumía, principalmente, la forma de tributo. Pero, a medida que se iba desarrollando la producción capitalista mercantil en la agricultura, el comercio, la minería y la industria manufacturera, la situación fue cambiando: se necesitaba cada vez más tierra y más mano de obra. Una parte del tributo pasó a cobrarse bajo la forma de trabajo forzado en las minas. Estas, al igual que los nuevos centros urbanos, exigían un flujo constante y creciente de alimentos del sector agrícola, pero la demanda, de tipo europeo, obligó a cambios en el patrón vigente antes de la conquista. Parte de las tierras indígenas fueron ocupadas por los españoles para explotarlas extensivamente en la crianza de ganado vacuno y lanar y para el cultivo de trigo¹⁸.

La usurpación de tierras de las comunidades indígenas se aceleró con el surgimiento de la hacienda privada, que los requería no sólo para su cultivo comercial sino, sobre todo, para obligar a los indígenas a entregar su mano de obra a la hacienda a cambio del usufructo de un pequeño predio o contra el pago en especie, bajo varias formas de peonaje, gañanía, *yanaconato*, *huasipungo*, etc.¹⁹. Este proceso se aceleró en algunos países a mediados del siglo XIX. Inspiradas en los principios del liberalismo económico inglés, se promovieron reformas como la privatización de tierras en manos de la Iglesia y de las comunidades indígenas: “de la situación que provocaron derivó el despojo de sus tierras comunales . . . , lo que dio por consecuencia que muchos núcleos indígenas, convertidos en semiproletarios, se vieron obligados a destribalizarse”²⁰.

Junto con la apropiación de tierra y de mano de obra, se formalizó el status de colonizado del indígena de distintas maneras. Tenía una persona-

¹⁶ BONFIL, *op. cit.*, basado en Georges Balandier, “The colonial situation: a theoretical approach”, en I. Wallerstein (ed.), *Social Change: The Colonial Situation*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1966.

¹⁷ Cf. Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, *La Democracia en México*, ERA, México, 1965. Ricardo e Isabel Pozas prefieren el término “neocolonialismo interno” ya que las relaciones de producción y las formas de dominación actuales son cualitativamente distintas de las que caracterizaban la época colonial propiamente tal en América Latina. Ver: Ricardo Pozas e Isabel H. de Pozas, *Los indios en las clases sociales de México*, Siglo XXI, México, 1971, p. 31.

¹⁸ Eric WOLF, *Sons of the Shaking Earth*, University of Chicago Press, Chicago, 1959, pp. 197-199.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 204-205.

²⁰ POZAS y POZAS, *op. cit.*, pp. 164-165.

lidad jurídica específica. No podía tener armas o caballos ni usar vestimentas españolas. En los antiguos imperios autóctonos, donde antes existían grandes centros urbanos con élites políticas y población rural en gran parte dispersa, fueron obligados a concentrarse en pequeños pueblos campesinos. Por un lado, esto significó un proceso de “desculturación”²¹, la pérdida de la alta cultura de las élites urbanas de civilizaciones bastante avanzadas. Por otro, el asentamiento obligatorio en pequeñas comunidades locales cumplió la función de “fragmentar las lealtades previas y obstruir el paso al surgimiento de otras nuevas y más amplias entre los colonizados”²². Cada comunidad tenía su identidad legal propia, con título de terreno, conocidas originalmente como “repúblicas de indios” y concebidas como unidades económicas autosuficientes que rendían tributo en productos agrícolas y trabajo. Internamente, tenían su propia estructura de autoridad, en gran medida según la costumbre previa a la conquista y con cierto grado de autonomía²³.

Mientras los indígenas eran relegados al status de colonizados y al rol de campesinos, los mestizos, aunque salidos del sector colonizado, eran aceptados como un estrato inferior de la sociedad colonizadora. “El régimen colonial iberoamericano demandaba una capa social capaz de desempeñar una serie de tareas (administrativas, de servicios, de mediación o de mediatización) que la población netamente colonizadora —es decir, los españoles peninsulares y los criollos— no bastaba para cubrir... Sobre este grupo —los mestizos— se ejerció una intensa acción aculturativa que dio por resultado su desarraigo del sector colonizado... a ellos se destinó legalmente una serie de ocupaciones distintas que las admitidas para el indio; se les concedieron privilegios que los enfrentaban con los indios y, en fin, se les asignó un estatuto social diferente y superior al que ocupaba el colonizado, aunque también subordinado a la capa colonizadora estrictamente definida”²⁴.

Las dos instituciones principales de la sociedad rural de la colonia, la hacienda y la comunidad indígena, han durado hasta el presente y han tenido influencias decisivas en la evolución de la situación de la población indígena y de su integración a las sociedades nacionales. Pero mientras que los indígenas asentados en o alrededor de las haciendas sufrieron la destrucción parcial o total de su cultura, de su estructura social y hasta de su identidad como indígenas, la *comunidad* indígena colonial fue utilizada por los propios colonizados para conservar, en lo posible, estructuras y valores propios.

3. Tendencias demográficas

Durante los primeros dos siglos posteriores a la conquista, el volumen de la población indígena de América descendió catastróficamente²⁵. Inicialmente

²¹ WOLF, *op. cit.*, p. 213.

²² BONFIL, *op. cit.*, p. 116.

²³ WOLF, *op. cit.*, p. 214.

²⁴ BONFIL, *op. cit.*, p. 113.

²⁵ Así, archivos coloniales sugieren que la población indígena de Mesoamérica bajó en más de un 75% entre 1519 y 1650. WOLF, *cit.*, p. 31.

la causa fue el exterminio directo y la explotación en las minas, pero el factor más importante, sin embargo, lo constituyó la introducción de enfermedades contagiosas (viruela, sarampión, tifus, malaria y fiebre amarilla), a las cuales la población americana no era inmune.

Durante los últimos dos o tres siglos, la población indoamericana ha permanecido casi o estable o crecido lentamente, aunque ha perdido terreno proporcionalmente frente a la población no-indígena. Ese crecimiento más lento se debe a las diferencias en las posibilidades nutricionales y de atención médica que llevan a tasas de mortalidad más altas entre los indígenas y, también, a los fenómenos de destrucción de las estructuras económicas y comunitarias indígenas, y a su aculturación.

Esta disminuye la población indígena, porque para la sociedad, el indígena es tal por participar en las relaciones sociales de un grupo étnico específico y por el uso de algunos elementos culturales (vestimenta, idioma, prácticas religiosas, comida o tipo de vivienda, etc.). La identidad indígena es un concepto esencialmente social y cultural, lo que significa también que la población "no-indígena" puede incluir individuos que se consideran y son considerados "españoles", "ladinos", o bien "mestizos", "mistis" o "cholos", etc., a pesar de ser de pura ascendencia autóctona. Esto hace que personas nacidas indígenas *pueden dejar de serlo* en términos socioculturales en alguna etapa de su vida, al abandonar el idioma, las costumbres y las asociaciones indígenas o, lo que es más definitivo, pueden criar a sus hijos como no indígenas al vivir fuera de la comunidad y no enseñarles la cultura indígena. Todo ello, obviamente, contribuye a la disminución relativa de la población indígena.

La situación demográfica actual. Hay varias dificultades para calcular la población indígena con alguna precisión. Los censos nacionales de población no siempre la computan separadamente; cuando lo hacen, es generalmente a base del uso de un idioma autóctono, lo que excluye a muchas comunidades que podrían definirse como indígenas según otro criterio. Los censos subestiman la población indígena también por otras razones: por la hostilidad de algunas etnias hacia todo blanco y/o desconocido, incluyendo a los encuestadores; por el aislamiento o dispersión geográfica de muchas comunidades y porque los censos se realizan en época del año en que parte de la comunidad se ausenta por razones económicas como el pastoreo de ganado, la comercialización de productos, el empleo asalariado temporal, etc.

La información con que se cuenta sobre la población indígena total de América Latina deriva, por ende, de meras estimaciones basadas en algunos datos censales o de muestreo y de investigaciones académicas parciales. Algunas estimaciones recientes sugieren la existencia de alrededor de 30 millones de indígenas en la región²⁶, 16 millones de ellos en el área andina²⁷. Lo que está relativamente claro es que los indígenas conforman la mayoría de la población rural en cuatro países (Guatemala, Perú, Bolivia y probablemente Ecua-

²⁶ R. ANESA, *et al.* *Geografía Universal Ilustrada*, Buenos Aires, 1971. Otros cálculos indican un total de 26 millones de indígenas agrupados en 400 etnias distintas. Ver: N. J. Rodríguez y E. A. Soublé, "La población indígena actual en América Latina", *Nueva Antropología*, Vol. III, N° 19, 1978, pp. 49-66.

²⁷ José MATOS MAR, *Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú*, UNESCO/CEPAL/PNUD/DEALC 10, 1978, p. 25.

dor). En otros diez son una minoría importante de la población rural, llegando a ser mayoritarios en algunas regiones (Chile, Panamá, Honduras, El Salvador, México, y, en menor grado, Argentina, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

¿Cuál ha sido la evolución de la población indígena en los últimos años, y su tendencia probable para el futuro? Dadas las tasas de mortalidad, mayores en la población indígena, y la rápida penetración en el mundo rural latinoamericano de los sistemas económicos y de comunicación modernos (y la aculturación acelerada que esto parecería implicar), sería razonable pronosticar una caída relativa de la población indígena como proporción de la población rural, y quizás también en términos absolutos.

Sin embargo, en los cuatro países para los cuales hay datos censales para 1970, la población indígena ha crecido sustancialmente desde 1940 (27% en México, 51% en Guatemala, 53% en Bolivia)²⁸. Además han mantenido su posición relativa en la población rural de estos países. (Ver Cuadro 1.)²⁹. Este hecho es aún más significativo si se toma en cuenta que la población total rural de estos países también ha crecido fuertemente en términos absolutos, y que se empleó como indicador el uso de un idioma indígena, lo que permitiría afirmar que la población indígena según otros criterios sería bastante mayor. En conclusión, la población indígena de ninguna manera parece estar en vías de desaparecer en el futuro inmediato.

4. Rasgos generales de la situación de pobreza indígena actual

Las actividades económicas y niveles de vida de los grupos indígenas varían considerablemente según la herencia cultural e institucional de cada etnia, los factores ecológicos, y el conjunto de recursos productivos de cada comunidad. Sin embargo, el patrón casi universal es la producción agrícola campesina, sea en comunidades algo dispersas (herencia preconquista) o concentradas en pequeños o medianos pueblos o alrededor de haciendas (herencia colonial). Pero otro aspecto de su status histórico de colonizados, el despojo de sus recursos de tierra y la "liberación" consiguiente de su mano de obra, ha significado que la actividad agrícola no sea suficiente para mantener a muchas comunidades indígenas. Muchas familias logran sobrevivir mediante el cultivo de predios minúsculos, suplementado con trabajo agrícola asalariado (como peones en haciendas cercanas, jornaleros migratorios ocasionales) o mediante actividades

²⁸ Aunque tienden a subestimarla, los censos pueden servir para dar una idea del cambio relativo a través del tiempo de la población indígena. Pero un factor que obliga a considerar con cautela la aparente magnitud del crecimiento de la población indígena, en casos como Bolivia y Guatemala, es la posibilidad de que este aumento se deba en parte a una mejora en la cobertura censal de las comunidades indígenas.

²⁹ En el Cuadro 1 se ha comparado la población indígena *total* con la población rural, en parte porque, en algunos censos, la población indígena no se divide según residencia urbana o rural. Por lo demás, gran parte de los habitantes indígenas de los "centros urbanos" están íntimamente ligados al sistema económico rural, por participar directamente en la producción agrícola, la producción casera de artesanías tradicionales, o el comercio rural.

Cuadro 1
EVOLUCION DE LA POBLACION DE HABLA INDIGENA EN CUATRO PAISES
(DATOS CENSALES)^a

	1950				Ca. 1960				Ca. 1970			
	Idioma indig. (miles)	% de pobl. total	% de pobl. rural	Idioma indig. (miles)	% de pobl. total	% de pobl. rural	Idioma indig. (miles)	% de pobl. total	% de pobl. rural	Idioma indig. (miles)	% de pobl. total	% de pobl. rural
México	2.447	12	22	3.030	9	22	3.112	8	19			
Guatemala	1.497	51	68	1.809	42	63	2.260	44	69			
Perú				3.189	38	75	3.467	31	77			
Bolivia	1.720	64	98				2.637 ^b	63	104 ^c			

Fuentes:

Censos nacionales de población.

México: Censos de 1950, 1960 y 1970. Población de 5 años y más, según idioma.

Guatemala: Censos de 1950, 1964 y 1973. Población identificada como indígena (Idioma, Indumentaria, etc.).

Perú: Censos de 1961 y 1972. Población de habla materna indígena.

Bolivia: Censos de 1950 y 1976. Población de habla indígena (se excluye población infantil que todavía no habla).

^a Los cuatro países de mayor población indígena. Las estimaciones hechas en el caso del Ecuador por distintos especialistas (Rubio, Casagrande, Lara) dan cifras entre uno y dos millones. El censo de 1950 parece subestimarlas seriamente y el factor étnico/idiomático no fue considerado en el censo de 1974.

^b Población total que habla un idioma indígena, excluida la población de 0-1 año.

^c La población indígena total (rural y urbana) de Bolivia es mayor que la población rural.

artesanales y comerciales³⁰. Por otra parte, desde casi cualquier comunidad indígena migran trabajadores en forma permanente hacia ciudades y zonas agrícolas más prósperas.

Las informaciones estadísticas sobre el nivel de vida relativo de la población indígena son fragmentarias pero elocuentes. En Guatemala, por ejemplo, la proporción de niños indígenas que mueren en el primer año de vida es 39 por ciento superior a la de los no indígenas. Esto no parece ser un simple reflejo de las diferencias rural-urbanas, ya que la tasa de mortalidad infantil femenina es 20 por ciento más alta entre indígenas rurales que entre no-indígenas rurales. Y, como síntoma bastante claro de la relación de colonialismo interno, este indicador es casi lo mismo para indígenas rurales y urbanos (5 por ciento de diferencia), mientras que la mortalidad infantil femenina es 182 por ciento más alta para los indígenas rurales que para los no indígenas urbanos³¹.

En cuanto a la educación, es significativo que en Guatemala asisten a la escuela sólo 29 por ciento de los niños indígenas entre 7 y 14 años de edad *versus* 62 por ciento de los no indígenas³². Esto indica, por un lado, que los primeros son más pobres en educación como "bien de consumo" de importancia básica en la determinación del nivel de bienestar general. Refleja, por otra parte, la necesidad del niño indígena de abandonar la escuela para contribuir desde temprana edad al esfuerzo de su familia para sobrevivir, cerrándose así el círculo vicioso que le impedirá lograr algún grado de movilidad social mediante la educación.

5. *Inserción de los grupos indígenas en el sistema socioeconómico nacional*

Las relaciones interétnicas económicas en América Latina son una combinación aparentemente contradictoria de extrema marginación o aislamiento y de estrecha integración.

El aislamiento se expresa en formas culturales, sociales y económicas, pero en términos de la problemática del desarrollo social se trata principalmente

³⁰ Según el censo guatemalteco de 1973, un 73 por ciento de la población indígena económicamente activa indicó que su ocupación *principal* era la agricultura; 12 por ciento nombraron la "industria" (artesanal); 6 por ciento el comercio; 5 por ciento, servicios. El hecho de censar una sola ocupación ocultaba una realidad compleja de múltiples empleos simultáneos o secuenciales. El 37 por ciento de la población indígena económicamente activa trabajaba principalmente como asalariada en 1973 (en 1950 era sólo 32 por ciento), y 62 por ciento lo hacía principalmente por cuenta propia o como familiar no remunerado. Cálculos basados en el censo de población de 1973, de Erwin Díaz, *Guatemala: situación demográfica de la población indígena y no indígena*. CELADE, San José, 1977 (serie C 1006).

³¹ E. Díaz, *op. cit.*, Cuadro 17, y p. 52. El censo guatemalteco de 1973 es una de las pocas fuentes recientes en América Latina con información detallada sobre las características de la población indígena. Es probable que relaciones similares a las presentadas aquí se encuentren también en los otros países de la región con importantes poblaciones indígenas.

³² *Ibid.* Cuadro 4. La asistencia escolar indígena en 1950 era de un 11 por ciento; la no-indígena, 41 por ciento.

de un aislamiento de la información acerca de la evolución económica nacional y de los adelantos tecnológicos, de la participación en la toma de decisiones políticas y del manejo de la distribución del consumo en la sociedad nacional.

La marginación de los indígenas tiene un sentido activo; los marginan los grupos no indígenas dominantes de los procesos de desarrollo nacional. Un síntoma o consecuencia de ella es la prevalencia, en casi todas las zonas de fuerte población indígena, de sistemas de comercio intraindígena, frecuentemente en mercados o ferias periódicas, como el "tianguis" mexicano. Gran parte de ese intercambio puede considerarse como transacciones "horizontales" en el sentido de ocurrir entre iguales sociales, frecuentemente en forma directa entre productor y consumidor final. La mayoría de los productos intercambiados son típicos de la producción y del consumo de los campesinos indígenas, y su intercambio se basa en la especialización por comunidades o regiones, sea por cultivos según distintas zonas climáticas, sea por la producción de objetos utilitarios artesanales³³.

Pero la existencia de relaciones comerciales intraindígenas, y las otras manifestaciones de aislamiento de la población indígena, no significan que se trate de un modelo de economía "dualista". Al contrario, si se habla de un sector dominante al cual se enfrenta la población indígena es, precisamente, porque éstos están integrados al sistema económico nacional, como mano de obra barata en la gran agricultura comercial, como productores de alimentos baratos, y, en menor grado, de consumidores de productos manufacturados. Es, precisamente, la naturaleza explotadora de esta integración, la falta de recursos productivos y los términos de intercambio desfavorables con el sector urbano no indígena lo que lleva a los indígenas a buscar una defensa en el comercio directo entre productor indígena y consumidor indígena.

Rechazar la tesis dualista no implica necesariamente que no pueda haber actividad económica que no sea totalmente integrada a la economía nacional. Sin embargo, la tendencia general actual es, indudablemente, hacia una integración más estrecha de los productores y jornaleros con los grandes sistemas económicos nacionales. Las condiciones de esa integración son básicamente siempre las mismas. Como productores, ser integrados significa dejar de ser, en alguna medida, actores independientes, estar cada vez más bajo el control de comerciantes y prestamistas. Para el minifundista indígena significa depender cada vez más del trabajo asalariado, frecuentemente lejos de su hogar, con un trato más impersonal e inseguro.

La tendencia futura a largo plazo de la agricultura latinoamericana parece ser la modernización productiva, con inyecciones masivas de capital, especialmente bajo la forma de tecnología científica y una amplia gama de insumos industriales; técnicas más sofisticadas de administración de grandes empresas agrícolas y agroindustriales; y una penetración creciente de las compañías transnacionales de los países industrializados.

Pese a que la expansión de la agricultura capitalista basada en grandes empresas sugiere un proceso de proletarización o salarización en la organización del trabajo rural, hay numerosos indicios de que la gran masa de campesinos no estarían dejando totalmente el minifundio para convertirse en asalariados agrícola-

³³ John DURSTON, *La organización social de los mercados campesinos en el centro de Michoacán*, México, SEP/INI, México, 1976.

las³⁴. Como la demanda de mano de obra asalariada en la agricultura mecanizada es generalmente menor que la oferta potencial, parece estar aumentando rápidamente una categoría ocupacional híbrida, un semiproletariado microminifundista, que ejerce varias otras ocupaciones también, en el pequeño comercio, la producción artesanal, y vendiendo su trabajo por períodos, tanto en el campo como en la ciudad, pero siempre manteniendo su pequeña parcela como hogar y como fuente de ingresos y de comida a bajo costo. De hecho, la mantención de pequeños cultivos para el autoconsumo por parte de los obreros agrícolas tiene también funcionalidad para las empresas empleadoras ya que reduce a un nivel monetario más bajo el sueldo de supervivencia y facilita la contratación temporal de mano de obra en períodos de cosecha de los cultivos comerciales.

Obviamente, estos procesos afectan tanto a los campesinos indígenas como a los no indígenas. Para aquellos, también los procesos de cambio tecnológico y de acumulación tienen implicancias fundamentales para sus perspectivas de ingreso y de participación. De hecho, hay factores que harían pensar que las comunidades indígenas estarían sujetas a los procesos de diferenciación, de "descampesinización" tanto o más que sus contrapartes campesinas no indígenas. Desde hace tiempo muchos minifundistas indígenas trabajan como obreros agrícolas asalariados, generalmente en grandes plantaciones comerciales en zonas contiguas a las regiones montañosas o altiplánicas donde están concentradas las comunidades indígenas.

La misma pobreza de sus tierras, junto con la probabilidad de una alta tasa de crecimiento de la población a consecuencia de la llegada tardía de los beneficios de la medicina y la salubridad modernas, sugieren un rápido proceso de proletarianización de la mayoría de los minifundistas indígenas. También hay algunos agricultores indígenas prósperos "más favorecidos en el punto de partida", capaces de convertirse en una "clase media" de pequeños empresarios agrícolas modernos.

Sin embargo, la situación social, económica y cultural de las comunidades tiene importantes particularidades que implican diferencias en el impacto de cualquier proceso de cambio general. En cuanto a la proletarianización de los campesinos minifundistas, por ejemplo, la resistencia a este proceso será, casi con seguridad, más fuerte entre los indígenas. La importancia que tiene para ellos la vida comunitaria, la seguridad que proporcionan sus costumbres económicas y sociales frente a un mundo ajeno y hostil, los disgustos del prejuicio, desprecio y trato humillante que puedan recibir de algunos empleadores blancos, probablemente lleven al campesino indígena a preferir una estrategia económica que le permita seguir viviendo la mayor parte de su vida en su comunidad, aun cuando las alternativas de trabajo asalariado en otras partes le ofrezcan importantes ventajas materiales.

Por lo demás, el aislamiento cultural e institucional hace pensar que los campesinos indígenas relativamente prósperos tendrán grandes dificultades para adecuar sus operaciones productivas al proceso general de tecnificación y capitalización del agro. Por un lado, dependen de mecanismos de ahorro, crédito, inversión y cooperación económica que son manifestaciones de la

³⁴ CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, Cuaderno de la CEPAL N° 26, 1979, pp. 112-117.

compleja red de responsabilidades recíprocas que constituye el sistema de parentesco tradicional. Por ende, están menos integrados al sistema financiero nacional que la mayoría de los medianos productores no indígenas. Otro aspecto importante de su aislamiento cultural es su acceso sumamente limitado —por razones de idioma, de lectura y de contactos personales— a la información y al conocimiento cabal acerca de los cambios tecnológicos, crediticios y comerciales que podrían favorecerlos.

Más allá del aislamiento y de las diferencias culturales, la discriminación racial impide a los indígenas campesinos convertirse en *farmers* modernizados. Para un campesino indígena, por próspero que sea, la idea de presentarse a un banquero y de conversar con él de igual a igual, es casi inconcebible. Hay una lenta mejoría en este aspecto, pero sigue siendo un obstáculo serio al pleno desarrollo indígena.

Por estas razones, parece probable que la brecha entre los agricultores indígenas y el sector moderno se agrave fuertemente en los próximos años y en una medida mayor que para los campesinos no-indígenas. Todo parece indicar, por otra parte, que la mayoría de la población indígena integrará esa categoría amorfa de semiproletariado rural, que logra sobrevivir mediante combinaciones muy variadas de distintas fuentes de ingreso, pero centrada en la familia residente en la comunidad indígena y dedicada, en alguna medida, a la agricultura minifundista. Aún en las antiguas haciendas, donde sobreviven bajo varias formas las relaciones semif feudales de producción, se nota ya la transformación del peonaje indígena en el aludido semiproletariado rural. A medida que las haciendas se van transformando en empresas agrícolas modernas, se tienden a cortar las relaciones paternalistas tradicionales, reemplazándolas por el trato impersonal, anónimo, del jornalero asalariado. Esta transformación contribuye también a la proliferación del minifundio, ya que las familias expulsadas de la hacienda frecuentemente se quedan con la posesión de su pequeño predio familiar, o lo cultivan bajo algún arreglo de mediería o arriendo. El rendimiento inadecuado de este minifundio casi siempre obliga a la familia indígena a buscar empleos adicionales para suplementar su ingreso.

6. *Estrategias de supervivencia cultural*

El aislamiento social y económico y la relación de semiproletarización no son resultado únicamente de los mecanismos de explotación, sino también de las estrategias adoptadas por los grupos indígenas para defender su propia forma de vida y para preservar alguna independencia económica que la haga factible. Desde que se adaptaron al modelo de comunidad impuesto durante la Colonia, muchos grupos indígenas han recibido con hostilidad los intentos no indígenas de penetración en sus llamadas “comunidades cerradas”. La justificación histórica de esta actitud está en que gran parte de los contactos interétnicos han derivado en pérdidas de terrenos, trabajos forzados, etc. Donde han tenido mayor éxito en la defensa de su autonomía en los asuntos internos a la comunidad es en las “zonas de refugio” montañosas, de tierra limitada y poco productiva, de escasa atracción para la agricultura capitalista de gran escala.

La realización de trabajo migratorio temporal es también una parte de las estrategias de supervivencia de las comunidades indígenas. Con el crecimiento de la población y de la tasa de dependencia, y el empobrecimiento de sus tierras, la otra alternativa sería la emigración permanente de gran parte de los jóvenes adultos, poniendo en peligro la continuidad en el funcionamiento de las instituciones comunales. Los ingresos que traen los miembros de la familia que se ausentan temporalmente de la zona para trabajar en la pizca de algodón, en recoger café o en cortar caña, completa el margen que permite la supervivencia del hogar minifundista, y, a través de ello, de la comunidad.

No se trata simplemente de la supervivencia económica de la unidad doméstica, sino de un sistema cultural y social.

Todo sistema social cuenta con instituciones que cumplen funciones económicas, religiosas y políticas, y con una superestructura cultural que establece las razones de ser y las reglas de juego de estas instituciones, y que es a su vez transmitido a través de ellas. Este reforzamiento recíproco entre cultura (visión común del mundo, sistemas de valores, normas de conducta y de prestigio, etc.) y estructura institucional (producción económica, educación, religión, control social, etc.) es lo que hace posible la supervivencia de la sociedad como sistema.

Frente a las presiones para ceder sus recursos productivos y/o para dejarse asimilar por la sociedad nacional, muchas sociedades indígenas han quedado desarticuladas, conservando sólo vestigios fragmentarios de su cultura, con las consecuencias de extrema pobreza, de enfermedades psiquiátricas, alcoholismo, desprecio por su propia identidad y desorganización social. El distanciamiento y las barreras de hostilidad pasiva hacia la sociedad nacional dominante han posibilitado, hasta cierto punto, la preservación integral de formas tradicionales de vida comunitaria indígena aunque también han contribuido al problema del aislamiento disfuncional. Pero más importante que el aislamiento en sí, han sido los mecanismos para satisfacer las exigencias del mundo de "afuera", sin deformar excesivamente las formas institucionales propias. Así, por ejemplo, ha sido necesario que las comunidades cerradas acepten las formas de la religión cristiana y del sistema político nacional (gobierno municipal, "elecciones" nacionales, etc.), pero su participación sigue siendo motivada por una visión propia del mundo y regulada por una jerarquía cívico-religiosa que es tradicional y que se rige por principios de prestigio autóctonos.

Otro mecanismo de supervivencia es el bilingüismo. Se aprende el castellano para defenderse en el ámbito económico y burocrático dominante, pero se conserva el uso del idioma autóctono como medio de socialización de los hijos y de transmisión de la herencia cultural. Así en Bolivia, por ejemplo, 85 por ciento de los indígenas de 11 a 19 años son bilingües, mientras que 56 por ciento de la niñez de menos de 10 años todavía habla sólo el idioma indígena³⁵.

En la medida en que las comunidades logren utilizar estos tipos de mecanismos de protección contra las incursiones de las formas institucionales y culturales dominantes, podrá subsistir el complejo institucional cultural indígena y se perpetuará una población *indígena* (en el sentido de una etnia con una cultura propia), numéricamente estable o en lento crecimiento en el ámbito rural. Pero, para que esto sea posible, es necesario que la sociedad indígena se conserve como un sistema total, en que todas sus partes esenciales, las distintas

³⁵ Fuente: Bolivia, Censo de 1976. Resultados anticipados por muestreo.

instituciones y su superestructura cultural, sigan cumpliendo sus funciones productivas y reproductivas y ajustándose a cambios en el medio ambiente y en las otras partes del sistema.

Este complejo de elementos sociales y culturales interdependientes —la “intraestructura”³⁶ de la comunidad indígena— y las estrategias elaboradas para asegurar su supervivencia, constituyen un rechazo de los términos de integración que la sociedad nacional se ha propuesto: precios inadecuados para sus productos y, en último término, su proletarización y destribilización³⁷. Una de las claves de esta estrategia es defender el mínimo necesario de tierra agrícola en la zona de la comunidad, complementando el ingreso que de ella deriva con toda la variedad de ocupaciones secundarias. Pero hay una distancia conceptual y práctica muy grande entre “supervivencia” —económica o cultural— y “desarrollo” sobre todo si éste incluye objetivos de equidad. La imposibilidad, hasta este momento, de los pueblos indígenas de lograr su pleno desarrollo económico y social es un dilema que ha sido objeto de un vivo debate entre planificadores y estudiosos de la materia.

III. PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL INDIGENA

El debate sobre el desarrollo de los grupos indígenas se ha caracterizado por posiciones encontradas y polarizadas. En términos generales, por un lado, están los que atribuyen el fracaso del desarrollo indígena a una incompatibilidad entre las instituciones, creencias, actitudes y costumbres de la cultura indígena y las exigencias de los sistemas económicos modernos³⁸; por otro están los “indigenistas”, que consideran que el problema se debe al enfoque etnocentrista de las políticas implementadas, y al insuficiente análisis del potencial de las instituciones indígenas como base de un desarrollo autóctono.

1. *Cultura indígena: ¿obstáculo al desarrollo?*

Con frecuencia se ha pretendido analizar la cultura indígena como un “obstáculo” para el desarrollo —supersticiones anticientíficas, conservantismo y resistencia a la adopción de innovaciones, costumbres y relaciones sociales difíciles de compatibilizar con las exigencias organizativas de la empresa moderna, etc.—. Pero es obvio que un desarrollo social en que la población indígena participe plenamente en la gestión y en la distribución del progreso económico nacional seguirá caminos y tomará formas concretas diferentes a los modelos creados

³⁶ Ricardo e Isabel Pozas, *op. cit.*, p. 33.

³⁷ *Ibid.*, p. 173.

³⁸ Descartamos aquí los argumentos netamente racistas, los que ya han sido adecuadamente refutados. Examinaremos las creencias racistas más adelante, en términos de la superestructura ideológica de la relación colonial.

por la cultura europea. Evidentemente, dadas las creencias, conocimientos, actitudes y valores que conforman su cultura, un indígena reaccionará frente a las mismas circunstancias, de manera distinta que su contraparte mestizo. Pero esta diferencia de "bagaje cultural" no significa que un grupo sea intrínsecamente más progresista que otro. Más bien, el complejo cultural institucional indígena implicará problemas de adaptabilidad en algunos aspectos del desarrollo, pero facilitará un progreso rápido en otros campos.

Un aspecto del problema, la "resistencia al cambio" y a la adopción de innovaciones tecnológicas, tiene una explicación similar para campesinos indígenas y no indígenas. Se reduce a un problema de falta de información y de margen de riesgo. Todo campesino preferirá las técnicas comprobadas a las novedades ofrecidas por un forastero porque no puede asumir el riesgo de experimentar. Su empresa, a diferencia del agricultor capitalista, está basada en el trabajo familiar remunerado a niveles de supervivencia física. Un solo fracaso significa por lo menos un año de hambre para su familia y endeudamiento por mucho tiempo. Sin embargo, se ha comprobado que si la eficacia de las innovaciones es adecuadamente demostrada, y se ofrece a precios y a condiciones de crédito favorables, los campesinos tienden a incorporar a sus estrategias las innovaciones que realmente les convienen. La diferencia esencial en este aspecto es que, en promedio, la distancia entre las técnicas usadas por los agricultores indígenas y las modernas es más grande, por su aislamiento informativo y su menor margen de riesgo permisible, dada la pobreza de sus medios productivos.

Otro aspecto más fundamental de la problemática cultura/desarrollo es el aparente efecto negativo sobre el ahorro individual y la inversión productiva. Se citan casos en que obligaciones familiares o sociales llevan a agricultores indígenas a dedicar parte de las utilidades de una buena cosecha a satisfacer necesidades de consumo de parientes o a auspiciar una fiesta religiosa de su comunidad, en vez de reinvertirlas en la compra de fertilizantes, nuevos terrenos, etc. De hecho, la explicación antropológica clásica de este fenómeno ha sugerido que se trata de "mecanismos de nivelación" que, mediante el derroche de la riqueza individual en consumo y celebraciones comunitarias, conservaban la armonía de la comunidad, evitando el surgimiento de relaciones de explotación de clase, basadas en la acumulación de capital³⁹.

Con esta perspectiva de la cultura indígena, es natural que se vea como positivo el aparente rechazo de algunos indígenas por sus costumbres "atrasadas", y que se considere que la única forma de lograr su "progreso" es hacer desaparecer sus instituciones y sistemas de valores, asimilándolos a la civilización moderna⁴⁰. Pero esta visión está basada en dos errores. En primer lugar, una práctica aparentemente moderna y empresarial puede ser perfectamente compatible con la cultura indígena: el usufructo y hasta la herencia de la tierra por familias, en vez del cultivo comunal, ha sido característica de muchas comunidades, por lo menos desde la época colonial, y no implica reconocimiento de la alienabilidad de la tierra en el mercado de factores, ya que sigue siendo en último término propiedad comunal. Es la base económica de su supervivencia como unidad social y cultural y sólo puede ser transferida entre los

³⁹ E. WOLF, *op. cit.*, p. 216.

⁴⁰ Siempre que se acepte que la prosperidad económica es equivalente al desarrollo y que la posesión de una cultura propia es de poco valor real.

integrantes de la comunidad. Por otra parte, la incompatibilidad entre cultura indígena y progreso económico es refutada por las muchas evidencias de comunidades o familias extendidas indígenas que han alcanzado un alto grado de prosperidad. Los comerciantes zapotecas de Tehuantepec, México, los fruticultores, comerciantes e industriales quichés de Quetzaltenango, Guatemala, o los industriales textiles otavaleños del Ecuador, son ejemplos de progreso económico sin abandonar el idioma, la vestimenta, los valores o la autoaceptación como indígena. En estos casos, más que factores culturales, han sido el acceso a recursos productivos y una inserción favorable en el mercado los que han determinado el éxito económico de algunos grupos indígenas.

2. *Las instituciones indígenas como recursos para el desarrollo social*

Se ha dedicado muy poca atención a la posibilidad de que la cultura indígena pueda ser, en vez de un obstáculo, un factor positivo para el desarrollo. Aún aceptando que muchas culturas indígenas no premian el individualismo y la acumulación personal, hay que preguntarse si esto es antidesarrollo. La familia extendida, el clan y la organización comunal han servido de base institucional de inversión y desarrollo en muchas comunidades campesinas, tanto en América Latina como en otras regiones.

Hasta el gasto en fiestas, asociado con el sistema de prestigio y autoridad cívico-religiosa de los cargos en cofradías, no parece tener la función que se le atribuía, de disipar el capital sino otras más complejas. Por un lado, los hombres acaudalados generalmente no quedan en la miseria después de auspiciar una fiesta conectada con un cargo de alto prestigio, sino que pueden seguir acumulando riqueza y fuerza productiva a través de sus vidas⁴¹.

La funcionalidad de estas prácticas para el individuo tiene dos aspectos. Primero, el prestigio de ocupar el cargo, de honrar al santo patrón y de brindar una ocasión festiva al pueblo, le proporciona poder político no sólo dentro de la comunidad sino también en la estructura política y económica más amplia. Así, el gasto en la fiesta es comparable al que se hace en una campaña electoral. En otro nivel, el auspiciador está invirtiendo en su red de obligaciones personales, basado en principios de reciprocidad; está creando cierto endeudamiento entre los jefes de familia del pueblo, a los cuales puede recurrir en busca de ayuda o crédito para sus actividades económicas futuras, en las cuales todos serán coparticipes o socios en una medida u otra.

En cuanto al otro aspecto fundamental del desarrollo social, la participación popular, la estructura corporativa de la mayoría de las comunidades indígenas también ofrece grandes posibilidades si es utilizada en forma oportuna. Aunque la desconfianza hacia lo que viene de la sociedad dominante suele entorpecer, inicialmente, los esfuerzos de movilizar a la población desde afuera, de hecho las comunidades indígenas ya cuentan con fuertes instituciones de

⁴¹ De este hecho observado entre los tarascos de México hay evidencias en varias otras etnias también. Ver John DURSTON, *op. cit.*, p. 171.

participación y movilización. Los cargos directivos suelen ser asignados, según los valores de una jerarquía cívico-religiosa, a los hombres de mayor prestigio y capacidad de liderazgo. Estos representan los intereses de todos los segmentos familiares de la comunidad, existiendo mecanismos de comunicación y debate que aseguran la participación de todas las familias en las decisiones comunitarias.

Este planteo toma vida al leer la descripción de las instituciones comunales de Vichaycocha, pueblo peruano que aunque abandonó el uso del idioma quechua ha conservado gran parte de la estructura autóctona tradicional:

“La organización comunal está bien arraigada y en torno a ella giran muchas de las actividades sociales, políticas, económicas y religiosas de la comunidad. El status y prestigio de los pobladores está dado sobre la base del cumplimiento estricto de una serie de cargos de naturaleza política y religiosa. La asamblea comunal, compuesta por los comuneros, es la máxima autoridad legislativa local. Los acuerdos de ella son acatados por todos los pobladores e implementados por las autoridades comunales, nombradas anualmente en asambleas.

La organización comunal es el gobierno interno de la comunidad y en gran medida es autónoma. Controla y reglamenta el acceso y usufructo a los terrenos de cultivo, los sistemas de riego y pastos punales, los servicios de luz eléctrica y agua potable, la organización de las faenas para trabajo en beneficio común, tales como limpieza y construcción de canales de regadío, construcción de reservorios, carreteras, edificios públicos, etc., proyectos que en su mayoría son efectuados con fondos comunales”⁴².

Esta estructura comunitaria, con su clara potencialidad para la movilización y la participación popular, tiene una especial relevancia para los problemas analizados, primero, por ser muy parecida a instituciones tradicionales de casi todas las culturas indígenas de la región; segundo, porque ha servido a los comuneros para enfrentar con bastante éxito su integración en el sistema económico moderno.

3. *Las exigencias de la diversidad indígena*

Ha habido también equivocaciones en la implementación de políticas para los grupos indígenas debido a la tendencia a idealizar la capacidad de la cultura y las instituciones indígenas para facilitar un desarrollo social rápido y armonioso, y por considerar un solo tipo ideal de comunidad en la política indigenista de todo un país, haciendo caso omiso de la gran diversidad existente.

Esta tiene diversos elementos que se analizan a continuación.

⁴² José MATOS MAR, *op. cit.*, pp. 81-82.

a) *Diversidad étnica*. La tendencia a considerar a todos los grupos étnicos autóctonos como equivalentes es característica en la actitud de los colonizadores y sigue perjudicando los esfuerzos bien intencionados de desarrollo indigenista. En realidad todo grupo cultural muestra elementos propios en cuanto al grado de cohesión, cooperación o competencia, orientación productiva, creativa o comercial, etc. Estas diferencias, obviamente, exigen fórmulas específicas de implementación de los programas de desarrollo. Por otra parte, preservar y proteger esa peculiaridad cultural es una condición de la supervivencia de la comunidad como conjunto institucional, pese a que en muchos países el indigenismo "parece considerar que el pluralismo cultural es un obstáculo para la consolidación nacional"⁴³.

b) *Diversidad institucional*. La idealización de la comunidad indígena como un oasis de convivencia y cooperación armoniosa ha llevado a dos tipos de errores. Primero, existe una falsa imagen de las instituciones comunitarias que las presenta como velando por el bienestar de cada miembro y tomando decisiones en pro del bien común. En realidad, en muchas comunidades el bienestar del individuo es preocupación de su familia extendida, mientras que los consejos y cofradías, donde se maneja la administración de la comunidad son, con frecuencia, escenario de amargos conflictos internos. Estas instituciones no son formas primitivas de cooperativismo o comunismo, como a veces se ha querido demostrar, sino expresiones de una estructura social basada en el parentesco y con raíces en sistemas de linaje y clanes. Estos sistemas se caracterizan por oposiciones en cada nivel de segmentación y el principio de rivalidad o faccionalismo se nota también hoy en muchas comunidades indígenas, tomando la forma de permanentes antagonismos entre agrupaciones familiares y residenciales dentro de la comunidad. Con frecuencia ello dificulta o lleva al fracaso proyectos de mayor envergadura, que requieren la cooperación de toda la comunidad.

Por otra parte, el proceso de selección de las autoridades comunitarias y de participación efectiva en la toma de decisiones, dista mucho del principio democrático parlamentario de "una persona, un voto". En primer lugar, las mujeres están excluidas del debate de asuntos comunitarios en muchas culturas indígenas. Por otra parte, los principios tradicionales de prestigio y status en que se basa la selección de líderes pondera positivamente la edad y el apoyo económico dado por individuos a las fiestas religiosas. En el fondo el problema está en definir los medios y objetivos del desarrollo social, y en si el concepto adoptado tiene la flexibilidad de incluir las variadas interpretaciones que distintas culturas pueden dar a la idea de participación. En este caso, por ejemplo, el individuo no participa como actor independiente, sino a través del grupo familiar y de la red de parentesco de que forma parte. El valor de las instituciones participatorias no consiste en poseer alguna capacidad mágica para transformar conflictos reales en armonía, sino en ser foros donde debatir diferencias y conducir a acciones comunales.

Por otra parte ciertas políticas de desarrollo indigenista diseñadas a partir del modelo en estudio, chocan con la realidad de la desintegración cultural de comunidades, afectadas por largos procesos de aculturación en el modelo no indígena. Entre grupos plenamente integrados en las relaciones comerciales

⁴³ BONFIL, *op. cit.*, p. 124.

“modernas”, la adopción de comportamientos económicos capitalistas llevó al rechazo de modelos “indigenistas” de cooperación impulsados por el proceso de reforma agraria peruana.

c) *Diversidad ecológica*. La imposición de un patrón único de desarrollo agrícola a contextos donde se dan relaciones del hombre con la tierra muy diversas, es particularmente errónea en los casos de comunidades indígenas donde la tecnología y la limitada productividad llevan a combinar estrategias de explotación de recursos muy complejos y frágiles. Así, los esfuerzos para implantar fórmulas nacionales de reforma agraria entre los aymara del altiplano chileno causó perjuicios para los supuestos beneficiarios. En este caso, como en otros de etnias que habitan en zonas montañosas, las estrategias económicas de las distintas comunidades se basaban en un delicado tejido de relaciones simbióticas de “verticalidad” ecológica derivada de las diferencias climáticas según la altura. Otorgar propiedad a distintas comunidades en zonas climáticas segregadas destruye este tipo de simbiosis.

d) *Diversidad estructural*. Hay múltiples aspectos de la estructura social local —tanto de la “intraestructura” indígena como de las relaciones interétnicas— que varían de una zona a otra según factores históricos y geográfico-económicos. Naturalmente, las variaciones dificultan la implementación de políticas diseñadas sobre la base de un modelo general de estructura indígena. La reforma agraria peruana muestra el ejemplo de los esfuerzos para establecer una cooperativa de producción en una comunidad del valle de Mantaro, la que enfrentó serias dificultades porque se excluía como socios a quienes ya eran dueños de predios antes de la reforma y a personas que no residían en ese momento en la comunidad, dos categorías importantes en la estructura social local⁴⁴.

Otra forma de diversidad que exige detenida atención es la étnica. Este factor varía de país en país y de zona en zona según sean los grados y las formas de dominación ejercida por el sector no indígena, el sistema económico vigente, la estratificación y las barreras a la movilidad social, etc. Constituye un problema central para el desarrollo social indígena, tanto en sus aspectos fundamentales como por la diversidad de sus manifestaciones locales.

Cuando se hace caso omiso de estos elementos de diversidad entre realidades indígenas, puede preverse el fracaso de las políticas indigenistas, diseñadas sobre el supuesto de elementos comunes de la cultura indígena. Como señala Matos Mar:

“Quizás sea éste el problema fundamental que todo programa de cambio político tenga que enfrentar: la distancia entre la concepción estatal y la estrategia de solución de ciertos problemas de acuerdo con las concepciones de los propios pobladores... si estos cambios están diseñados e implementados verticalmente desde el poder oficial, la efectiva superación de los problemas planteados es improbable”⁴⁵.

⁴⁴ Norman LONG y David WINDER, “From peasant community to production co-operative: An analysis of recent government policy in Peru”, *Journal of Development Studies*, N° 12, 1975, pp. 75-94.

⁴⁵ MATOS MAR, *op. cit.*, pp. 81-82.

4. *Desarrollo social indígena y colonialismo interno*

No son suficientes, como explicación del subdesarrollo general que aflige a los pueblos indígenas, el aislamiento cultural y los errores en el diseño e implementación de políticas. Ya se ha señalado la importancia de la relación colonial en la pérdida de tierra agrícola y la "marginación activa" de los indígenas por los sectores no indígenas dominantes. Cabe aquí, entonces, caracterizar con más precisión y sopesar las consecuencias de las relaciones interétnicas, evaluando la eficacia de las políticas frente a las causas estructurales del subdesarrollo indígena.

En este punto se oponen dos tesis. Según una, las relaciones interétnicas se dan en términos de un *continuum* vertical de estratos sociales, sin que exista una clara línea divisoria entre indígena y no indígena; según otra, hay una diferenciación clara entre colonizadores y colonizados. Sin duda, las dos visiones corresponden a partes de una sola verdad, cuya composición varía de país en país.

En cuanto a las tendencias futuras, la primera tesis supone que no es muy difícil franquear las barreras entre un estrato y otro, en términos de "dejar de ser indio"; que la cultura indígena actual es nada más que una "subcultura de carencia"; y que los indígenas, en general, aspiran a dejar su status por el de misti, cholo o blanco⁴⁶. Es probable que este modelo corresponda a una parte de la sociedad peruana, pero en América Latina la evidencia parece apoyar la tesis que sostiene la vigencia actual de la relación colonial. La conquista continúa ahora en la cuenca amazónica, en la misma forma como ayer en el sur de Argentina y Chile. Por otra parte, las matanzas de indígenas sublevados no son historia antigua: se dan en diferentes lugares de la región con relativa frecuencia.

Hoy, hay una nueva situación de "frontera" en muchas zonas indígenas con la expansión de la agricultura capitalista moderna. Esta requiere incorporar grandes extensiones de tierra de alto rendimiento para cultivos comerciales o, en zonas menos fértiles, para la industria forestal. Se ve a los indígenas como mano de obra utilizable sólo estacionalmente, en períodos de cosecha, lo que supone la mantención de un sector minifundista como fuente de subsistencia del semiproletariado rural.

También subsiste una "mentalidad de frontera" en el sector dominante no indígena en las zonas de alta población indígena: la convicción privada (si no pública) de que la psicología indígena constituye un estorbo para la civilización, que hace necesario explotarlos para que trabajen y contribuyan así al progreso nacional. La prevalencia de este tipo de actitud es un indicio de la importante diferencia existente entre la relación interétnica colonial y una relación de clase.

En muchos aspectos fundamentales la situación de los grupos indígenas es idéntica a la situación de clase de sectores no indígenas, en particular del sector campesino. Pero los grupos étnicos no son clases sociales ni sectores de clases ni estratos sociales: constituyen fenómenos de otro orden. Por un lado, la inserción de los indígenas en el proceso productivo es muy variable: son productores agrícolas, artesanos, comerciantes, proletarios, pero su status social

⁴⁶ FUENZALIDA, *op. cit.*, pp. 76-77, 81 y 85.

y su situación objetiva son determinados en gran parte por su afiliación étnica. Las clases sociales cambian su identidad con cambios en el sistema económico y hasta desaparecen, pero los grupos étnicos mantienen su identidad de tal⁴⁷.

Por otra parte, los grupos indígenas, en su condición de etnias conquistadas y colonizadas, son mantenidos en situación de castas, con barreras sociales reforzadas por una superestructura de prejuicio y discriminación raciales.

Estos prejuicios, ampliamente difundidos y fuertemente arraigados entre los grupos dominantes en zonas indígenas, son característicos del racismo en distintas partes del mundo. El desprecio, el alejamiento, la explotación y la exigencia de un comportamiento respetuoso y servil frente a los blancos se basa en la convicción falsa y conveniente de que los indígenas son todos intrínsecamente inferiores, intelectual y moralmente. Frecuentemente, son considerados como subhumanos, lo cual se refleja en la costumbre existente en algunos países de llamarlos "naturales"⁴⁸ para distinguirlos de la "gente de razón" no indígena.

Todas estas convicciones y justificaciones tienen una sola función: reforzar los mecanismos que defienden los privilegios del sector dominante, y permitir la explotación de la población indígena como mano de obra y como productores a bajo costo.

La segregación residencial, en reducciones, pueblos y barrios exclusivamente indígenas; la prohibición formal o tácita de entrada en instituciones y servicios supuestamente públicos o semipúblicos; y su aislamiento en casi todas las esferas de la vida social, facilitan la creencia de que constituyen una subespecie totalmente distinta a los blancos, y refuerzan la idea de su "inferioridad", y de que relacionarse con ellos como iguales es indeseable y hasta impensable.

El tabú contra el cortejo o relación sexual entre hombre indígena y mujer blanca tiene una importante implicancia: constituye una barrera contra la movilidad socioeconómica por medio del matrimonio y de la herencia. La endogamia perpetúa la estratificación y ayuda a mantener las relaciones de castas. El prejuicio y la segregación dificultan la movilidad y el progreso económico de los indígenas, mucho más que en las relaciones de clase, donde no importa el factor racial. Además, la comunicación constante al indígena de un mensaje de desprecio tiende a crearle un sentido de impotencia e inseguridad en su propia capacidad para superar los obstáculos que afronta.

El principal aspecto que obliga a limitar el uso del concepto de colonialismo interno para caracterizar la situación estructural interétnica de los grupos indígenas es el hecho de que éstas, en cierta medida y en algunas zonas, se han tornado irrelevantes para el sistema capitalista moderno. Ya no son mayoritarios en todas partes, y donde todavía lo son, sus pocas y pobres tierras carecen de atractivo. El proceso de desarraigarlos e incorporarlos como proletariado es generalmente demasiado costoso y problemático en relación a los beneficios obtenidos. Pero la frecuencia creciente con que se da la crisis de falta de mano de obra ocasional para las cosechas en la gran agricultura comercial asegura la continuidad de los grupos indígenas como semiproletariado minifundista y, por ende, como etnias colonizadas.

⁴⁷ Cf. G. BONFIL, "Sobre la liberación del indio", *Nueva Antropología*, vol. II, N° 8, abril de 1977, p. 97.

⁴⁸ Se confunde ya el sentido original de "nativo" con una asociación con la naturaleza.

IV. LAS POLITICAS INDIGENISTAS Y LA RELACION COLONIAL

Una de las tareas principales para hacer factible el desarrollo social indígena es, obviamente, romper la relación histórica de colonialismo interno. En algunos aspectos de este problema ya ha habido cierto progreso.

Entre las grandes preocupaciones de los distintos organismos indigenistas está el combatir los prejuicios raciales y las prácticas segregacionistas mediante una legislación que garantice los derechos cívicos de los indígenas. De hecho, en muchos países los gobiernos han eliminado la mayor parte de los mecanismos formales de discriminación y segregación, por lo menos en sus formas más obvias y fáciles de desarraigar. Ya es menos común encontrar, como sucedía en algunas zonas indígenas hace veinte años, prohibida la participación de los indios en las ferias públicas o en el uso de entretenimientos, comercios, farmacias, hospitales, barberías, etc., que funcionaban exclusivamente para blancos⁴⁹. En Bolivia, por ejemplo, se ha extendido al indígena el derecho al sufragio y a desempeñar cargos públicos. La oficialización del idioma indígena en el Perú, también ha ayudado a promover la plena realización de los derechos cívicos de quienes lo hablan.

1. *El indigenismo: ¿expresión de la relación colonial?*

Pero la eliminación de algunas de las costumbres más obvias de segregación no implica necesariamente la desaparición de los prejuicios ni, mucho menos, de los mecanismos básicos de subyugación y explotación de la población indígena. Incluso en países con una fuerte política oficial indigenista y donde ha habido reforma agraria, la estructura de poder a nivel local y regional sigue estando dominada por los blancos. Por lo general, un patrón blanco puede tratar a jornaleros indígenas a su antojo con impunidad, o puede utilizar sus lazos sociales y económicos con autoridades locales para usurpar terrenos indígenas. Los indígenas pueden votar, pero a menudo es un voto "cautivo", en que comunidades enteras están obligadas, a través de sus caciques, a votar por el candidato apoyado por la oligarquía provincial blanca. Por otra parte, si los grupos indígenas reaccionan frente a estas prácticas explotadoras intentando huelgas de jornaleros, ocupando sus terrenos usurpados, u organizando un movimiento político autónomo, es frecuente que las mismas autoridades los aplasten porque ponen en peligro la estructura de poder vigente.

No es de extrañar, entonces que reformas diseñadas por personas en su mayoría bien intencionadas y conocedoras de la situación social indígena, logren cambiar tan poco la situación colonial del indígena. Después de todo, las políticas indigenistas tienen que ser aprobadas por los sectores dominantes.

⁴⁹ Instituto Indigenista Interamericano, "El problema de la discriminación racial". *Anuario Indigenista*, Vol. XXXV, México, 1975.

Vistas en esta perspectiva, las políticas indigenistas revelan algunas funciones latentes muy distintas de las manifiestas y públicas, sin que éstas pierdan su autenticidad totalmente. Si cambian los requerimientos de la economía, o cambian las élites en el poder, cambiarán las orientaciones de la política indigenista. El primer ejemplo se encuentra en el relajamiento de las restricciones sobre la explotación de mano de obra indígena en las haciendas, que ocurrió durante el recogimiento rural de la depresión económica del siglo XVII⁵⁰.

Como señalan La Belle y White, los cambios en las políticas oficiales hacia los grupos indígenas "son función no tanto de los debates sobre la moral de la igualdad de oportunidades como de luchas esencialmente económicas y políticas que subyacen la formación de la política gubernamental... donde las élites nacionales contendientes expresan lo que es de hecho una vía social, económica y política, alternativa a una meta común; obligar a los grupos subordinados a adaptarse a los comportamientos y expectativas de los grupos de élite"⁵¹.

El principio general de que las políticas públicas reflejan los intereses de los sectores que ostentan el poder económico o político, y no aquellos de los supuestos beneficiarios que no participan en la toma de decisiones sociales, ha llevado a algunos observadores a cuestionar el concepto mismo de indigenismo. La insistencia en que los indígenas son diferentes del resto de la población y en que tienen problemas especiales sirve de base (según estos argumentos) para fortalecer la creencia de que esa diferencia es, en realidad, una incapacidad intelectual y emocional para competir como iguales con la población no indígena. Esta creencia, a su vez, justifica la relegación permanente de la población indígena al rol económico de mano de obra barata y a una no-participación efectiva en el proceso político. En este sentido, el indigenismo caritativo, consistente en servicios paliativos para compensar el bajo nivel de vida de los grupos indígenas, ha sido calificado como un nuevo racismo, una forma de "dominación administrativa", tecnocrática que pretende lograr la integración dependiente de la población indígena en forma adecuada a los requisitos del capitalismo moderno, esto es, como un proletariado rural para las grandes empresas agrícolas⁵². De manera similar, el temor de las élites gobernantes de que las comunidades cerradas y las culturas indígenas constituyan posibles focos de rebelión, puede llevarlos a una política de destribalización y proletarización, con la alienación de las tierras comunales.

En la otra cara de la medalla, las políticas de restauración de la viabilidad de las economías indígenas tradicionales pueden interpretarse como un esfuerzo para retener la población indígena en sus zonas de refugio, perpetuando su aislamiento y evitando su ingreso a mercados de trabajo ya saturados hasta un punto explosivo⁵³.

⁵⁰ WOLFE, *op. cit.*, pp. 204-205.

⁵¹ THOMAS J. LA BELLE y PETER S. WHITE, *Education and Colonial Language Policies in Latin America and the Caribbean*, Graduate School of Education, UCLA, mimeo, sin fecha, pp. 2-3.

⁵² Ver ROGER BARTRA, "El problema indígena y la ideología indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXXVI, N° 3, julio-septiembre 1974, pp. 459-483.

⁵³ Ver HENRI FAVRE, "El indigenismo mexicano: crisis y reformulación", *Trimestre Político*, Vol. 2, N° 5 julio 1976, pp. 207-222.

Evidentemente, las políticas paternalistas siempre suponen la superioridad de los administradores y cierta incapacidad de los receptores de las mismas. Sin embargo, el indigenismo y la identidad indígena no necesariamente implican este tipo de relación con el Estado. Al contrario, pueden servir igualmente para la movilización de los grupos indígenas como grupos de presión con intereses comunes en virtud de su cultura propia y del hecho de que han sido víctimas (como indígenas) de la discriminación y la explotación por grupos dominantes. De hecho, muchos de los grupos indígenas conservan conciencia de su situación de pueblo vencido y ocupado, que ha servido de motivación para una movilización combativa en repetidas ocasiones. Ya que, como se ha señalado, la población indígena integra los sectores pobres de diversas clases y subclases, puede postularse que la base más eficaz de su movilización para el desarrollo es, precisamente, su identidad "pluralizada" de colonizados.

2. *Nuevas orientaciones en las políticas indigenistas*

El paulatino reconocimiento de la importancia de la concientización, movilización y participación popular para un desarrollo auténtico se refleja, en años recientes, en una reformulación del pensamiento indigenista en términos de la necesidad de profundos cambios estructurales. Estas nuevas orientaciones descansan en la premisa (generalmente implícita) de un cambio en la base de poder y legitimidad de los gobiernos, con el apoyo de una alianza de los sectores populares organizados y movilizados, incluyendo a los grupos indígenas.

En México, por ejemplo, el programa nacional dirigido a los grupos marginados de las zonas indígenas deprimidas, COPLAMAR, cuenta entre sus objetivos el de

"elevar la conciencia y la capacidad de organización de los grupos sociales marginados para que sean capaces de influir en mayor medida en la orientación de las políticas nacionales y contribuir con ello a modificar o remover las condiciones que hacen posible la excesiva acumulación de la riqueza"⁵⁴.

En el Perú, el conjunto de reformas estructurales en las zonas indígenas se concibió, esencialmente, en los mismos términos. La reforma agraria, con la creación de SAIS en muchas comunidades; la oficialización del quechua en la educación, los medios de comunicación, la administración pública y el sistema judicial y la reforma educacional de concientización y autoafirmación, eran medidas orientadas hacia la movilización de las masa indígenas para su participación en procesos de cambio estructurales⁵⁵.

La misma búsqueda de una participación equitativa de la población indígena en la gestión y la distribución del desarrollo (mediante la movilización

⁵⁴ Citado en O. ARCE QUINTANILLA, "Indigenismo y desarrollo rural integrado", *América Indígena*, Vol. XXXVII, N° 4, 1977, p. 847.

⁵⁵ José MATOS MAR, *op. cit.*

de masa y los cambios estructurales), se refleja en las siguientes metas identificadas por el actual director del Instituto Indigenista Interamericano:

1. Cambio orgánico en la estructura de poder político dando cabida dentro del sistema político administrativo a las organizaciones campesinas e indígenas, para que puedan participar debidamente en la toma de decisiones.
2. Generación de empleo rural con creciente capacitación y organización de los grupos marginados y redistribución del ingreso mediante el cual pueda lograrse estructurar los mecanismos de participación dentro del sistema económico.
3. Adecuación de la capacitación de los grupos campesinos indígenas.
4. Establecer una nueva estructura de propiedad, tenencia y uso de la tierra con carácter principalmente asociativo en la que los factores primordiales sean la cooperación mutua y el trabajo, procurando la máxima participación de la población rural en empresas de propiedad de autogestión⁵⁶.

Expresadas así, tales metas resultan bastante ambiciosas y hasta utópicas si se las entiende en forma literal y como objetivos a ser cumplidos completamente en un plazo determinado. Las metas formuladas cuidando excesivamente sus aspectos normativos suelen descuidar el problema de la viabilidad, por no hablar de la necesaria voluntad política, poco compatible con la orientación tradicional del Estado y de los sectores gobernantes.

Por cierto, se ha señalado muchas veces que hay algo contradictorio o irreal en la idea de que cambios profundos en las estructuras de poder pueden efectuarse mediante políticas implementadas por los mismos gobiernos que expresan a esas estructuras. Sin embargo, pueden identificarse por lo menos cuatro o cinco situaciones en que la planificación de la concientización, organización y movilización de la población indígena sería una posibilidad real. Una posibilidad es que un gobierno llegue al poder con el apoyo de otros sectores, y que determine que la movilización indígena es compatible con otros aspectos de su proyecto político nacional. También pueden ocurrir cambios en gobiernos establecidos, que tengan efectos parecidos. Alternativamente, un movimiento político puede iniciar la organización de la población indígena, y puede introducir medidas proindígenas en su plataforma política para asegurar el apoyo de los indígenas, como parte de su estrategia para llegar al gobierno. Todas estas posibilidades de movilización desde afuera, promovidas por otros sectores interesados en conseguir su apoyo, contienen el peligro de que un movimiento indígena realmente independiente y autónomo no sea tolerado por los sectores que efectuaron su integración en el proceso político. Otra posibilidad es que los institutos nacionales indígenas empiecen a considerarse responsables ante los indígenas mismos, y no ante los gobiernos que los crearon. Esto si bien no es imposible, resulta poco probable dado el control político, administrativo y presupuestario que ejercen los gobiernos sobre tales institutos. Final-

⁵⁶ O. ARCE QUINTANILLA, *op. cit.*, pp. 847-848.

mente, está la posibilidad de la autoorganización de grupos de presión indígenas por nuevos líderes mejor formados e informados frente a cambios en la coyuntura general. Esta alternativa ofrece las mejores perspectivas en cuanto a autonomía permanente y beneficios reales, pero tiene pocas probabilidades de éxito dada la plena vigencia de los mecanismos de dominación, a menos que ocurra en combinación con alguna de las otras situaciones favorables ya mencionadas.

3. *Los movimientos indígenas*

Esta última modalidad de participación, aparentemente la de mayor perspectiva de éxito, basada en movimientos *de* los indígenas, en contraste con movimientos indigenistas, está cobrando realidad en América Latina. Han surgido, incluso, dos declaraciones de líderes e integrantes de movimientos indígenas a nivel regional, las *Declaraciones de Barbados I* (1971) y *II* (1977), expresadas en términos de la problemática de "retomar el proceso histórico y tratar de dar culminación al capítulo de colonización"⁵⁷.

Hay muchas evidencias de un resurgimiento étnico a través de organizaciones indígenas. Aparte de ejemplos históricos, puede señalarse el movimiento campesino indígena de Bolivia, que ha jugado un papel decisivo en varios momentos críticos de la política nacional a través del último cuarto de siglo. Los mapuches de Chile han empezado su movilización como grupo de presión, al igual que los quechuas del Perú, estimulados por el ambiente de concientización y participación que empezó hace una década. Los sindicatos indígenas del Ecuador han tenido una actuación combativa en los últimos años. En Guatemala la elección al Congreso Nacional en 1976, por primera vez en la historia reciente, de dos diputados cakchiqueles y el esfuerzo para inscribir un partido indígena en las elecciones de 1978, marcaron un nuevo punto de partida⁵⁸. En México, finalmente, se pueden mencionar las protestas de distintos grupos étnicos, como los vaquis y algunos grupos mayas de Chiapas, frente a atropellos sufridos en años recientes.

Estos embrionarios movimientos políticos enfrentan un problema común: decidir la modalidad que deba tomar su participación política para ser eficaz: cómo formular sus necesidades y demandas de acción. ¿Deben ser partidos políticos, bloques de partidos, grupos de interés, sindicatos? Una formulación de su participación ideal que se repite con frecuencia es la de la *nacionalidad* étnica como base de la organización política⁵⁹. Este concepto tiene la ventaja de basarse en la situación colonial de los grupos étnicos y de tomar en cuenta su calidad de pueblo y su referente territorial. Pero es, básicamente, una cuestión formal, por cuanto reconocer legalmente a las "naciones indígenas" no implica otorgarles poder político, del mismo modo que negar tal reconoci-

⁵⁷ "La Declaración de Barbados II y comentarios", *Nueva Antropología*, Vol. II, N° 7, 1977, pp. 109-125 y también G. BONFIL, "Sobre la liberación del indio", *op. cit.*, p. 101.

⁵⁸ Ricardo FALLA, "El movimiento indígena", *Estudios Centroamericanos*, N° 356/357, junio-julio 1978, pp. 437-461.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, BONFIL, "Hacia la liberación..." *op. cit.* FALLA, *op. cit.* y Gladys VILLAVICENCIO, *Relaciones interétnicas en Otavalo: ¿una nacionalidad india en formación?* I.I.I., México, 1973.

miento a un movimiento indígena no le quita su poder real. El poder de los movimientos indígenas tiene que surgir de ellos mismos, de su capacidad para movilizar a quienes pretende representar, para influenciar los procesos económicos y políticos del país.

La movilización a base de la identidad étnica no está en conflicto con la movilización en función de intereses de clase ya que, como se ha señalado, son fenómenos de distinto orden. Al contrario, como los indígenas no son mayoritarios salvo en Bolivia, están concentrados en zonas aisladas⁶⁰ y no ocupan posiciones claves en las economías nacionales, necesitan participar en alianzas con organizaciones de clase afines, como los movimientos campesinos o las organizaciones sindicales, para realizar sus objetivos de desarrollo social. Sin embargo, la base misma de su conciencia política —la oposición indígena/blanco— tiene la potencia de estimular conflictos con sus aliados no indígenas. Este problema es superable, destacando que el conflicto es con los sectores dominantes, y no con los grupos pobres, aunque éstos integren formalmente la estructura étnica de los colonizadores.

V. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de los indígenas mismos, los requerimientos de su desarrollo social y el alivio de su aguda situación de pobreza son claros. Los dos más importantes son: disponer de recursos productivos, incluyendo tierra, crédito y acceso a tecnología, para compensar sus recursos perdidos; y la preservación de su cultura como derecho y como necesidad psicológica e institucional.

Siempre existirá cierta incógnita sobre si los cambios profundos implícitos en el objetivo de prosperidad no llevarán a la destrucción del complejo cultural-institucional, que es funcional en un contexto de supervivencia. Esto requiere de análisis cuidadosos de cada realidad étnica específica, aunque estas instituciones han demostrado gran adaptabilidad a condiciones muy adversas a través de cuatro siglos. Habría que distinguir entre impactos o cambios culturales superficiales y los más profundos, que implicarían el colapso de un estilo de vida. Habría que admitir también la distinción entre cambios culturales indeseables y los que podrían ser adaptativos para el propio sistema cultural. En algunos casos, es posible, incluso, que la comunidad deba aceptar un ritmo de crecimiento del producto más lento, si decide adoptar un “estilo de desarrollo” que fortalezca su cultura y sus instituciones tradicionales. Lograr este fortalecimiento implica realizar el potencial que encierran las propias instituciones y costumbres comunitarias, ocupando, por ejemplo, las agrupaciones de parentesco como base de la cooperación en actividades económicas, o los consejos de instituciones político-religiosas como base de la participación popular en los procesos de planificación.

⁶⁰ A menos que se logre integrar al movimiento a los numerosos indígenas que han abandonado sus comunidades para radicarse en las periferias de las grandes ciudades.

Todas estas decisiones sobre rumbos nuevos tendrán que tomarse mediante procesos de autodeterminación dentro del marco de las instituciones de participación comunitaria, y con participación indígena independiente y digna en la toma de decisiones nacional.

Resulta igualmente claro que estos requerimientos se satisfarán sólo en la medida en que se rompa la relación de colonialismo interno vigente. Y la realización de esta ruptura, a su vez, depende fundamentalmente del éxito de los esfuerzos recientes de los indígenas para organizar sus propios movimientos políticos de proyección en el escenario nacional.

Infancia y juventud: criterios para la formulación de políticas

Fernando Galofré

A principios del decenio se puede estimar, conservadoramente, que existen un total de 90 millones de pobres menores de veinte años en América Latina y el Caribe¹. De éstos, aproximadamente 75 millones tienen menos de 15 años y 36 millones no han cumplido los seis años de edad. De continuar las tendencias actuales en el crecimiento y la distribución del ingreso regional y si no se toman medidas destinadas al alivio de la situación de esta parte de la niñez y juventud, hacia fines de siglo existirán en la región no menos de 130 millones de niños y jóvenes menores de 20 años viviendo en condición de pobreza.

Hay al menos tres razones por las cuales las cifras anteriores mueven a preocupación. En primer lugar, porque no existe posición moral alguna que pueda condonar esta situación. Hasta un pasado no tan lejano varias culturas del mundo consideraban a niños y jóvenes en baja estima. Hoy, crecientemente, el cuidado y desarrollo de la niñez connotan un imperativo ético de primer orden para la gran mayoría de las sociedades. En segundo término, porque resulta evidente que nada muy especial puede decirse de sistemas sociales que condenan a tales proporciones de su población a un futuro sin mejoras tangibles. En tercer lugar, porque hoy se acepta que el equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social es un imperativo funcional de las sociedades en el resguardo de su calidad de vida. De no aceptarse este imperativo funcional, puede existir crecimiento de esas sociedades, pero no desarrollo socioeconómico.

Bastaría, sin duda, sólo la primera de estas razones, el imperativo ético, para que las sociedades se propusieran firmemente la erradicación de la po-

¹ Esta estimación y las siguientes de este párrafo se apoyan en hipótesis planteadas por el autor para proyectar el número de pobres hasta fines de siglo. Véase "Pobreza y los primeros años de la niñez. Situación en América Latina y el Caribe", que aparece en Fernando GALOFRÉ, compilador, *Pobreza Crítica en la Niñez*, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, 1981, pp. 51-52 y 57-58. Los cálculos originales, basados en cifras de alrededor de 1970 adelantadas por la CEPAL y publicaciones del CELADE, consideran líneas móviles de pobreza la migración, la reclasificación de localidades rurales y urbanas y los efectos en los diferenciales de fecundidad y mortalidad que resultan de los incrementos de ingresos.

breza en el último de sus niños. Sin embargo, una somera mirada a la estructura manifiesta de prioridades de las sociedades de hoy, deja en claro que sólo en contadas ocasiones las asignaciones de recursos reflejan la prioridad que amerita la atención de las necesidades de la niñez más desvalida. Por diversas razones, resulta aparente que el progreso alcanzado por las disciplinas que se preocupan de la niñez y juventud no logra concretarse, en la medida que debiera, en estrategias, políticas y programas que les beneficien.

El trabajo que se presenta a continuación pretende avanzar en el diseño de políticas dirigidas a la infancia y juventud de las familias pobres de la región. En él, se hará un esfuerzo por presentar criterios de políticas que se refieran a aspectos del imperativo funcional de las sociedades de resguardar su calidad de vida. La gran mayoría de estos criterios se presentan desde la perspectiva de políticas que enfatizan la intervención directa, especialmente de aquellas que se ejecutan por el sector público ².

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMULACION TRADICIONAL DE POLITICAS

El diseño de políticas dirigidas a la niñez y juventud que al mismo tiempo reflejen una apropiada prioridad en las estrategias de desarrollo de los países es, sin duda, una materia compleja y que abarca muchas facetas. Por lo mismo, una buena parte de estas últimas no serán analizadas en este documento. Sin embargo, como punto de partida y guía para intentar una conceptualización más precisa de ese diseño, resulta necesario referirse a algunas consideraciones que provienen del análisis de las formulaciones globales más tradicionales de estas políticas y de la planificación y programación de acciones dirigidas a la niñez y juventud.

a) Desde el punto de vista de acciones específicas dirigidas a aliviar los problemas de niños y jóvenes pobres, las estrategias globales tradicionales formuladas, rara vez distinguen los problemas de la niñez y juventud pobre de aquellos de los estratos más favorecidos. A nivel global y particularmente a nivel sectorial casi invariablemente se comienza con consideraciones de necesidades de la niñez y juventud que serían universales para todos los tipos de niños y jóvenes ³. Aun suponiendo que estas necesidades fuesen las mismas para todo tipo de menores (algo que por sí no es evidente) la importancia relativa de las necesidades no satisfechas de niños y jóvenes varían de continente a continente, de sociedad a sociedad y de grupo a grupo dentro de una misma

² La importancia decisiva de la intervención pública para aliviar la pobreza extrema en la región ha quedado establecida en varios estudios del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Véase, por ejemplo, Sergio MOLINA y Sebastián PIÑERA, *La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas*, E/CEPAL/PROY. 1, junio de 1979.

³ Un análisis en detalle de estas necesidades y de su relativismo, según aparecen en publicaciones de estrategias globales para la infancia, se encuentra en F. GALOFRE, "Notas sobre identificación de carencias y problemas en menores pobres en edades tempranas", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, documento para discusión, febrero de 1981.

sociedad. Este esquema no permite una prelación clara de los problemas específicos de la niñez pobre, ni tampoco puede incorporar la realidad diferente, según estratos sociales, de los entornos inmediatos familiares y culturales en que se desarrolla esta niñez y juventud.

b) Desde la perspectiva de la planificación y las instancias decisorias de políticas de los gobiernos, éstas se enfrentan ante una fragmentación del análisis de la realidad de la niñez y de la juventud que hace extremadamente difícil la formulación de políticas coherentes destinadas a beneficiar a estos grupos prioritarios. Esta fragmentación, a su vez, ha encontrado su expresión institucional en la extrema sectorización de los servicios públicos destinados a la niñez y juventud⁴. Todavía resulta cierto que la atención materno-infantil, la alimentación, las medidas complementarias a la educación gratuita, la protección a la niñez en situación irregular, el uso de trabajadores sociales, los programas vocacionales, etc. en la gran mayoría de los países no responden aún a un plan global que fije un orden de prelación a los servicios complementarios o, más aún, que ese plan se base en el estudio de los problemas de las familias de más bajos ingresos. Es pues necesario avanzar rápidamente en la superación de esta extrema fragmentación en que se analiza la realidad de la niñez. Probablemente, junto con ello, se ayudará también a inducir una mayor eficiencia institucional.

c) No resulta menos cierto que muchas veces lo que parece evidente para las disciplinas relacionadas con el desarrollo de la niñez no lo es tanto o tiene difícil cabida conceptual para las disciplinas más cercanas a la planificación y a la asignación de recursos.

Es preciso reconocer un problema de lenguaje. El lenguaje usado por el científico y por el especialista en problemas y necesidades de la niñez tiene poco en común con el lenguaje usado por el político y por el planificador⁵. Además, en forma especial, los programas dirigidos a la niñez tienen, para la instancia decisoria, importantes connotaciones políticas, económicas y sociales. Ante éstas, argumentos como la metodología de un experimento controlado o las abstractas consideraciones de riesgo biológico reciben menos importancia que la que realmente les corresponde. En el diseño de políticas de ataque a la pobreza en niños y jóvenes resulta crucial avanzar significativamente en el acercamiento de lenguajes que no se complementan fácilmente.

d) A la generalizada ausencia de antecedentes específicos sobre la niñez, la juventud y la familia que debe enfrentar una estrategia para superar la pobreza, debe sumarse el hecho de que la gran mayoría del conocimiento acumulado sobre el desarrollo de la niñez y juventud proviene de modelos de investigación que limitan seriamente la utilización de sus hallazgos en políticas públicas. La mayor parte de este conocimiento proviene de otras latitudes y de investigación de tipo experimental en laboratorio que no es característica de

⁴ La extrema proliferación de todo tipo de instituciones dedicadas a la atención en las distintas necesidades de la niñez en los países de la región puede consultarse en Javier TORO, *Necesidades básicas de la niñez en situación de pobreza crítica y marco institucional para su atención*, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, diciembre de 1979, cuadro 2, pp. 27-29.

⁵ Para un análisis de los costos que tiene para los programas de nutrición esta diferencia de lenguajes (e intereses) de planificadores y científicos, consúltese el capítulo de Alan BERG en A. BERG, *et al.*, *Nutrition, National Development and Planning*, Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1973.

las situaciones reales en que crece y se desarrolla la niñez y juventud desvalida de Latinoamérica. Raras veces, por ejemplo, se encuentra información que no considere al niño como aislado de su contexto social, aun del más inmediato.

Para políticas destinadas a beneficiar a la niñez pobre, la mayoría de las preguntas cruciales sobre las cuales apoyar estrategias de intervención masivas van más allá de las posibilidades de la información así sistematizada. Preguntas como ¿cuál ha sido la evolución de la familia pobre en la región?, ¿cómo afecta la conducta del niño a los demás miembros de un hogar pobre?, ¿cuáles son los mecanismos claves que determinan la distribución del consumo al interior de las familias pobres?, ¿qué tipo de programas de ayuda a la niñez minimizan la filtración hacia otros grupos?, ¿cuáles son las mejores políticas para niños y jóvenes en que falta uno de los cónyuges, tipo de familia desproporcionadamente representada en los estratos de pobreza?, son sólo algunos pocos ejemplos de preguntas claves que no pueden encontrar respuestas en los modelos de investigación de la niñez y juventud prevalecientes.

En suma, reconociendo que la continua investigación y experimentación es una condición necesaria para avanzar en el diseño de más y mejores políticas, debe enfatizarse que el paso del experimento de laboratorio a las acciones masivas de alivio a la pobreza no es automático ni mucho menos una mera cuestión de agregación⁶. A ello debe sumarse la necesidad imperiosa de conocer mejor la realidad de niños, jóvenes y familias pobres en sus ambientes naturales de pobreza. Por esto, en el diseño y formulación de políticas anti-pobreza dirigidas a la niñez y a la juventud es fundamental avanzar hacia esquemas analíticos en que los contextos sociales más inmediatos de estos grupos sean objeto de especial preocupación y estudio. Poco puede enfatizarse más en estas materias que el precisar que la efectividad de programas y proyectos dirigidos a la niñez y juventud pobre dependerá fundamentalmente de la forma en que ellos sean mediatizados por la familia y la comunidad. Y para ello, es indispensable avanzar en la sistematización del conocimiento acumulado regional de los entornos inmediatos de la niñez y juventud que sea relevante para políticas públicas.

El próximo paso es, sin duda, el más complejo. ¿Cómo podemos armonizar el considerar a la niñez, juventud y familia en sus ambientes naturales de pobreza, superar la extrema fragmentación del conocimiento y la excesiva sectorización, diseñar políticas que siendo comprendidas y aceptadas por el político y el planificador beneficien masivamente en forma relativamente exclusiva a los ambientes de pobreza y que, finalmente, estas políticas distingan que importancia o prioridad en el uso de recursos no significa disponibilidad ilimitada de ellos?

En las próximas secciones se presentarán elementos destinados a responder algunas consideraciones sobre estas interrogantes. En concreto, desde la perspectiva del imperativo funcional de las sociedades y dentro de él desde la óptica de una eficiente asignación de recursos, se reunirán algunos argumentos que permitan decidir una importante asignación de ellos a niños y jóvenes⁷.

⁶ Una consideración explícita de este importante, pero frecuentemente olvidado tema se encuentra en Ernesto POLLITT, *Poverty and Malnutrition in Latin America. Early Childhood Intervention Programs*, Praeger Publishers, Nueva York, 1980.

⁷ La elección de esta óptica no carece de cierta intencionalidad. He escuchado demasiadas veces en las oficinas de planificación de diversos países de la región que la asignación de recursos a niños y jóvenes pobres sólo puede sustentarse en argumentos de equidad

Este será el tema del próximo capítulo. En los siguientes se analizará la evidencia regional para conocer problemas específicos de la niñez y juventud al interior de las familias pobres, como primer paso para el diseño de políticas más eficaces.

I. ¿POR QUE INVERTIR EN NIÑOS?

Desde el punto de vista de políticas de ataque a la pobreza, en la consideración de las asignaciones globales de recursos de los países, es probable que la decisión más crucial a que deba abocarse una nación es entre asignarlos a su generación presente en edades productivas o a la generación del futuro representada por su niñez. Uno de los estudiosos de estos temas afirma que... "Mientras más voluntad efectiva un país tiene de asignar recursos al desarrollo de la niñez (recursos que deben ser suficientes para que cada niño tenga una adecuada preparación para la vida), más altas son las probabilidades de tal país de lograr un quiebre definitivo en los eslabones del círculo vicioso de la pobreza y el estancamiento económico"⁸.

Tan definitivo juicio, hecho sin mayores consideraciones, resulta imposible de evaluar con la información regional disponible. Aun los estudios relacionados a este tema efectuados en otras latitudes dejan importantes interrogantes sin contestar. Por último, en nuestro conocimiento, no existe estudio empírico alguno que pueda sustentar la validez general de tales afirmaciones. Esto no resulta extraño si se considera la convergadura de tal estudio longitudinal, experiencia que, hasta el momento, está fuera de las posibilidades concretas de todas las ciencias sociales⁹.

Sin embargo, estrictamente en el plano del imperativo funcional del desarrollo económico y social, existen múltiples consideraciones (algunas más directas que otras) que avalan, en el análisis de la asignación global de recursos, la decisión de conceder importancia a la asignación de ellos en niños y jóvenes. Una revisión de los antecedentes publicados muestra que, al menos, las siguientes consideraciones son relevantes.

o en consideraciones humanitarias, caritativas, paternalistas, políticas, etc. Consecuente con las proposiciones anteriores de esta sección (especialmente la referida a la diferencia de lenguajes), intencionadamente he reunido argumentos lo más alejados posible de dichas consideraciones.

⁸ Véase, Hans SINGER, *Children in the Strategy of Development*, United Nations Centre for Economic and Social Information, Nueva York, 1972. Traducción libre del texto en inglés.

⁹ Aun el simple expediente de observar las experiencias recientes de algunos países no lleva a resultados fructíferos para comprobar estas afirmaciones. Por ejemplo, el más conocido problema de crecer con provisión de necesidades básicas, de mucho mayor desarrollo teórico en sus posibilidades, no encuentra evidencia concluyente por este camino. Véanse los análisis de Taiwán, Corea y Singapur, por una parte, y los de Birmania, Cuba, Sri Lanka y Tanzania, por otra, efectuados en varias publicaciones del Banco Mundial. En las "decisiones cruciales", "dilemas" y "trade-offs", los problemas se complican especialmente por la comprobación de los muchos factores que los afectan y que no han sido considerados en las formulaciones teóricas originales.

1. De las relaciones con el crecimiento

a) La inversión en capital humano (cualquier gasto en personas que aumente su futura capacidad de generar ingresos) es en todas las sociedades un problema que atañe mayoritariamente a niños y jóvenes¹⁰. En los estudios longitudinales de países hoy desarrollados en que se han analizado las fuentes de la productividad y el crecimiento, factores tales como la educación, el conocimiento y otras formas de capital humano son elementos que explican una parte sustancial de ese crecimiento¹¹. Utilizando técnicas semejantes para países en desarrollo, ciertos estudios han llegado a conclusiones comparables o similares¹².

b) Estudios más recientes han mostrado que el crecimiento económico está correlacionado positivamente con la razón entre la tasa de crecimiento del capital humano y la tasa de crecimiento del capital físico. En los países desarrollados, además, las estimaciones muestran que esta razón entre tasas de crecimiento ya excede la unidad¹³.

c) Se ha encontrado una alta correlación positiva utilizando técnicas de análisis de contenido en libros de textos escolares, entre la transmisión de valores asociados al desarrollo y el crecimiento del producto, desfasado en una generación. A través de diversos controles efectuados a los datos, los investigadores estiman que este cambio en la mentalidad de los hombres inducido por

¹⁰ Contrariamente a lo que tiende a suponerse, la consideración de las habilidades humanas dentro del marco conceptual de la teoría del capital no es tan novedosa y se encuentra en los trabajos de los clásicos. Una excelente revisión de este tema que incluye desde los escritos de Adam SMITH hasta los de Alfred MARSHALL, se encuentra en Bernard F. KIKER, *Human Capital: In Retrospect*, Columbia, University of South Carolina, Bureau of Business and Economic Research, 1968. Para la celebración bicentenario de la obra cumbre de SMITH, Joseph J. SPENGLER resumió el pensamiento sobre capital humano allí expresado. Véase su "Adam Smith on Human Capital", *American Economic Review*, febrero de 1977, pp. 32-36.

¹¹ Dentro de la generación moderna de estudios sobre la contribución del capital humano a la productividad y el crecimiento, las obras probablemente más conocidas correspondan a la trilogía de Edward F. DENISON. Véase, *Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in Nine Western Countries*, publicado en 1967; *Accounting for United States Economic Growth, 1929-1969*, publicado en 1974, y *Accounting for Slower Growth*, en 1977. Todas estas obras fueron publicadas por la Brookings Institution en Washington, D. C. En las últimas estimaciones de Denison para explicar el crecimiento del producto en los Estados Unidos la contribución conjunta de los tres factores tradicionales (capital, trabajo y tierra), no alcanza a explicar el 60% de ese crecimiento. Por otra parte, la sola consideración de la educación y el "residuo" atribuido al capital humano explica un 38% del crecimiento del producto.

¹² Véase, por ejemplo, en Héctor CORREA, "Sources of Growth in Latin America", *Southern Economic Journal*, Vol. 37, julio 1970, pp. 17-31, los factores de nutrición y salud; en M. Ishaq NADIRI, "International Studies of Factor Imports and Total Factor Productivity: A Brief Survey", *Review of Income and Wealth*, Series 18, junio 1972, pp. 129-154, especialmente el análisis comparativo, en países en desarrollo, del factor educación; y en Anne O. KRUEGER, "Factor Endowments and Per Capita Income", *Economic Journal*, Vol. 78, septiembre de 1968, pp. 641-659, los análisis y resultados similares a los efectuados por Denison. Un análisis comparable desde la óptica de las necesidades básicas y su contribución al crecimiento en países en desarrollo se encuentra en Norman Hicks, "Growth vs. Basic Needs: Is there a Trade-Off?", *World Development*, Vol 7, noviembre-diciembre de 1979, pp. 985-994.

¹³ Estos análisis se encuentran en Theodore W. SCHULTZ, "The Economic Value of Human Time over Time", en *Lectures in Agricultural Economics*, Washington, D. C., U. S. Department of Agriculture, 1977, pp. 1-24.

la transmisión de esos valores puede considerarse uno de los factores causales que explicarían el crecimiento¹⁴.

d) Entre las características del crecimiento poblacional acelerado se encuentra el aumento proporcional del número de jóvenes. Para la tesis tradicional este aumento sería una pesada carga para las economías en desarrollo que eventualmente disminuirían su crecimiento¹⁵. Un análisis reciente que correlaciona series históricas para 19 países de la región en el período de 20 años de su más alto crecimiento poblacional ha encontrado una alta correlación positiva entre las tasas anuales medias de crecimiento de la población de los países y las tasas anuales medias del crecimiento del producto bruto interno por habitante¹⁶. Tendencialmente, este estudio muestra también que los países con mayor crecimiento de población han logrado a largo plazo mayores incrementos relativos en el producto por habitante¹⁷.

¹⁴ Por razones de ausencia de series históricas con mediciones directas del producto, se utilizó como medición de éste la producción de energía eléctrica, que históricamente (en los países donde existían las series) en su expresión per cápita se correlacionaba con el ingreso per cápita con un coeficiente de 0,9. Los estudios originales abarcaron 39 países y el coeficiente de correlación obtenido fue 0,53 que es estadísticamente significativo. Véase, David C. McCLELLAND, *The Achieving Society*, The Free Press, New York, 1961, *passim*. Los investigadores afirman que la consecuencia de esta "motivación al logro" sería universal e igualmente válida para cualquier tipo de sistema político. Los análisis de los valores asociados al desarrollo ocupan una alta proporción de la literatura sociológica de los 60. Más tarde, ha resurgido en varias formulaciones de teorías económicas preocupadas de explicar la distribución personal de los ingresos.

¹⁵ Este rápido aumento exige una expansión acelerada virtualmente en todos los componentes del nivel de vida (tales como consumo, sanidad, vivienda, educación y salud). La tesis tradicional, apoyada en estudios analíticos y de proyecciones, sostiene que, al revés de la experiencia histórica de los países industrializados, en los países en desarrollo se enfrentan situaciones de crecimiento poblacional más rápido que el crecimiento de los ingresos; que no existen razones valederas para pensar que el rápido crecimiento demográfico vaya a expandir la capacidad productiva de la economía en grado suficiente como para compensar el aumento de la población; y que el mayor aumento de la fuerza de trabajo resultante del crecimiento poblacional tampoco contará con las inversiones necesarias para elevar suficientemente su productividad. En los últimos años, sin embargo, el examen de tendencias recientes tiende a desdibujar las conclusiones de la tesis tradicional y a concluir que las relaciones entre crecimiento poblacional y el crecimiento económico, en los países en desarrollo, no son tan estrechas como se suponía. Así, los estudios efectuados para diversas regiones del mundo, se caracterizan por la gran diversidad de los resultados obtenidos. Para un análisis detallado de estos resultados, véase, *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1978, pp. 544-579.

¹⁶ El coeficiente de correlación encontrado fue de 0,81 con muy pocos casos dispersos alrededor de la función de regresión. Véase, *Situación en la infancia en América Latina y el Caribe*, bajo la coordinación de Juan Pablo TERRA, UNICEF, 1979, p. 61.

¹⁷ Como lo demuestra la diversidad y variedad de resultados obtenidos en los estudios efectuados en áreas en desarrollo, nada muy definitivo puede decirse sobre las relaciones entre el crecimiento poblacional y el crecimiento económico. Especialmente, muchos factores juegan en uno u otro sentido como para concluir de allí una cierta dirección unívoca entre el crecimiento de la proporción de niños y jóvenes y el crecimiento económico. Sin embargo, estos estudios sí advierten sobre lo peligroso que resulta considerar las altas proporciones de niños y jóvenes como circunstancias que por sí determinan una pesada carga y afectan considerablemente las posibilidades del crecimiento.

2. De la calidad de las inversiones

a) Otra forma de medir el impacto de las inversiones en niños y jóvenes es a través de las tasas de retorno o rendimiento de los proyectos que los benefician. Por ejemplo, cálculos recientes sobre 30 países han mostrado las altas tasas de rendimiento social de la educación. Ellas tienden a ser mayores para la educación primaria que para la secundaria y superior, y mayores en los países de bajos ingresos y con tasas de alfabetización de adultos inferiores a 50%¹⁸. Aunque no se conocen estudios de esta envergadura para otras inversiones relacionadas al bienestar de niños y jóvenes, las indicaciones que se tienen tenderían a confirmar altas tasas de retorno social esperadas en salud, nutrición y otros gastos en los niveles de vida de las poblaciones jóvenes¹⁹.

b) Los gastos en niños y jóvenes típicamente implican importantes externalidades positivas para el resto de la sociedad. Así, por ejemplo, la erradicación de enfermedades infecciosas, reduce notablemente la morbilidad en el resto de la población y mayores niveles de educación en grupos juveniles y de niñez tienden a acrecentar los niveles de bienestar del resto de la sociedad. En otras palabras, típicamente las inversiones en niños y jóvenes tienden a beneficiar a toda o gran parte de la sociedad y, por lo tanto, el beneficio total recibido por ella es más alto que el recibido por la población objetivo²⁰.

c) Existen lazos y complementariedades importantes en las acciones que benefician a la niñez y la juventud. Por ejemplo, intervenciones en saneamiento del ambiente tienen influencia en reducir la morbilidad y la desnutrición, y disminuciones en ésta disminuyen a su vez la morbilidad; niños y jóvenes más sanos obtienen mejores rendimientos en educación, etc. Estos lazos y comple-

¹⁸ Véase, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1980*, Banco Mundial, agosto de 1980, cuadro 5.4, pág. 59. Entre los 11 países de bajos ingresos y tasas de alfabetización de adultos inferiores a 50% el retorno social promedio de la educación primaria fue estimado en 27,3% contra un 12,1% de la educación superior en esos países. En general, estos resultados son similares a los obtenidos por George PSACHAROPOULOS años atrás sobre 17 países en desarrollo. Véase su *Returns to Education*, Washington, D.C., Jossey Bass, 1973. En este estudio la tasa de retorno para la educación primaria fue en promedio de 25% pero con una amplia dispersión. El rango mostró tasas tan altas como 82% para Venezuela (con datos de 1957) y bajas del orden de 6,6% para Singapur (1966). Las tasas de retorno privado de la educación suelen ser aún mayores. Para América Latina, Miguel URRUTIA ha encontrado, para diversos países latinoamericanos, tasas que van desde el 15 al 45% para la educación primaria, del 12 al 34% para la media y del 3 al 10% para la superior. En este último caso se ocultan, en los promedios por países, las enormes diferencias según carreras. Véase, "La educación como factor de movilidad social" en *Cuadernos de Economía*. Universidad Católica de Bogotá, diciembre, 1975.

¹⁹ Para un reciente análisis de esta posibilidad en los países en desarrollo, véase, Norman HICKS, *op. cit. (rev.)*, en *Poverty and Basic Needs*, World Bank, septiembre 1980, pp. 24-25 y Shahid JAVED BURKI, "Sectorial Priorities for Meeting Basic Needs", pp. 15-16 de la misma publicación. En general, se acepta que estos gastos influirían en explicar variaciones en la productividad, pero sus relaciones con el crecimiento del producto son algo indeterminadas, pues los estudios no han podido vencer importantes dificultades conceptuales y de medición.

²⁰ Este tipo de argumentos lleva a plantear que ciertas inversiones en niños se acercaría a la noción de "bienes públicos" considerando la naturaleza de las externalidades para el resto de la sociedad. Para un análisis aplicado a la desnutrición, ver Marcelo SELOWSKY, *The Economic Dimensions of Malnutrition in Young Children*, World Bank Working Paper N° 24, octubre de 1978, pp. 15-17.

mentariedades pueden significar importantes ahorros de recursos y beneficios adicionales que hacen caer los costos de lograr determinados objetivos²¹.

3. De las inversiones en edades más tempranas

a) Existe un alto consenso entre un muy amplio espectro de especialistas (notablemente psicólogos, nutricionistas, especialistas en salud pública, economistas, educadores y sociólogos) en considerar que los primeros años de la infancia tienen una importancia decisiva en las posibilidades de desarrollo humano de las personas. Este amplio consenso no se da en otra área del desarrollo social. Especialmente durante las últimas dos décadas ha existido en todas estas disciplinas un extraordinario aumento en el número y calidad de las investigaciones efectuadas en el campo del desarrollo global del niño. La evidencia que surge de estas investigaciones tiende a demostrar tanto la importancia de los primeros años de vida como el papel preponderante que las vivencias de esos años tendrían para el futuro del niño²².

b) Desde el comienzo de la elaboración de modelos de modelos que buscan optimizar, a través del ciclo de vida de los individuos, las decisiones de éstos (y sus familias) en las inversiones que efectúan en su stock de capital humano, un elemento común ha sido que la asignación racional de estas inversiones requeriría que la mayor parte de ellas se efectuaran a edades jóvenes y tempranas. Aunque estos modelos siguen sujetos a refinamientos, se acepta que la solución óptima es aquella que concentra las inversiones en capital humano antes de la adolescencia y luego continúa a tasas decrecientes por el resto de la vida del individuo. De esta forma se maximizan los ingresos de los individuos a través del ciclo de vida. En general, esto resulta cierto porque tales inversiones a edades tempranas aumentan el período de beneficios atribuible a la inversión y disminuyen los costos de oportunidad del tiempo²³.

²¹ Resulta claro que un requisito en este caso es el conocimiento más o menos preciso de la naturaleza de estos lazos y complementariedades. Desde el punto de vista del gasto público este es un argumento para la cuidadosa programación intersectorial. No cuesta mucho imaginarse que el desconocimiento de la naturaleza de estos lazos puede llevar a resultados contrarios a los expuestos. Por ejemplo, es posible que ciertos servicios médicos de tipo curativo sean inefectivos en presencia de agua contaminada, malas prácticas higiénicas de la población, desnutrición generalizada, etc. Ejemplos de estos lazos abundan en las publicaciones que tratan sobre las características de las llamadas necesidades básicas. Un buen resumen con datos sobre la región puede encontrarse en ERNESTO TRONZ, "Necesidades básicas y efectos del gasto público sobre los niveles de pobreza", en este libro.

²² El aporte de las investigaciones de las distintas disciplinas en el sentido indicado es, sin duda, un argumento de la mayor importancia en la consideración de la conveniencia de asignar recursos a la niñez. Sin embargo, como siempre sucede, el esfuerzo multidisciplinario de síntesis ha estado relativamente ausente y no tiene comparación con el progreso en el conocimiento alcanzado por cada disciplina en particular. Para una consideración explícita de los aportes de la mayor parte de estas disciplinas aplicadas a la situación de la niñez desvalida de la región, véase, *Pobreza crítica . . . op. cit.*, compilado por Fernando GALOFRÉ, *passim*.

²³ Una excelente revisión de antecedentes publicados que llevan a esas conclusiones se encuentra en Jacob MINCER "Progress in Human Capital Analysis of the Distribution of Earnings" que aparece en *The Personal Distribution of Incomes*, editado por Anthony B. ATKINSON, Londres, George ALLEN y UNWIN, 1976, pp. 136-192, especialmente pp. 138-139.

c) Empíricamente algunos de los estudios que tratan de explicar diferencias individuales en la distribución personal de los ingresos han podido explicar una parte importante de esas diferencias por la relación sinérgica de mayores habilidades, mayores inversiones de capital humano a edades más tempranas y mayores tasas de retorno sobre su capital humano. Esto, a su vez, ha sido relacionado posteriormente con la mejor calidad de la fuerza de trabajo y una mayor probabilidad de desarrollo de capacidades empresariales²⁴.

d) En la región, algunos estudios que estiman los efectos de una mala asignación de recursos a edades tempranas sobre la futura productividad de los individuos han mostrado la considerable pérdida de bienestar que puede seguir a esa deficiente asignación. Se estima que el mal aprovechamiento de las habilidades preescolares por el sistema educacional implicaría una pérdida en la contribución del trabajo a la economía de 11,2% y 13,4%, según grupos de países de menos o más de 400 dólares per cápita. Suponiendo una participación del trabajo en el producto de 0,5, ello implicaría aumentos del producto de largo plazo de 5,6 y 6,7% para los respectivos grupos de países de la región²⁵. Utilizando técnicas similares y datos para un país de la región, se estima que en él un incremento de 10% en el peso de los niños menores de cuatro años con desnutrición grave, aumentaría la futura productividad de estos niños como futuros trabajadores manuales en aproximadamente un 5%²⁶.

4. *De las inversiones en niños y jóvenes pobres*

Es evidente que una parte de los argumentos ya expuestos pueden llevar a la conclusión que, estrictamente desde el punto de vista del retorno social de la asignación de recursos, la inversión en niños y jóvenes pobres es preferible a aquellas efectuadas sobre quienes no lo son. Por ejemplo, esto resulta cierto en los argumentos de externalidades positivas en la eliminación de la pobreza (transformándose en un "bien público") y en las altas tasas de retorno observadas en los niveles de desarrollo humano a los que típicamente podrán acceder los niños en situación de pobreza. Sin embargo, esta mayor eficiencia social de la inversión en niños y jóvenes pobres no resulta tan evidente en otros de los argumentos presentados y no se cuenta con evidencia suficiente para decidir si la contribución de la asignación de recursos a jóvenes y niños pobres a la productividad y el crecimiento es mayor que la que resultaría de asignarlos a niños pertenecientes a estratos más altos. Resulta importante comprender que tampoco existe evidencia para llegar a la conclusión contraria. Por el momento, entonces, las fundamentales consideraciones de equidad y de eficacia social

²⁴ Véase la revisión de estos estudios en Gian Singh SAHOTA, "Theories of Personal Income Distribution: A SURVEY", *Journal of Economic Literature*, Vol. XVI, marzo de 1978, pp. 13-14.

²⁵ Véase, de Sebastián PIÑERA y Marcelo SELOWSKY, "El costo económico del desperdicio de cerebros: su magnitud en los países en desarrollo", en *Cuadernos de Economía*, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1978, pp. 349-405, especialmente p. 384, cuadro 13.

²⁶ M. SELOWSKY y Lance TAYLOR, "The Economics of Malnourished Children: An Example of Disinvestment in Human Capital", *Economic Development and Cultural Change*, octubre de 1973.

de las inversiones (en el sentido de favorecer, especialmente a través del gasto, a las poblaciones más desvalidas) tendrán un mayor peso relativo en las decisiones de asignación de recursos. En este esquema, le corresponderá un papel decisivo a la voluntad política de preocuparse por las nuevas generaciones.

No obstante, sobre este punto existen algunas consideraciones adicionales y de naturaleza algo diferente a las ya expuestas, que tienden a aumentar la eficiencia social esperada (y las consecuentes tasas de retorno) de las inversiones en jóvenes y niños pobres.

a) En inversiones directas en desarrollo humano (como nutrición, salud y educación) existen límites más allá de los cuales realizar incrementos adicionales puede resultar inefectivo o contraproducente (como en el caso de un exceso de nutrientes). Si por definición se presume que niños y jóvenes de estratos medios y altos ya estarían consumiendo niveles cercanos a esos límites, asignaciones adicionales de recursos con el objeto de acrecentar sus niveles de desarrollo humano ya existentes, resultarían progresivamente en inversiones redundantes. A igualdad de otras condiciones, resulta más beneficioso para la sociedad la asignación de estos recursos a niños y jóvenes pobres, ya que éstos derivarán un mayor incremento en desarrollo humano a partir de una inversión dada.

b) También desde el punto de vista de intervenciones directas en desarrollo humano, cualquier asignación de recursos públicos a jóvenes y niños que ya alcanzan los niveles "adecuados" de desarrollo humano, en el mejor de los casos estaría sustituyendo gastos privados que ya están comprometidos en alcanzar esos niveles. Desde la perspectiva de la conveniencia de este desarrollo en niños y jóvenes, tal asignación adicional se acercaría a un desperdicio neto de recursos²⁷.

c) Intentos de medir la contribución de factores "contaminantes" a la influencia de inversiones en capital humano sobre la futura capacidad de generar ingresos de los individuos, por el momento, no han producido resultados positivos importantes²⁸. Muchos de estos factores, como el ambiente familiar, las habilidades, los tipos de escuela, las oportunidades debido a la situación social, etc.²⁹ son considerados deficientes en los estratos pobres o estarían fuera de sus posibilidades. Sin embargo, hay evidencia sustancial que indica que el posible sesgo hacia arriba que tales factores producirían en la medición de la contribución del capital humano sería pequeño, y en el caso de algunos factores (como las habilidades) cercano a cero³⁰.

²⁷ Un completo análisis de la efectividad de diferentes modalidades de programas de nutrición dirigidos a poblaciones específicas ("target groups") utilizando una transferencia en dinero equivalente como punto de comparación se encuentra en SELOWSKY, *The Economic Dimension . . . op. cit.*, pp. 36-76.

²⁸ En nuestro conocimiento, en los antecedentes publicados es sólo el factor educación el que ha sido objeto de numerosos estudios con el objeto de averiguar su contribución neta a los ingresos personales. Aunque existen razones para pensar que en el resto de los factores de desarrollo humano puedan obtenerse resultados similares no existe evidencia convincente. Para un análisis que afirme la posibilidad de resultados similares en otros factores, véase Norman HICKS, *op. cit.*, p. 25.

²⁹ Un excelente resumen de los considerables antecedentes publicados al respecto puede consultarse en Zvi GRILICHES, "Wages of Very Young Men", *Journal of Political Economy*, agosto de 1976, Parte II, pp. 569-585.

³⁰ Un resumen de 12 estudios que han encontrado factores que reducirían la contribución del efecto marginal de la educación en los ingresos entre un 4 y un 35% se encuentra en Herbert GINTIS, "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity",

d) Evidencia reciente tiende a demostrar que una de las tesis más utilizadas cuando se esgrimen argumentos contra la conveniencia de asignar incrementos de recursos a niños pobres es exagerada. Según ella, aparentemente confirmada en forma parcial por investigaciones longitudinales de un período corto de años, los efectos beneficiosos de una gran mayoría de intervenciones en niños pobres tienden a desaparecer una vez que estos niños vuelven a sus ambientes originales³¹. Sin embargo, un estudio que efectuó mediciones sobre un gran número de jóvenes que se beneficiaron de estas intervenciones en edades más tempranas, al comparárseles con grupos de control han indicado la persistencia de los beneficios. Según los investigadores, por diferentes causas, al volver los niños a sus ambientes originales, las caídas de puntajes en las mediciones efectuadas en ellos en estos ambientes y en sus primeros años de escuela, sólo confirman un período de "efectos latentes" en los beneficios de intervenciones en edades tempranas³².

e) Otra tesis que ha resultado exagerada es la que relacionaba a los ambientes de pobreza con deficiencias en las habilidades de los niños (especialmente el retardo intelectual) a través de características genéticas³³. Esta tesis, de persistencia mucho más tenaz de lo que comúnmente se cree, ha sido prácticamente desvirtuada, ya sea por sus deficiencias metodológicas³⁴, por el

American Economic Review, mayo 1971, pp. 266-279. Una reducción cercana a cero por ciento debido al factor habilidades es estimada por Griliches en "Estimating the Returns to Schooling: Some Econometric Problems", *Econometría*, enero 1977, pp. 1-22. En todo caso, la polémica por este punto entre los economistas norteamericanos no ha terminado y existen muchas opiniones académicas autorizadas que consideran que la contribución neta de la educación a los ingresos personales está sobrestimada.

³¹ Probablemente la más conocida de las reacciones a la frustración que produce el observar algunos de los efectos de los ambientes familiares de pobreza sobre los niños es la recomendación de Harry G. JOHNSON para un programa de alivio a la pobreza rural del sur de los Estados Unidos: otorgar pensiones de gracia a los campesinos con la condición de que se trasladen a California, donde sus hijos tendrán las oportunidades de desarrollo educacional y psicológico requeridas. Véase *The Theory of Income Distribution*, Gray-Mills, Londres, 1973, p. 235. Para una descripción de los efectos del ambiente de pobreza sobre las posibilidades de recuperación nutricional, véase, por ejemplo, Fernando MONCKEBERG y José A. RIUMALLÓ, "Centros de recuperación nutricional en Chile: una experiencia con la marginalidad", que aparece en F. Galofré, compilador, *op. cit.*, pp. 260-275.

³² Este estudio está basado en los análisis de 11 proyectos para preescolares pertenecientes a familias pobres, de diferentes áreas urbanas y rurales de los Estados Unidos. Estos proyectos utilizaron las más variadas técnicas y métodos de intervención. Las mediciones actuales (pues los exhaustivos análisis continúan) se efectúan sobre 1.599 sujetos experimentales y controles de ambos sexos que tienen entre 10 y 20 años. Las variables dependientes son mediciones sobre el cumplimiento de exigencias escolares. Aun cuando los resultados han sido sujetos a todo tipo de control estadístico (por factores que puedan influir antes y después de la experiencia de intervención preescolar) la relación indicada se mantiene, invariablemente con un altísimo nivel de significancia estadística. Véase el excelente resumen de esta investigación en curso efectuado por Richard DARLINGTON, "Preschool Programs and Later School Competence of Children from Low-income Families", que aparece en *Science*, abril de 1980, vol. 209, pp. 202-208.

³³ Recientemente esta tesis ha resurgido luego de estudios avanzados entre otros, por Richard HERRNSTEIN, "I.Q.", *Atlantic Monthly*, septiembre 1971, pp. 43-64; William SHOCKLEY "Dysgenics, Geneticity, Raceology: a Challenge to the Intellectual Responsibility of Educators", *Phi Delta Kappa*, enero 1972, pp. 297-307; C. Q. Carter, "The Genetic Basis of Inequality" en Atkinson, (ed.) *op. cit.*, pp. 98-119 y especialmente, A. JENSEN, "How Much Can We Boost I.Q. and Scholastic Achievement?", *Harvard Educational Review*, 39, 1969, pp. 1-123.

³⁴ Véase especialmente el trabajo de Arthur S. GOLDBERGER, "Statistical Inference in the Great I.Q. Debate", Institute for Research on Poverty, DP 301, septiembre de 1975.

análisis de poblaciones de alto riesgo³⁵ y por la gran plasticidad demostrada por los niños pobres a intervenciones efectuadas en su beneficio³⁶. La comprobación de lo erróneo o exagerado de la importancia de factores hereditarios en la explicación del retardo intelectual de niños pobres (medido por tests de inteligencia) ha removido una de las más importantes barreras ideológicas existentes a la formulación y ejecución de políticas públicas amplias y masivas en beneficio de la niñez desfavorecida³⁷.

f) Evidencia, tanto de la investigación reciente como de evaluaciones sobre proyectos concretos, tiende a mostrar la influencia que las intervenciones en niños y jóvenes tienen sobre la motivación de sus familias para iniciar acciones en la dirección de librarlos de la pobreza absoluta. Este efecto independiente del niño sobre la familia si bien revoluciona la concepción tradicional de la dependencia de la niñez es, a juicio de muchos, un efecto complementario de gran potencialidad para incrementar la efectividad de intervenciones directas en beneficio de las familias pobres³⁸.

g) El punto anterior adquiere mayor relevancia al examinar los resultados obtenidos en ejercicios que pretenden evaluar los efectos del gasto público sobre la erradicación de la pobreza. Un ejercicio fundamentado con datos para un país de la región, determinó que la reasignación del gasto hacia los programas progresivos aumenta significativamente más el número de familias que salen de la pobreza y disminuye la severidad de ésta que si los gastos son distribuidos en forma tradicional. Más de dos tercios del monto de los programas considerados progresivos, en este estudio de simulación, eran asignaciones en salud, educación y nutrición a niños y jóvenes pobres³⁹.

h) Un exhaustivo análisis de la evidencia disponible de los beneficios y costos políticos de los programas de desarrollo social, en distintos tipos de regímenes políticos, muestra que en ellos los programas típicos de desarrollo humano de la niñez y juventud, más que otros programas, tienden a diferir o a

³⁵ Véase, por ejemplo, T.D. TJOSSEN y DE LORENZO, E., "Alto riesgo en la infancia. Aparición precoz de síntomas de desarrollo anormal. Conceptos, definiciones", en Seminario sobre Organización de Servicios para el Retrasado Mental, OPS/OMS, N° 293, 1974.

³⁶ Antecedentes para la región se encuentran en los siguientes trabajos de Ernesto POLLITT: *Early Childhood Intervention Programs in Latin America*. Report presented to the Ford Foundation, New York, 1978; *Nutrición and Mental Development: Early Childhood Intervention Programs in Latin America*, Praeger Press, New York, 1980; y "Estudios experimentales y programas pilotos de intervención: un examen de lo avanzado" que aparece en F. GALOFRÉ, comp., *op. cit.*, pp. 348-367.

³⁷ Para un análisis general de estos temas, consúltese el trabajo de Hernán MONTENEGRO, "¿Carencias o diferencias socioculturales?", en F. GALOFRÉ, compilador, *Ibid.*, pp. 87-96.

³⁸ Véanse, Hernán MONTENEGRO, "Estimulación Precoz" en *Educación, niñez y pobreza. Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza*, de este autor y Luis BRAVO VALDIVIESO, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1977, especialmente pp. 60-61; la revisión de antecedentes publicados que se encuentra en Ernesto POLLITT, "El comportamiento infantil como causa del marasmo nutricional", en su *Desnutrición, Pobreza e Inteligencia*, Retablo de Papel Ediciones, Lima 1974, pp. 151-172; Fernando MONGCKEBERG y José A. RIUMALLÓ, *op. cit.*, *passim*; y para el Caribe, Dudley GRANT, "Los niños pobres del Caribe: acciones y programas de intervención", en F. GALOFRÉ, compilador, *Ibid.*, pp. 276-287.

³⁹ Este ejercicio de simulación, con datos de Chile, aparece en Ernesto TIRONI, *op. cit.*, pp. 48-66. Los montos de las reasignaciones y los tipos de programas se encuentran en el cuadro 6, p. 60.

minimizar los costos y que los beneficios políticos suelen ser sustanciales⁴⁰. Desde este punto de vista, resultaría más fácil justificar estos programas y más viable su ejecución al contar con el apoyo político necesario.

Estos argumentos avalan, en alguna forma, la importancia social de la inversión en niños y jóvenes. Sin embargo, la niñez y juventud no existen aisladas y cualquier programa en su beneficio debe, necesariamente, considerar el entorno inmediato de su desarrollo. En el diseño de políticas eficaces no se pueden esperar resultados si, al intentar variar la situación de quienes son los más numerosos y vulnerables entre los pobres, no se toman en cuenta, junto con las medidas que van en su directo beneficio, las acciones necesarias en relación con ese entorno inmediato. Los próximos capítulos se refieren a este aspecto.

II. HACIA UN PERIODO OPTIMO DE INTERVENCION EN FAMILIAS POBRES

Uno de los factores más importantes a tomar en cuenta en los análisis de políticas dirigidas a niños y jóvenes pobres es que las acciones que de ellas derivan tendrán efectos sobre los menores previamente mediatizados por las familias a que pertenecen. Por lo tanto, las características y problemas de la familia pobre serán decisivos para la efectividad de las políticas de inversión en niños y jóvenes que se proponen.

Por otra parte, los tipos de familias y hogares, su composición y las características de sus relaciones intrafamiliares, fundamentales para comprender el espacio social y cultural en que crecen niños y jóvenes, constituyen, hasta el momento, uno de los temas menos estudiados en la región⁴¹. Tampoco se encuentra en las disciplinas que analizan los problemas de niños, jóvenes y familias, una marcada intención por relacionar los hallazgos⁴². Las etapas de desarrollo físico, afectivo y social de los niños y jóvenes, así como diversos análisis de la familia como unidad, han sido objeto de estudio por diversas disciplinas. Lo que está ausente de estos análisis es la relación existente entre estas etapas de desarrollo y las características de la familia. Resulta indispensable avanzar en determinar cómo esa relación puede ser un punto de partida para elaborar estrategias de alivio a la pobreza basadas en su estudio sistemático en familias de bajos ingresos.

Una de las características distintivas de las familias pobres es la de contar con recursos que no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Podemos ampliar este concepto determinando que, por períodos normalmente

⁴⁰ Véase el excelente análisis de este complejo tema en Norman UPHOFF, "Political Considerations in Human Development", Parte I de *Implementing Programs of Human Development*, World Bank Staff Working Paper N° 403, julio 1980, pp. 1-108.

⁴¹ Para un resumen escueto de las principales conclusiones a que han llegado algunos estudios regionales, véase Fernando GALOFRE, compilador, *op. cit.*, pp. 65-67.

⁴² Un análisis de esta dificultad para el diseño de políticas dirigidas a la familia como unidad o a cada uno de los miembros que la componen se encuentra en J. P. TERRA, *op. cit.*, pp. 204-207.

prolongados, las familias pobres carecen de recursos de todo orden (económicos, sociales, culturales y afectivos) para confrontar las múltiples necesidades de la familia como unidad⁴³. Puede postularse que en las familias pobres (como en cualquier otro tipo de familia) los períodos de carencias serán más angustiosos cuanto más amplia sea la distancia entre las necesidades de todo orden y los recursos con que cuenta la familia para hacerles frente. Este concepto es importante para el diseño de políticas pues, a igualdad de otras condiciones, las inversiones en familias pobres tendrán mayor eficacia social en aquellos períodos donde la discrepancia entre recursos y necesidades sea mayor. Desde esta perspectiva, los programas y proyectos dirigidos a las familias pobres tendrán una mayor eficacia social cuando los "déficit" en el balance de recursos y necesidades de las familias sean mayores.

Una forma de poder analizar los períodos de mayor o menor discrepancia entre necesidades y recursos de las familias es a través de distintas etapas en el ciclo de vida familiar que comienza con el establecimiento de la familia y termina con su envejecimiento o disolución. Dentro de las varias formas en que puede representarse este ciclo, la siguiente toma en cuenta el tamaño de la familia y la edad del mayor de los hijos⁴⁴:

Establecimiento de la unión: comprende el período que va desde la unión consensual o legal hasta el nacimiento del primer hijo.

Hijos menores de seis años: va desde el nacimiento del primer hijo hasta el momento de entrada del mayor de los niños sobrevivientes a la escuela.

Hijos en la escuela: el mayor de los niños está cursando la escuela primaria.

⁴³ Especialmente en los distintos informes que en el ámbito internacional han analizado las estrategias de satisfacción de necesidades básicas se enfatiza, en diverso grado y desde el particular punto de vista en que fueron escritos, que las necesidades básicas incluyen una variada gama de necesidades no materiales ni provistas por servicios públicos o comunales. Véanse los excelentes análisis de estos documentos en Louis EMMERIJ, "Facts and Fallacies Concerning the Basic Needs Approach" en *Les Carnets de l'Enfance*, N° 41, marzo-junio de 1978, pp. 28-40; y D.P. GHAI, et. al., "What is a Basic Needs Approach to Development All About", en *The Basic Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology*, OIT, Ginebra, 1977, pp. 1-19.

⁴⁴ Desde luego que las etapas del ciclo vital de las familias se pueden clasificar de varias maneras. Se conocen ordenaciones que distinguen hasta 24 etapas. Las más simples sólo distinguen dos (expansión y contracción). La gran mayoría de estas ordenaciones del ciclo vital sirven un propósito heurístico y por ello suelen ser no exhaustivos de los tipos de familias existentes (como la extendida o la compuesta). Por otra parte, resulta obvio que la presunción de una progresión secuencial ordenada en etapas no siempre se cumple en la realidad. Muchos acontecimientos (divorcio, separaciones, reincidencias de matrimonio, incorporación de otros miembros al hogar, etc.) rompen el curso ordenado del ciclo y la duración de las etapas del mismo en una determinada familia. Para algunos ejemplos véanse, M. TIENDA, "Age and Economic Dependency in Peru: a Family Life-Cycle Analysis", *Journal of Marriage and the Family*, agosto 1980, pp. 639-652; Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 363 y siguientes; P. UHLENBERG, "A Study of Cohort Life Cycles: Cohorts of Native Massachusetts Women, 1830-1920", *Population Studies*, Vol. 23, noviembre 1969; P. GLICK y R. PARKE, "New Approaches in Studying the Life Cycle of the Family", *Demography*, Vol. 2, 1965, pp. 187-202; A.H. WALKER y M. GENDELL, "The Relationship of Family Life Cycle and Rural Urban Residence to Family Size and Composition: Guatemala 1964". Trabajo presentado a la reunión anual del Population Association of America, Montreal, Canadá, 1976; R.H. ROGERS, *Improvements in the Construction and Analysis of Family Life Cycle Categories*, Kalamazoo, Western Michigan University, 1962.

Familias con adolescentes: el mayor de los niños ha llegado a la adolescencia.

Colocación de adolescentes: por períodos cortos, o intermitentes o en forma más definitiva la familia comienza a perder algunos de sus miembros que dejan el hogar por razones ocupacionales, educacionales o familiares.

Hijos ausentes: comienza esta etapa cuando todos o la gran mayoría de los hijos ha dejado el hogar.

Envejecimiento: el último período del ciclo de la familia que se inicia con el retiro o gradual abandono de la actividad ocupacional y termina con la disolución de la pareja, normalmente por la muerte de uno de sus componentes.

Para los diferentes tipos de familia, en determinadas fases de su ciclo vital se producen los mayores déficit esperados entre necesidades y recursos. Estos déficit se minimizan cuando existe una estrecha correspondencia entre las necesidades típicas de cada fase del ciclo familiar y los recursos disponibles en la fase. Estudios efectuados fuera de la región tienden a demostrar que las mayores discrepancias entre necesidades y recursos de las familias se encontrarán en las fases del ciclo en que existen niños y adolescentes⁴⁵.

Como ha quedado explícito en el capítulo anterior, la consideración de la inversión en niños y jóvenes es parte importante de cualquier estrategia de alivio a la pobreza. Especialmente, se puede concluir de ese análisis, que las edades tempranas serán decisivas para las oportunidades de vida de los pobres. Por otra parte, en los antecedentes publicados de la región se ha insistido con especial énfasis en que mal se puede hablar de un período de adolescencia en el ciclo vital de un latinoamericano pobre. Se afirma, en efecto, que el rasgo más propio de la pobreza de los jóvenes de la región es el paso abrupto de la niñez a la etapa de adulto⁴⁶. Se puede suponer que es precisamente en las fases del ciclo vital de las familias pobres en que cuentan con adolescentes en que las discrepancias entre recursos y necesidades se tornan inmanejables. La importancia de este hecho no puede soslayarse. Todo indicaría que sería en estas fases donde se encadenarían dos generaciones de pobreza.

Ante recursos limitados, la formulación de políticas sociales debe concentrarse en aquellos períodos donde a una alta eficiencia social de sus inversiones se une una mayor eficacia social de éstas, favoreciendo a las poblaciones más necesitadas. Desde que los jóvenes pobres de Latinoamérica pasan a desempeñar roles de adulto hasta la fase de crianza del primero de sus niños típicamente habrán pasado de cinco a ocho años. Durante este lapso, coinciden los

⁴⁵ Estos estudios se refieren a la familia media de Norteamérica. Véanse, por ejemplo, GLICK y PARKE, *op. cit.*; Robert O. BLOOD, Jr., y Donald M. WOLFE, *Husbands and Wives: The Dynamics of Married Living*, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1960, p. 98; Reuben HILL y Nelson FOOTE, *Household Inventory Changes Among Three Generations of Minneapolis Families*, New York, General Electric Co., 1962, gráfico 2; y Harold FELDMAN, *Development of the Husband-Wife Relationship*, Dept. of Child Development and Family Relationship, Cornell University, 1964, p. 126. Todos estos estudios contienen diversas medidas de la vulnerabilidad de las familias en sus diferentes fases del ciclo de vida. En cuanto a los recursos económicos, estos estudios muestran que cuando existen adolescentes las demandas económicas sobre la familia son más altas; por otra parte, en esta fase del ciclo de estas familias, el ingreso per cápita no alcanzaba su nivel más alto.

⁴⁶ Véanse, especialmente, Adolfo GURRIERI, *et. al.*, *Estudio sobre la juventud marginal latinoamericana*, Siglo XXI, S.A., México, 1971, pp. 12-34; y Aldo SOLARI, "Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana", *Cuadernos del ILPES*, Serie Anticipos de Investigación N° 14, Santiago, 1971, pp. 3-8; 61-67.

períodos en que parece socialmente más eficiente la inversión en capital humano y más eficaz la asignación de recursos a las familias pobres.

Así, tomando en cuenta las consideraciones de este capítulo y las del anterior, el período que incluye a la juventud de una generación y a la niñez que ella engendra, puede ser considerado óptimo desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia sociales de las políticas y programas destinados a aliviar la pobreza regional. Los próximos capítulos analizarán los problemas específicos de esta parte de la juventud y niñez existente en la región.

III. JUVENTUD Y FAMILIAS POBRES

Las discrepancias entre las necesidades y demandas de los jóvenes (que ya han alcanzado aspiraciones de consumo de un nivel similar a las de un adulto) y la capacidad de las familias para satisfacer estas demandas están presentes, en algún grado, en todas las familias. Esta discrepancia, sin embargo, es particularmente angustiosa en las familias pobres. Por definición, viviendo en condiciones donde es habitual que los balances de necesidades y recursos sean deficitarios, es durante esta fase donde probablemente estos déficit se presenten como inmanejables.

Quizás las pocas opciones abiertas al niño latinoamericano pobre pueden ser explicadas desde diversos ángulos. Sin embargo, pocas veces es más claro que la familia, en gran parte ya ha perdido control sobre el destino de los jóvenes.

Para las familias no pobres, existen al menos dos formas mediante las cuales encauzar el destino de sus jóvenes. En una de ellas, se separa en el tiempo la entrada al rol de adulto en una familia y la entrada al rol ocupacional. De esta forma ni la misma persona (ni la familia que "coloca" al adolescente) debe manejar simultánea y abruptamente dos nuevos grupos de responsabilidades y obligaciones. En la otra, se controla la entrada simultánea del joven a ambos roles pero sólo ante condiciones que permiten, a él o a su familia, manejar las demandas que entrañen las nuevas obligaciones. Normalmente, estas condiciones incluyen niveles educacionales adecuados, la posesión de diversos tipos de factores productivos o relaciones personales o familiares que colaboran en la tarea de colocación de los jóvenes. Con suficientes recursos, el joven y la familia pueden, por ejemplo, retardar la edad de entrada al matrimonio y estimular una asistencia por mayor tiempo a las escuelas.

Para las familias pobres resulta un contrasentido hablar de un período de "colocación" educacional, ocupacional y social de sus adolescentes. Más frecuentemente, los niños deben entrar a actividades ocupacionales o deben alejarse del hogar porque los déficit familiares asociados con su presencia en el mismo han llegado a ser intolerables.

Para el diseño de políticas, esta fase en el ciclo de vida de las familias pobres debe ser bien comprendido si se desea una mayor efectividad en programas de intervención. En principio, la entrada abrupta a la etapa adulta de la niñez pobre se manifiesta en un grupo de nuevas responsabilidades y obligaciones que tienen por base el campo ocupacional, el de la decisión de entrar en uniones y el de la formación de una nueva familia. Lo que es dis-

tintivo de los jóvenes pobres y sus familias es que, típicamente, ambos deben afrontar simultáneamente o con un corto desfase en el tiempo estas nuevas responsabilidades y obligaciones. Por otra parte, la familia en situación de pobreza no posee ninguno de los recursos instrumentales para lograr que sus adolescentes puedan manejar las obligaciones que demandan los nuevos roles, precisamente en el momento en que, como la evidencia indica, la situación global promedio de ingresos en las familias pobres es, relativamente a otros períodos y necesidades, más apremiante. Abruptamente, los continuos déficit del balance familiar tienden a acelerarse en el tiempo y a alcanzar magnitudes crecientes tornándose así inmanejables.

Este proceso en el ciclo de vida de los adolescentes pertenecientes a hogares pobres, está relativamente bien documentado en países más desarrollados fuera de la región. En el caso de esta última sólo pueden hacerse inferencias de los escasos datos disponibles. En lo que sigue, se presenta un resumen de los principales hallazgos encontrados en los antecedentes publicados sobre la realidad ocupacional, marital y familiar de los jóvenes pobres de la región. Son todos antecedentes que describen sólo el entorno inmediato de las familias pobres. El análisis de los correlatos de esta realidad de los jóvenes es un primer paso que puede dar importantes indicaciones para la efectividad esperada de las políticas que se diseñen.

1. *La entrada temprana a la fuerza de trabajo*

Con relación a la participación en la fuerza de trabajo de los adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres, la siguiente información puede inferirse de encuestas de hogares, censos y algunas investigaciones.

a) Tanto en áreas rurales como urbanas la entrada al trabajo tiene estrecha relación con la repitencia y deserción escolar⁴⁷.

b) Especialmente a edades más tempranas, los adolescentes y jóvenes de la región todavía están prioritariamente ocupados en la agricultura⁴⁸.

⁴⁷ Esto es cierto para la juventud de cualquier estrato, pero la frecuente repitencia y la posterior deserción escolar, es un patrimonio casi exclusivo de los jóvenes pobres. Véanse al respecto, entre otros, Ernesto SCHIEFELBEIN y J. FARRELL, "Determinantes de la supervivencia escolar y el ingreso al mercado de trabajo", *Documento de trabajo 18*, CIDE, Santiago, 1978 y su "Efectos de la educación preescolar en el ingreso al sistema formal", en Fernando GALOFRE, comp. *op. cit.*, pp. 325-347; Adolfo GURRIERI, *et. al.*, *op. cit.*, cuadro 34, p. 264; Marta TIENDA, "Economic Activity of Children in Peru: Labor Force Behavior in Rural and Urban Contexts", *Rural Sociology*, 44 (2), 1979, pp. 370-391; y Fernando GALOFRE, "Perfiles de infancia y juventud en Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, E/CEPAL/PROY. 1/R. 44, agosto de 1981, pp. 66-80.

⁴⁸ A nivel regional, alrededor de 1970, cifras para 11 países de la región indicarían que del total de población económicamente activa entre 10 y 14 años, alrededor de un 70% estaría en la agricultura. Un 15% estaría en los servicios y una proporción similar en el resto de las actividades. Véase UNICEF-CEPAL, *Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1979, pp. 96-97. Sin embargo, los antecedentes indican que las transformaciones del sector agrícola de las últimas décadas en la región han ido modificando la contribución económica de los niños y jóvenes a la familia. Hasta un pasado relativamente reciente, la incorporación temprana de los niños al trabajo era el factor que hacía posible que los colonos pudiesen trabajar para la hacienda y que los campesinos se emplearan en trabajos asalariados, al mismo tiempo que

c) Con respecto a la edad de entrada al trabajo ésta es mucho más temprana en las áreas rurales ⁴⁹, especialmente en las comunidades con población indígena ⁵⁰.

d) Entre los adolescentes y jóvenes pobres, las tasas de participación en los sectores rurales son mayores que las respectivas tasas en los sectores urbanos ⁵¹.

e) A medida que se avanza en edad, se produce una marcada diferenciación por sexo en las tasas de participación de niños y jóvenes pobres. A edades más tempranas las tasas tienden a ser similares para niños y niñas. A partir de los doce o trece años, las tasas son progresivamente mayores para los adolescentes y jóvenes varones. Esto es especialmente cierto en los sectores rurales ⁵².

f) La participación de niños pobres entre 6 y 18 años aparece asociada a la ausencia de uno de los cónyuges a tamaños de hogares de alrededor de seis miembros o menos y a hogares de tamaño muy numeroso. Entre los hogares de tamaño intermedio la participación de adolescentes tiende a ser relativamente menor ⁵³.

g) Entre los adolescentes pobres, la participación en la fuerza de trabajo disminuye considerablemente al aumentar los niveles educacionales de los padres. Esta relación se mantiene en áreas urbanas y rurales ⁵⁴.

h) Tanto en los sectores rural como urbano, los estudios que han analizado el tipo de ocupaciones a que acuden los jóvenes muestran la escasa variabilidad de las ocupaciones, casi inevitablemente dentro de los sectores tradicionales o informales y uniformemente de baja productividad. Los análisis

los pedazos de tierra que poseían o se les asignaban permanecían en cultivo. Hoy, la modernización del campo, un mayor acceso relativo a la educación, la importancia de la penetración de los medios de comunicación en los sectores rurales, etc., van consiguiendo limitar paulatinamente la contribución económica temprana de los niños a su familia. Se espera que esta contribución se reduzca aún más a medida que la familia del sector agrícola vaya transformándose más en unidad de consumo que de producción.

⁴⁹ Véanse, M. TIENDA, *op. cit.*, cuadro 1, p. 376; F. GALOFRÉ, "Perfiles . . .", *op. cit.*, pp. 81-96.

⁵⁰ Respecto a los jóvenes pertenecientes a los grupos indígenas, la edad de entrada al trabajo es mucho más temprana. Con respecto a la situación de los niños, ésta varía según pertenezcan a la comunidad agrícola tradicional indígena, a los grupos indígenas que habitan barrios marginales urbanos o a una comunidad indígena tribal. En el caso de las comunidades agrícolas rurales, los niños, a partir de los cuatro a seis años, asumen tareas de pastoreo y prestan servicios al hogar y la comunidad. Se estima que los indígenas de la región que viven en comunidades tribales, son hoy de muy reducido número. Véase Juan Pablo TERRA, *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, UNICEF, 1979, pp. 24-25.

⁵¹ Para un análisis centrado en adolescentes pobres, Marta TIENDA, *op. cit.*, encuentra que en las edades de 14 a 18 años, entre los hombres, las tasas de participación rural y urbana son de 92,2 y 33,8%, respectivamente; para las mujeres, 58,8% y 11,8%; F. GALOFRÉ, "Perfiles . . ." *op. cit.*, con datos alrededor de 1970, encuentra en la población de 15 a 19 años de Colombia, Costa Rica y Venezuela, tasas de actividad que difieren entre 15 y 25 puntos porcentuales en la dirección indicada. Véanse cuadros E-3 y E-4, pp. 84-85.

⁵² Especialmente en datos que provienen de las encuestas de hogares, esta particularidad de los sectores rurales puede ser explicada en muchos países en parte por la migración rural-urbana de mujeres jóvenes a ocupaciones de servicio doméstico. Véase la explicación en F. GALOFRÉ, *Ibid.*, pp. 5-6.

⁵³ Véase, al respecto, la revisión de antecedentes publicados en M. TIENDA, *op. cit.*, pp. 380-382.

⁵⁴ Véase un resumen de estos antecedentes para la región en *Pobreza crítica . . .*, *op. cit.*, F. GALOFRÉ, compilador, pp. 65-66.

muestran categorías de ocupación con escasas posibilidades de movilidad ascendente, del tipo "callejón sin salida" (*dead-end jobs*) y por lo tanto de alta probabilidad de perpetuación⁵⁵.

i) Entre los adolescentes y jóvenes el servicio doméstico predomina como categoría de ocupación⁵⁶. Sin embargo, a edades mayores se observa una tendencia a acuparse en industrias caseras y en actividades obreras más productivas⁵⁷.

j) A edades más tardías de jóvenes y adolescentes, a medida que se avanza hacia niveles más extremos de pobreza, menor es la participación femenina, ya sea urbano o rural el lugar de residencia⁵⁸.

k) En barriadas urbanas el trabajo de niños adolescentes es parte importante de redes de intercambio social que actúan como estrategias de supervivencia basadas en la reciprocidad y una seguridad colectiva de ingresos⁵⁹.

l) La situación de empleo de adolescentes y jóvenes pobres y no pobres, es de suma gravedad⁶⁰. Sin embargo, los jóvenes y adolescentes pobres presentan un problema de desempleo abierto más agudo⁶¹, unido a que parte importante de ellos se encuentran subempleados⁶².

⁵⁵ Véanse los análisis de Edelberto TORRES-RIVAS, "Familia y juventud en El Salvador", especialmente pp. 248-257; y de Adolfo GURRIERI, "La mujer joven y el trabajo en el Perú", especialmente pp. 92-119, que aparecen en Adolfo GURRIERI, *et. al., op. cit.*

⁵⁶ Véanse, entre otros, los trabajos de Angel FUCARACCIO para Bolivia y Chile, *El trabajo de la mujer en Chile, 1970, Parte I, La capital del país*, CELADE, Santiago de Chile, 1974 y del mismo año *El trabajo femenino en Bolivia: un estudio de caso* (CELADE), mimeografiado; y para la región, Juan Carlos ELIZAGA, "Participación de la mujer en la mano de obra en América Latina: la fecundidad y otros determinantes" en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 89, mayo-junio de 1974.

⁵⁷ Aparentemente este proceso estaría asociado al aceleramiento de la pérdida de importancia del sector agrícola en la distribución de la fuerza de trabajo femenina. Véase Andras UTHOFF y Gerardo GONZÁLEZ, *Women's Participation in Economic Activities as a Strategic Factor of Change in Fertility: the Cases of Mexico and Costa Rica*, CELADE, Santiago, julio 1976.

⁵⁸ Nuevamente es el nivel educacional de la mujer la variable que puede cambiar esta situación. Véase el resumen de antecedentes publicados en F. GALOFRE, compilador, *Pobreza crítica . . . op. cit.*, pp. 71-72. De la revisión sobre la relación entre niveles educacionales y la pobreza, se deduce que los niveles educacionales, especialmente el de los padres, aparecen estrechamente relacionados con los perfiles de los grupos pobres y no pobres. Para el conjunto de datos que muestran las encuestas de hogares, la educación es el factor que se puede representar como el más vinculado a una reducción en las carencias que ilustran la situación de pobreza. Dentro de los estratos pobres a condiciones similares de pobreza, un mayor nivel educacional se relaciona, en la gran mayoría de los casos, con un menor nivel de carencias (véanse pp. 67-68). Comprobada esta relación tan estrecha entre niveles educacionales y la pobreza, en adelante algunas inferencias sobre la realidad de la juventud pobre, estarán basadas en correlatos de los bajos niveles de educación, información regional más abundante y confiable que aquella que se apoya en los niveles de ingresos declarados de hogares y familias.

⁵⁹ Una excelente descripción de este fenómeno se encuentra en Larissa A. de LOMNITZ, *¿Cómo sobreviven los marginados?*, Siglo XXI, México, D.F., 1975, *passim*.

⁶⁰ Alrededor de 1970, un análisis basado en nueve de las principales ciudades de América Latina reveló que dos de cada tres personas desempleadas tenían entre 14 y 24 años. Véase Henry KIRSCH, "Employment and the Utilization of Human Resources in Latin America", *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. XVIII, N° 1 y 2, 1973, pp. 56-57, especialmente cuadro 11.

⁶¹ Comparados con los jóvenes que escapan a la pobreza, en el grupo de edad 14-24 años de áreas urbanas, es común encontrar diferencias de más de 10 puntos porcentuales dependiendo del sexo. Entre los pobres es el grupo de edad que evidencia mayor desem-

m) Entre los adolescentes y jóvenes ocupados, una mayor proporción de ocupados urbanos que rurales son perceptores de ingresos. Esta relación se mantiene cualesquiera sean los grupos de edad escogidos ⁶³.

n) Entre las familias más pobres el trabajo adicional de niños y jóvenes no produce entradas significativas a los hogares. En cambio, en familias pobres, pero no de extrema pobreza, los ingresos de adolescentes y jóvenes pueden ser importantes para salir de la pobreza ⁶⁴.

o) Entre los adolescentes y jóvenes pobres perceptores de ingresos, la importancia relativa de sus contribuciones a los ingresos totales de los hogares es función de la edad. A mayor edad de los perceptores de ingreso, mayor tiende a ser la importancia de su contribución al ingreso del hogar ⁶⁵.

En resumen, todo indica que la entrada al trabajo de los niños, adolescentes y jóvenes pobres se produce a edades muy tempranas, en ocupaciones de baja productividad, en empleos inestables con muy pocas posibilidades de movilidad ascendente y generalmente como respuesta a situaciones angustiosas de supervivencia de sus familias.

2. Las edades tempranas de la primera unión

El paso brusco de niño a ocupante de roles adultos de los jóvenes pobres, la incapacidad de las familias pobres para controlar el destino de sus adolescentes y las pocas oportunidades reales abiertas para ellos en las sociedades latinoamericanas, se ponen de manifiesto cuando, simultáneamente o con un corto desfase

pleo abierto. Véase, por ejemplo, F. GALOFRÉ, "Perfiles...", *op. cit.*, cuadros E-14 al 16, pp. 94-96.

⁶² Véanse, KIRSCH, *op. cit.*; GURRIERI, *op. cit.*, cuadro 30, p. 257.

⁶³ Véase el análisis del grupo de edad 12-24 y diversos subgrupos que aparecen en F. GALOFRÉ, "Perfiles..." *op. cit.*, cuadros F-1 al 10, pp. 97-106.

⁶⁴ Una vez más, proporcionalmente son las familias que se encuentran fuera de la pobreza extrema las que mejor pueden escapar de la pobreza por esta vía. Dentro de estos casos, suelen ser las familias más numerosas las que en mayor proporción pueden abandonar la pobreza por el trabajo de los hijos, demostrando de paso que tras ello probablemente hay una estrategia de supervivencia ante situaciones angustiosas por el excesivo tamaño del hogar. Véase Omar ARGÜELLO, *Pobreza, población y desarrollo. Las familias pobres de Costa Rica*, CELADE, Santiago de Chile, diciembre, 1977. El trabajo y el cuidado de los niños, por otra parte, siguen siendo importantes para la formación de las redes de intercambio social que están tras de las estrategias de supervivencia de los pobres. Para una descripción de estas redes de intercambio en una barriada de Ciudad de México, véase el trabajo de Larissa LOMNITZ ya citado.

⁶⁵ En los análisis efectuados sobre la base de encuestas de hogares, las deficiencias en la validez de la información deben sumarse a la dificultad de desagregarla. Por esta razón, resulta riesgoso hacer mayores generalizaciones al respecto. A medida que aumenta la edad de los hijos, mayores son las proporciones de hogares que pueden salir de la pobreza gracias al trabajo de los mismos. Sin embargo, para los grupos de edades menores de 14 años y bajos niveles de ingresos de los hogares, dentro de los hogares que cuentan con jóvenes perceptores de ingresos, la mayoría de los hogares no cambia su nivel de ingresos significativamente por el trabajo de los hijos. Análisis efectuados sobre cuatro países de la región revelan que, en promedio, los grupos de edades más tempranas rara vez contribuyen más de un 25% del ingreso total de los hogares. En estos mismos análisis se revela que el grupo 20-24 contribuye en una proporción sustancial de ingresos a sus hogares. Véase F. GALOFRÉ, "Perfiles...", *op. cit.*, pp. 101-105.

luego de asumir las responsabilidades del rol ocupacional, se sobrepone a ese rol el de adulto en el establecimiento de una familia ⁶⁶.

Con respecto a la evidencia regional sobre la nupcialidad de adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres ⁶⁷, una revisión de antecedentes publicados permite hacer algunas afirmaciones.

a) En todas partes de la región se ha encontrado una relación directa bastante firme entre la edad al establecer la unión y los niveles de instrucción alcanzados por la pareja ⁶⁸. Esta relación se mantiene para ambos sexos y lugar de residencia urbano y rural.

b) Tanto en áreas rurales como urbanas, la proporción de los que comienzan una unión antes de los 20 años es mayor para las uniones consensuales que para las legales ⁶⁹.

c) Las edades tempranas de estas uniones están correlacionadas, además que con el bajo nivel de instrucción (especialmente femenino), con niveles bajos de cualquier otro indicador general de nivel socioeconómico ⁷⁰.

d) Las uniones consensuales son proporcionalmente más importantes y más tempranas en las áreas rurales y están relacionadas a la longitud del período de socialización en áreas rurales o semirurales ⁷¹.

e) Las uniones tempranas están asociadas con los bajos niveles ocupacionales de la pareja de unión ⁷².

f) Ya sea urbano o rural el lugar de residencia, la mayor discrepancia entre la edad real al matrimonio y la edad ideal declarada, se encuentra entre las mujeres jóvenes de más bajo nivel educacional. En todo caso, las mujeres jóvenes de origen rural, al mismo tiempo que se casan más jóvenes que las

⁶⁶ En las fuentes anteriormente citadas sobre estudios realizados en matrimonios de estratos medios de Estados Unidos, la fase del ciclo vital de la familia que va desde su establecimiento hasta el nacimiento del primer hijo, evidencia ser una fase de acumulación de recursos económicos e interpersonales de gran importancia para el futuro de la pareja y familia. Este período es considerado crucial para disminuir la vulnerabilidad de la familia en las fases que siguen. No cuesta mucho imaginarse que este período de acumulación de recursos económicos e interpersonales le estaría vedado a las familias pobres.

⁶⁷ En América Latina y el Caribe, la incidencia de las uniones consensuales hace necesario recurrir a la información provista por los censos para analizar la nupcialidad general y a distinguir entre uniones legales y consensuales.

⁶⁸ Debido a las dificultades encontradas en los datos de la nupcialidad general de la región los bajos niveles de instrucción serán utilizados en esta parte para indicar los correlatos del establecimiento de las uniones en familias pobres. Los estudios más amplios regionales se deben a Zulma CAMISA, especialmente en *La nupcialidad de la mujer soltera de América Latina*, CELADE, San José, Costa Rica, 1977.

⁶⁹ Véase, Raúl URZÚA, *El desarrollo y la población en América Latina*, Siglo XXI, editores, México, 1979, p. 129. Un resumen de datos censales para 14 países mostrando las proporciones de uniones consensuales y legales según grupos de edad femeninos se encuentra en CAMISA, *ibid.*

⁷⁰ Véanse, los trabajos de R. MICHETTE *et al.*, "Consensual and Legal Marital Unions in Costa Rica", en *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. XIX, Nos. 1-2, 1973, y J. DAVANZO, *The Determinants of Family Formation in Chile, 1960*, Rand, California, 1972.

⁷¹ Véanse Carmen MIRÓ y W. MERTENS, "Influences Affecting Fertility in Urban and Rural Latin America", en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. XLVI, N° 3, julio de 1968; y Zulma CAMISA, *Encuesta Demográfica Nacional de Honduras*, fascículo III, mayo de 1975, cuadro 34, p. 72.

⁷² URZÚA, *op. cit.*, p. 132.

urbanas, declaran una edad ideal para casarse más temprana que estas últimas ⁷³.

g) En general, tienden a ser las uniones consensuales tempranas las que se disuelven más pronto después de la unión ⁷⁴. En algunos lugares se ha documentado que el mayor riesgo de disolución se produce al momento del primer embarazo ⁷⁵.

h) Los pocos estudios que han podido relacionar las fases del ciclo de la familia, la estructura familiar y los componentes no nucleares de ella, tienden a confirmar indirectamente la alta proporción de uniones tempranas completas, incompletas o disueltas que viven con parientes. En la revisión más reciente de antecedentes publicados y utilizando datos para el Perú se observa: i) que es en la etapa del ciclo vital de la familia con adolescentes donde existe un promedio mayor (más de dos veces el de las otras fases del ciclo) de parientes viviendo en familias extendidas, y ii) que en las familias extendidas, los porcentajes de parientes en relación al tamaño del hogar, son significativamente mayores (más de 20 puntos porcentuales que en las otras fases) en las etapas del establecimiento de la unión y de las familias con adolescentes mayores. Esta última relación es bastante mayor en el Perú rural que en el urbano ⁷⁶. Indirectamente estas tendencias tienden a comprobar el alto número de uniones tempranas completas, incompletas o disueltas que viven con los padres de las parejas u otros parientes.

3. *La fecundidad marital de los jóvenes pobres*

La coincidencia de los roles de adulto y ocupacional a edades tempranas y la ausencia de los recursos necesarios familiares e individuales para enfrentarlos se hace especialmente crítica con la rápida agregación de los roles de padre y madre en las uniones de adolescentes y jóvenes pobres. Con respecto a los determinantes inmediatos de la fecundidad marital de estos jóvenes, se ha encontrado evidencia regional en lo que sigue.

a) Mientras más temprana la edad de la unión, mayor es la ocurrencia de nacimientos de hijos próximos al establecimiento de la unión, mayor es la probabilidad de menor espaciamiento entre nacimientos de los hijos subsiguientes y mayor también la probabilidad de tener un número mayor de hijos ⁷⁷.

⁷³ Véase M. KRUMHOLZ, *Diferenciales en las edades reales e ideales al casarse de la población femenina rural en cuatro países de América Latina*, CELADE, SIFD, diciembre de 1973; y D. YAUKEY y T. THORSEN, "Differential Female Age at First Marriage in Six Latin American Cities", en *Journal of Marriage and the Family*, vol. 34, número 2, mayo de 1972.

⁷⁴ Véase el resumen de este aspecto que aparece en URZÚA, *op. cit.*, p. 131-132.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 132.

⁷⁶ Este análisis se encuentra en Marta TIENDA, "Dependency, Extension and the Family Life Cycle Squeeze in Peru", *Journal of Comparative Family Studies*, otoño, 1980, Gráfico I y cuadro I.

⁷⁷ Esta generalización se encuentra en las publicaciones que analizan los llamados indicadores de riesgo materno-fetal. Véanse, por ejemplo, *Risk Approach for Maternal and Child Health Care*, WHO, Offset N° 39, Ginebra, 1978; y T.B. BRAZELTON, "Assessment of the Infant at Risk", *Clinics of Obstetrics and Gynecology*, 16, 1973, p. 361.

b) Más que a cualquier otro factor la alta fecundidad ha sido encontrada asociada a los bajos niveles de instrucción y éstos, a su vez, a la edad temprana de la unión. También los bajos niveles de instrucción están relacionados con mayores tamaños de los hogares y menor espaciamento de los hijos ⁷⁸.

c) Si bien, en general, la participación femenina en la fuerza de trabajo disminuye la fecundidad, esta relación sólo se da cuando las actividades se efectúan fuera del hogar ⁷⁹. Dadas las características de la participación femenina de adolescentes y jóvenes pobres (menor entre las más pobres y menos educadas y mayoritariamente en servicio doméstico o industrias caseras) esta relación no alcanza a ser significativa en sus uniones en edades tempranas. Existe evidencia que son mayoritariamente las mujeres pobres que ya han tenido muchos hijos que no pueden mantener las que más participan en la fuerza de trabajo ⁸⁰.

d) A todas las edades las mujeres de áreas rurales muestran mayor fecundidad que sus contrapartes urbanas. Sin embargo, existen importantes bolsones urbanos con alta fecundidad (mayor o similar a las rurales) ⁸¹. Esta alta fecundidad ha sido asociada a poblaciones de ingresos similares o más bajos que los rurales y a las tasas de natalidad de mujeres cuyos esposos o convivientes sean trabajadores no calificados o por cuenta propia, categorías desproporcionadamente representadas en los estratos de pobreza urbana ⁸².

e) Aun cuando los estudios señalan que son las mujeres más jóvenes las que tienden a utilizar más los medios anticonceptivos, entre las parejas jóvenes pobres rurales y urbanas, el posible impacto de estos medios anticonceptivos es pequeño. Para la región, avala esta generalización el hecho que la utilización de estos medios está: i) en relación directa al nivel de educación de la pareja, especialmente del de la mujer ⁸³; ii) positivamente asociado al nivel educacional de la comunidad de residencia ⁸⁴; iii) asociado al nivel de comunicación entre los cónyuges que, a su vez, depende del nivel educacional de éstos ⁸⁵; iv) inversamente asociado al tamaño deseado de la familia ⁸⁶; v) estrechamente vinculado a las aspiraciones educacionales y ocupacionales de los hijos, que también dependen del nivel de educación de la pareja ⁸⁷; vi) en relación inversa al

⁷⁸ URZÚA, *op. cit.*, p. 134.

⁷⁹ Véanse los análisis que sobre este aspecto se encuentra en MIRÓ y MERTENS, *op. cit.*; FUCARACCIO, *Sobre Bolivia, op. cit.*; A. J. JAFFE y K. AZUMI, "The Birth Rate and Cottage Industries in Underdeveloped Countries", *Economic Development and Cultural Change*, vol. IX, N° 1, 1960, pp. 54-55, y M. J. STYCOOS y R. H. WELLER, "Female Working Roles and Fertility", en *Demography*, vol. 4, N° 1, 1967, pp. 210-217.

⁸⁰ ARGÜELLO, *op. cit.*; LOMNITZ, *op. cit.*

⁸¹ Véase ZARATE y A. UNGER, *On the Reconciliation of Research Findings of Migrant-Non Migrant Fertility Differentials in Urban Areas*, presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Población de América, Nueva York, 1974.

⁸² Véase el análisis de estas relaciones para ocho ciudades de América Latina en A. ALDUNATE, *Estudio comparativo del comportamiento reproductivo en algunas áreas rurales y urbanas de América Latina*, PROELCE, 1976.

⁸³ Véase *Fertility and Family Planning in Metropolitan Latin America*, CELADE, CFSE, Chicago, 1972.

⁸⁴ Véanse A. B. SIMMONS y J. de JONG, *Education or Contraception in Latin America*, CELADE, Santiago, 1974.

⁸⁵ Véanse A. B. SIMMONS y M. CULAGOWSKI, *Motivación acerca del tamaño de la familia y toma de decisiones de la pareja*, CELADE, 1974.

⁸⁶ Véase URZÚA, *op. cit.*

⁸⁷ Véase R. URZÚA, "Social Structure and Education as a Value", en W. A. HARRELL, *Education and Population in Latin America*, University of Houston, 1975, p. 36.

tiempo transcurrido desde que tiene la información la pareja hasta que se practica la anticoncepción, nuevamente dependiente del nivel educacional de la pareja y en especial del de la mujer⁸⁸.

De las apreciaciones sobre las características de la participación, la nupcialidad y la fecundidad de adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares pobres de la región es aparente que éstos han perdido gran parte de las posibilidades de controlar su destino. Es en la fase del ciclo vital de las familias en que éstas cuentan con adolescentes, donde aparece inevitable que se encadenen dos generaciones de pobreza. A igualdad de otras condiciones, esta etapa en el ciclo de vida de los hogares pobres de la región, es uno de los períodos críticos para intervenir mediante políticas públicas adecuadas.

V. LA NIÑEZ EN FAMILIAS POBRES

La fase de establecimiento de la unión consensual o legal de la típica familia pobre es de corta duración. Con una alta probabilidad, la pronta llegada del primer hijo es un factor importante para inhibir la posible acumulación de recursos mínimos (económicos, instrumentales, interpersonales, culturales o sociales) que permitan enfrentar en condiciones adecuadas las necesidades de todo orden que están asociadas a la fase de crianza de los hijos⁸⁹.

Dos tipos de consideraciones adquieren relevancia en el período de crecimiento de los niños. Primero, el hecho biológico establecido que el organismo es vulnerable a factores ambientales adversos en función directa de la velocidad del proceso de crecimiento del niño. Este proceso es decreciente desde el momento de la concepción. Por lo tanto, en los períodos prenatal, perinatal y temprana infancia se concentra la vulnerabilidad del organismo del niño a esos factores ambientales. En segundo término, la evidencia que es en edades tempranas cuando el organismo alcanza su mayor nivel de ductilidad. Por esta razón, los factores biológicos, afectivos, sociales y culturales tienen en estas edades la máxima probabilidad de influir en el desarrollo posterior del niño. Como consecuencia de estas constataciones, existe consenso entre las disciplinas que se ocupan del desarrollo global del niño en considerar al período que va desde la vida intrauterina hasta las edades preescolares (aproximadamente los seis años) como una fase crítica y fundamental para las oportunidades de desarrollo de los seres humanos.

Estas consideraciones son igualmente importantes para todos los seres humanos, hayan o no nacido en ambientes pobres. Para el diseño de políticas

⁸⁸ Véanse SIMMONS y CULAGOWSKI, *op. cit.*

⁸⁹ En el llamado "Detroit Survey", destinado a evaluar algunos efectos de los programas gubernamentales de alivio a la pobreza en los Estados Unidos, se encontró una asociación positiva entre la acumulación de activos e ingresos de las familias y el intervalo transcurrido entre la unión y el nacimiento del primer hijo. Esta relación afectaba especialmente a las uniones consensuales y a las familias con embarazos antes de la unión. También se encontró que estas últimas familias tenían nuevos hijos más rápidamente y una más alta tasa de disolución. Véanse Roland FREDMAN y Lolagene COOMBS, "Childspacing and Family Economic Position", *American Sociological Review*, vol. 31, Nº 5, octubre 1966, pp. 648-650.

dirigidas a la niñez de familias pobres resulta primordial distinguir aquellos problemas que, siendo propios de esta parte de la niñez, al mismo tiempo puedan ser susceptibles de ser aliviados o solucionados por acciones, proyectos o programas específicos. Esto, que parece obvio, no siempre se hace explícito en la formulación de políticas para la niñez desfavorecida.

Para determinar los problemas específicos de la niñez en las familias pobres, en el período de máxima vulnerabilidad y maleabilidad del organismo a los factores ambientales, se considerarán tres criterios: a) problemas que, siendo graves, sean patrimonio exclusivo de los niños pobres o de muy rara ocurrencia en niños de otros estratos; b) problemas que dependan, en parte importante, para su ocurrencia o alivio posterior, de factores ambientales del entorno inmediato de los niños, especialmente del familiar, y c) problemas que sean susceptibles de alivio o solución mediante acciones sistemáticas, en especial por parte del sector público.

Desde esta perspectiva, tres son los problemas que aparecen como críticos para las oportunidades de vida de la niñez pobre de la región. En primer lugar, las altas tasas de mortalidad y la excesiva morbilidad. Ambos problemas son consecuencia de las condiciones de pobreza y van estrechamente asociados. En segundo término, la desnutrición y el consecuente retardo en el crecimiento físico. Por último, el tercer problema importante que afecta a la niñez pobre es el retardo mental de tipo sociocultural⁹⁰.

Dado que las acciones sociales dirigidas a aliviar estos problemas deben tener la capacidad de afectar a los factores que están presentes en las familias pobres con niños menores de seis años, se analizarán los factores biológicos y conductuales del entorno inmediato del niño que se relacionan a dichos problemas. Aquí cabe hacer una advertencia. En general, debe sumarse el escaso nivel de información sobre los tipos, estructura y características de las familias pobres regionales, el escaso conocimiento que se posee de la contribución relativa de los factores biológicos y conductuales en la explicación de estos problemas de la niñez. Además, muchas veces es difícil comprender la naturaleza biológica o conductual de factores tan aparentemente biológicos como el estrecho espaciamiento de los partos, una pobre nutrición y la infección, y de los tan aparentemente conductuales como los patrones de distribución de bienes esenciales al interior de la familia o la estructura familiar de utilización de la atención médica. Se complica también la posibilidad de analizar los efectos aislados de un factor biológico o conductual ya que en la mayoría de los casos se potencian, actúan sinérgicamente sobre los problemas de los niños en familias pobres. Por ejemplo, un período infeccioso en un niño de una familia que discrimina la asignación de alimentos y utiliza prácticas contrarias a la recuperación de la infección, deja a este miembro de la familia mucho más vulnerable a un nuevo período infeccioso. A continuación, dejando de lado, por el momento, esta importante distinción que tiene implicaciones claras para el diseño de políticas, se analizarán los factores del ambiente cercano de la niñez que han sido encontrados asociados a los problemas críticos de la niñez pobre.

⁹⁰ Análisis más detallados de las razones para considerar estos problemas como patrimonio de la niñez pobre de la región y no de otros estratos más favorecidos, se encuentran en José Obdulio MORA, "Períodos óptimos de intervención en niños pobres", en F. GALOFRE, compilador, *op. cit.*, pp 100-110, y en F. GALOFRE, "Notas . . .", *op. cit.*, *passim*.

1. *La alta mortalidad y la excesiva morbilidad*

Un somero cálculo de la sobremortalidad de la región, comparándola con la estructura de mortalidad por grupos de edades de países más desarrollados, revela que más de la mitad de esta sobremortalidad total de todos los grupos de edades se produce entre los menores de cinco años⁹¹. Nuevamente, de esta dramática sobremortalidad en las edades tempranas, una parte desproporcionada recae sobre los niños pertenecientes a hogares y familias pobres, como lo revelan desde las cifras oficiales hasta los cálculos de la probabilidad de morir en edades tempranas, según indicadores estrechamente relacionados a los niveles de pobreza de los hogares de la región⁹².

Esta alta mortalidad va de la mano con la excesiva morbilidad observada en la niñez pobre de América Latina. Por lo mismo, muchos de los factores asociados a uno de estos problemas serán similares a los que se encuentren relacionados al otro. Para la niñez en situación de pobreza de la región, han sido estudiados los factores asociados a la mortalidad infantil y de la niñez y el siguiente análisis se apoyará más en la descripción de esos correlatos.

Tomando en cuenta estas consideraciones, para la región se ha encontrado que la mortalidad infantil y de la niñez en las familias pobres está asociada a los siguientes correlatos biológicos y conductuales de su entorno inmediato⁹³:

- a) Las frecuentes y repetidas infecciones en la vida intrauterina⁹⁴.
- b) La alta incidencia de desnutrición en las madres embarazadas⁹⁵.

⁹¹ Esta conclusión resulta de comparar, para todos los grupos de edades, las defunciones medias anuales del período 1975-1980 en la América Latina, con las hipotéticas que habrían resultado con arreglo a las tasas de mortalidad por edades de Suecia en 1966. En esta comparación la diferencia entre las defunciones medias y las hipotéticas revela un exceso total de muertes medias anuales cercano a 1.700.000. De ellas, 921.000 corresponderían a menores de cinco años. Véase CELADE, "Las condiciones sociales de América Latina y su impacto en la niñez", preparado por Carmen ARRETX, versión preliminar, Santiago, septiembre de 1978, p. 15.

⁹² Consultese el documento-resumen de los trabajos de Hugo BEHM y colaboradores en Hugo BEHM y Domingo A. PRIMANTE, "Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina", *Notas de población*, VI, abril de 1978, pp. 23-44, y la compilación de estos indicadores en UNICEF-CEPAL, "Indicadores...", *op. cit.*, cuadros 31 al 37, pp. 82-87. Estos estudios están basados en investigaciones llevadas a cabo en 12 países de la región, y las tasas de mortalidad para los menores de dos años fueron estimadas según el método de Brass que corrige deficiencias en los datos de registro de nacimientos y defunciones. El estrato considerado más vulnerable a altas tasas de mortalidad infantil y de la niñez es el de menores nacidos vivos de mujeres analfabetas o semianalfabetas de residencia rural, incluyendo todas las poblaciones indígenas analizadas; a su vez, todos estos últimos factores están estrechamente relacionados a la condición de pobreza de las familias.

⁹³ El siguiente listado de correlatos no pretende ser exhaustivo. Los mismos tres criterios que orientaron la selección de los problemas específicos de la niñez pobre, han orientado también la selección de estos correlatos. Muchos otros factores (como las anomalías congénitas, por ejemplo) explican parte importante de la mortalidad y morbilidad observadas en la niñez. Para obtener información sobre un buen número de correlatos no incluidos en este listado, se pueden consultar las obras que serán citadas.

⁹⁴ El alto riesgo de infección en el niño pobre no comienza con el destete, como se pensaba. Véanse L. MATA *et al.*, "Infection and nutrition of children of a low socio-economic rural community", *American Journal of Clinical Nutrition* 24, 1971, p. 249; A. LECHTIG *et al.*, "Levels of IgA and IgM in the cord blood of Latin American newborns from different ecosystems", *Revista Latinoamericana de Microbiología* 13, 1971, p. 173.

⁹⁵ Véanse NRC/NAS, *Maternal Nutrition and the Course of Pregnancy*, Washington, D. C., 1970; J. YERUSHALIMY, "Relation of Birth Weight, Gestational Age, and the Rate of Intra-

- c) El bajo peso al nacer⁹⁶.
- d) Las infecciones, especialmente después del destete⁹⁷.
- e) El círculo vicioso de la infección-desnutrición⁹⁸.
- f) Proximidad de los nacimientos⁹⁹.
- g) El orden que se ocupa en los nacimientos¹⁰⁰.
- h) El nacimiento en familias numerosas¹⁰¹.
- i) El bajo peso de la madre¹⁰².
- j) Incompetencia materna¹⁰³.
- k) Los bajos niveles de instrucción de la madre¹⁰⁴.
- l) La baja edad de la madre en su primer parto¹⁰⁵.
- m) Reducción de la lactancia materna en madres urbanas¹⁰⁶.
- n) Las preferencias por determinado sexo en la subcultura predominante¹⁰⁷.

uterine Growth to Perinatal Mortality", *Pediatric Clinics of North America*, 17, 1970, p. 107. El peso al nacimiento está asociado significativamente al estado nutricional de la madre.

⁹⁶ Véanse Ruth R. PUFFER y Carlos V. SERRANO, *Características de la mortalidad en la niñez*, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica N° 262, 1973, capítulo III.

⁹⁷ En la niñez pobre, las infecciones son tan frecuentes que hasta los seis años los estados de buena salud pueden llegar a ser excepcionales. Para estas conclusiones, véase L. MATA, *The Children of Santa María Cauqué: A Prospective Field Study of Health and Growth*, M.I.T. Press, Mass., 1978.

⁹⁸ PUFFER y SERRANO, *op. cit.*, capítulo IX; N. S. SCRIMSHAW, "Interactions of Nutrition and Infection: Advances in Understanding", en R. E. OLSON (ed.), *Protein-calorie Malnutrition*, Academic Press, Nueva York, 1975. En general, se acepta que el círculo vicioso de la desnutrición y la infección sería la causa directa más evidente de la alta mortalidad de la niñez pobre.

⁹⁹ PUFFER y SERRANO, *ibid.*; TERRA, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁰ Véanse Ruth PUFFER y Carlos SERRANO, *El peso al nacer, la edad materna, y el orden al nacimiento. Tres importantes determinantes de la mortalidad infantil*, OPS, Publicación Científica N° 294, pp. 11-25. En general, la mortalidad infantil a partir del quinto hijo puede ser dos a cuatro veces la del primero.

¹⁰¹ *Ibid.*, NRC/NAS, *op. cit.*, Joe D. WRAY y Alfredo AGUIRRE, "Protein-calorie Malnutrition in Candelaria, Colombia. I. Prevalence, Social and Demographic Causal Factors", *Journal of Tropical Pediatrics* (15), 1969, pp. 93-97.

¹⁰² NRC/NAS, *op. cit.*; WHO, *op. cit.*, 1978.

¹⁰³ Véanse Susan C. M. SCRIMSHAW, "Infant Mortality and Behaviour in the Regulation of Family Size", en *Population and Development Review*, vol. 4, N° 3, septiembre de 1978, p. 392; L. MATA, "Los derechos del niño: marco para intervenciones prioritarias en salud", en F. GALOFRE, compilador, pp. 205-206; WRAY y AGUIRRE, *op. cit.*, p. 96.

¹⁰⁴ Véanse BEHM y PRIMANTE, *op. cit.*, *passim*. En este estudio, con datos para trece países, se muestra que, con la excepción de dos de ellos, los niños cuyas madres no tuvieron escolaridad tienen una probabilidad de morir en los dos primeros años de vida entre tres y cinco veces mayor que los hijos de madres con diez o más años de instrucción. Véase especialmente el cuadro 4.

¹⁰⁵ Véanse PUFFER y SERRANO, *El peso . . .*, *op. cit.*, pp. 3-10; YERUSHALMY, *op. cit.*; TERRA, *op. cit.*, p. 26. La mortalidad neonatal como infantil, en madres menores de 20 años, se puede estimar en cerca del doble del promedio, en los estratos más pobres de América Latina.

¹⁰⁶ Véanse, entre otros, Susan C. M. SCRIMSHAW, *op. cit.*, p. 389; TERRA, *op. cit.*, p. 119, cuadro 1; FRANCISCO MARDONES, "Historia de la situación actual de la lactancia materna. Una estrategia para enfrentar su descenso histórico", Programa de Fomento en Chile, Santiago, 1978.

¹⁰⁷ En la región se han documentado varios casos de normas culturales que dan por resultado prácticas negligentes en el cuidado de las niñas. Véanse, entre otros, L. MATA, *op. cit.*; S. SCRIMSHAW, *op. cit.*, p. 383; el análisis comparado que aparece en Constantine SAFILIO-ROTHSCHILD, "The Role of the Family: a Neglected Aspect of Poverty", en Banco Mundial, *Implementing . . .*, *op. cit.*, pp. 321-340.

- o) Prácticas deliberadas o inconscientes de infanticidio ¹⁰⁸.
- p) Las deficientes condiciones habitacionales ¹⁰⁹.
- q) Disponibilidad de agua potable e instalaciones de servicios higiénicos ¹¹⁰.
- r) Número de personas por habitación. Hacinamiento ¹¹¹.
- s) La pertenencia a familias que residen en las áreas rurales ¹¹².
- t) La pertenencia a familias urbanas que sufren procesos prolongados de deterioro económico y se encuentran en situaciones extremas de bajos ingresos ¹¹³.
- u) La pertenencia a familias indígenas ¹¹⁴.

La lista precedente sugiere la complejidad del problema y la evidente dificultad de obtener generalizaciones que guíen en forma clara la dirección de políticas. Sin embargo, puede afirmarse, como conclusión general, que el síndrome de pobreza (todos los factores interrelacionados en familias en condición de pobreza) son más importantes para explicar los niveles de mortalidad y morbilidad fetal, perinatal, neonatal, postnatal y preescolar, que cualquier otro tipo de factor, incluyendo las diferencias atribuidas al área de residencia rural o urbana. Como puede apreciarse, es la presencia de los bajos niveles de vida, asociados al síndrome de la pobreza, lo que explica que la mortalidad infantil y de la niñez en las familias urbanas sea similar o mayor que en las familias rurales.

También, y como dato importante para guiar el diseño de políticas dirigidas a la niñez de familias pobres, debe descartarse por completo la tesis, todavía sustentada, que existiría en condiciones de pobreza extrema una proporción

¹⁰⁸ Varios estudios antropológicos efectuados en la región han analizado estas prácticas. En una zona serrana de un país andino, uno de estos estudios constató una relación de sexos en los primeros hijos de los hogares de 2,13 (en favor de los varones). Esta misma relación para los hijos subsiguientes estaba dentro de los rangos normales de probabilidad estadística. Las prácticas inconscientes son, desde luego, bastante más extendidas que las deliberadas y varios investigadores han observado que, entre los pobres de varias partes de América Latina, la muerte de los niños pequeños no parece ser motivo de gran preocupación. Para un buen resumen de estas investigaciones, véase el artículo de Susan SCRIMSHAW ya citado. Un análisis de estas prácticas en los sectores pobres, vistas como obstáculos al desarrollo de instituciones para atender las necesidades de la niñez desfavorecida se encuentra en Javier TORO, "Necesidades básicas de la niñez y marco institucional para atenderlas", en F. GALOFRÉ, compilador, *op. cit.*, pp. 389-392.

¹⁰⁹ Es interesante comprobar que las deficientes condiciones habitacionales han mostrado correlaciones altamente significativas a nivel de países y unidades administrativas sólo con la mortalidad infantil y de la niñez. Las correlaciones de este factor con la mortalidad general tienden a no tener significancia estadística. Véase S. L. RAO, "Factores socioeconómicos y de salud pública que afectan a la mortalidad por edades en América Latina", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, vol. I, pp. 182-190.

¹¹⁰ Véanse PUFFER y SERRANO, *Mortalidad...*, *op. cit.*, capítulo XVI.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 340-342.

¹¹² BEHM y PRIMANTE, *op. cit.*; CEPAL, Población y desarrollo en América Latina, E/CN.12/73, febrero de 1974, vol. 5.

¹¹³ Véase la revisión de varias investigaciones que muestran esta relación en URZÚA, *op. cit.*, pp. 104-105.

¹¹⁴ Datos que utilizan clasificaciones censales, cantones de sierra con predominio de población indígena o poblaciones que sólo hablan lenguas autóctonas, para Guatemala, Bolivia y Ecuador, muestran que la probabilidad de morir de los nacidos vivos es extraordinariamente alta. Entre una sexta y una cuarta parte de los niños nacidos vivos fallece antes de cumplir dos años de edad. BEHM y PRIMANTE, *op. cit.*, cuadro 5, p. 38.

de muertes de niños que funcionaría como una inevitabilidad biológica¹¹⁵. No cabe duda que, aun restringiéndose al entorno inmediato de las familias pobres, queda de manifiesto que la sola consideración de factores biológicos no explica las diferenciales de mortalidad infantil y de niñez. No todos estos factores están inevitablemente más allá de poder ser controlados por los miembros de los hogares.

2. *Desnutrición y rezago en el crecimiento físico*

El segundo de los problemas que afectan a niños pobres es la desnutrición. A su vez, la desnutrición está en la base de la explicación del retardo observado en el crecimiento físico de estos niños. En ausencia de condiciones anormales, sociales e individuales la prevalencia de la desnutrición en la niñez está íntimamente asociada a las situaciones de pobreza, encontrándose difícilmente en ambientes no pobres.

Porque los indicadores de desnutrición se basan la mayor parte de las veces en medidas antropométricas (normalmente de peso y talla y combinaciones de éstos con la edad) los problemas de los desnutridos, en la práctica, se confunden con problemas de rezagos en el crecimiento físico. Aunque no existen pruebas realmente convincentes de que las variaciones en el tamaño corporal de niños (o adultos) sea causal de diferencias significativas en la capacidad física, competencia social o intelectual, y rendimiento en el trabajo¹¹⁶, las diferenciales antropométricas han servido para distinguir matices en el problema de la desnutrición, que tendrán importantes consecuencias para el diseño de políticas¹¹⁷.

Entre las distintas formas de desnutrición, las más importantes en los países de la región son la desnutrición calórico-proteínica y las deficiencias nutricionales de hierro, yodo y vitamina A. De éstas la desnutrición calórico-proteínica es la más extendida, con una alta prevalencia en niños en edades tempranas¹¹⁸.

Existen numerosas estimaciones de la extensión de la desnutrición calórico-proteínica en la región¹¹⁹. Por diversas razones, éste es un problema difícil de

¹¹⁵ Para una discusión de la controversia alrededor de esta tesis, véase Susan SCRIMSHAW, *op. cit.*, pp. 391-392.

¹¹⁶ Véase R. MARTORELL *et al.*, "Small Stature in Developing Nations: Its Causes and Implications", en *Progress in Human Nutrition*, S. S. Marger y R. A. Ogar (eds.), vol. 2, Avi Publishing Company, 1978, p. 143.

¹¹⁷ Por tal motivo, es importante utilizar la medida antropométrica correcta en la identificación de los desnutridos. En caso contrario, se pueden cometer gruesos y costosos errores en las acciones que se ejecuten. Un análisis de estos problemas en los tipos de desnutrición moderada y crónica que suelen confundirse y que, sin embargo, requieren de estrategias diferentes se encuentra en José María BENGÓA, "Niveles individuales y sociales asociados a la desnutrición", en F. GALOFRE, compilador, *op. cit.*, pp. 171-175.

¹¹⁸ La desnutrición calórico-proteínica cubre una amplia gama de condiciones patológicas cuyas formas más graves son el marasmo, el Kwashiorkor y formas mixtas. Para claridad de la exposición, en lo sucesivo no se distinguirá entre estas formas y se utilizará el nombre genérico.

¹¹⁹ Por ejemplo, BENGÓA, *op. cit.*, p. 192; José Obdulio MORA, "Desnutrición del preescolar en América Latina: magnitud, implicaciones y factores condicionantes", Memorias de las II Jornadas Internacionales sobre Retardo Mental y IV de AVEPANE, Caracas, octubre de

estimar aun a nivel nacional¹²⁰. Sin embargo, se puede concluir, del análisis de las distintas fuentes, que alrededor de 10 millones de niños menores de seis años presentan desnutrición clínicamente manifiesta de desnutrición severa o moderada y que de ellos unos 800.000 estarían afectados por la desnutrición severa. Esto significa que, en promedio, alrededor de un 30% de los niños pobres de la región estarían aquejados de desnutrición moderada y poco más de un 2% lo estaría con desnutrición severa¹²¹.

Indicaciones recientes basadas en pruebas de campo que corrigen registros clínicos y hospitalarios por organismos especializados de diferentes países de la región hacen pensar que la prevalencia de la desnutrición moderada o severa a nivel regional no disminuye y que, por el contrario, de no cambiar las condiciones actuales su incidencia tendería a aumentar en la región¹²².

Entre las enfermedades causadas por deficiencias de nutrientes específicos sólo recientemente en la región se ha podido constatar la importancia de las anemias nutricionales por deficiencias de hierro¹²³. Su prevalencia entre los preescolares, en un análisis para 22 países de la región demuestra que puede llegar a niveles cercanos al 40% y que es más frecuente después del destete hasta los once años¹²⁴. Es, sin duda, la segunda enfermedad nutricional en importancia que afecta a las familias en situación de pobreza.

Las deficiencias en vitamina A (hipovitaminosis A) causan alteraciones del metabolismo (con la resultante pérdida de peso), desórdenes nerviosos, reducen la resistencia a las infecciones, y lesiones oculares (xeroftalmia y keratomalacia) que pueden agravarse hasta producir la ceguera¹²⁵. Para muchos la hipovitaminosis A es considerada el mejor parámetro de las situaciones de pobreza, pues está asociada al deficiente consumo de leche de vaca¹²⁶. Al igual que las anemias, se presentan habitualmente combinadas con desnutrición proteico-calórica y afecta especialmente a los niños después del destete. Así, en algunos países se ha comprobado la presencia de xeroftalmia en el 91,7% de los niños con desnutrición calórico-proteínica. Sin embargo, la hipovitaminosis, como enfermedad nutricional específica, ha ido en recesión en la región, quedando importantes bolsones, especialmente en Centroamérica, el Caribe y Brasil¹²⁷.

Deficiencias severas de yodo pueden llevar al bocio endémico. El bocio endémico grave, a su vez, ha sido asociado con el cretinismo endémico en

1979; J. P. TERRA, coord., *op. cit.*, p. 96, cuadro a; OPS/OMS, *Políticas nacionales de alimentación y nutrición*, Publicación Científica N° 328, 1976.

¹²⁰ Un completo análisis de estas dificultades se encuentra en BENGUA, *op. cit.*, pp. 182-192.

¹²¹ Los porcentajes están calculados sobre la cantidad de niños pobres de la región estimados por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Véase F. GALOFRÉ, comp., *op. cit.*, cuadro 9, p. 59. Tomando en cuenta a los prematuros y a la desnutrición crónica, se puede estimar que el 90% o más de los niños pobres sufren algún grado de desnutrición. BENGUA, *ibid.*

¹²² Así lo sugiere la selección de estudios analizados en J. P. TERRA, coord., *op. cit.*, pp. 96-97; véase también BENGUA, *op. cit.*, p. 192.

¹²³ Véanse OMS, *Anemias nutricionales*, Serie Informes Técnicos N° 503; A. STECKEL y cols., *Prevalencia de anemias nutricionales por carencia de fierro*. Encuesta continuada del estado nutritivo, Chile, 74-75, Ministerio de Salud, Chile.

¹²⁴ Consúltese el cuadro e, que aparece en J. P. TERRA, coord., *op. cit.*, p. 101.

¹²⁵ OMS, *Vitamin A Deficiency and Xerophthalmia*, Report of a Joint WHO/USAID Meeting. Technical Report Series N° 590, Ginebra, 1976, p. 5.

¹²⁶ H. OOMEN, "Xerophthalmia", en G. H. BEATON y J. M. BENGUA, *Nutrition in Preventive Medicine*, WHO, Ginebra, pp. 94-110, citado en TERRA, coord., *op. cit.*, p. 102.

¹²⁷ TERRA, coord., *ibid.*, pp. 102-104.

diferentes regiones del mundo¹²⁸. El cretinismo se asocia al retardo intelectual, a la sordera y a otras deficiencias. Con pocas excepciones, el cretino no puede atender a la escuela y es, sin duda, la carencia más cruel por deficiencia de un nutriente. Su prevalencia mayor en la región es en adolescentes pobres y entre las niñas, dándose relaciones de sexo de 3 hasta 6 veces mayor. Aun cuando esta enfermedad es considerada de fácil prevención, existe todavía en la región una extensa zona bociónica que recorre México, Centroamérica, Venezuela, Colombia, las regiones cordilleranas de Ecuador, Chile, Argentina, una parte del Uruguay y extensas zonas del Brasil¹²⁹.

Sin desconocer la importancia para las situaciones de pobreza de las enfermedades producidas por carencias de nutrientes específicos, es la desnutrición calórico-proteínica la que más ha preocupado. Adicionalmente, como ya se ha explicado, las deficiencias nutricionales específicas se encuentran frecuentemente asociadas a esta forma de desnutrición y, por otra parte, se consideran de más fácil prevención. En lo que sigue se resumirán factores relevantes para políticas públicas que han sido encontrados asociados a la desnutrición calórico-proteínica de los niños pobres.

Una revisión de los antecedentes publicados sobre la etiología de la desnutrición energético-proteica encuentra que ella, ya sea "crónica (subclínica) o aguda, se debe a multitud de factores, entre los cuales la pobreza es el factor básico, la deficiencia de nutrientes específicos, un frecuente factor de complicaciones, y las infecciones y el parasitismo un factor que agrava las malas perspectivas"¹³⁰. Sin embargo, al igual que en el caso de la excesiva mortalidad y morbilidad, revisiones de diversas fuentes en los correlatos de la desnutrición, llevan a la conclusión de que es difícil conocer la exacta naturaleza de los factores asociados a la desnutrición de los niños.

En la región, la desnutrición en niños pertenecientes a familias pobres se ha encontrado asociada, entre otros, a los siguientes correlatos de su entorno inmediato:

- a) Infecciones repetidas y prolongadas¹³¹.
- b) Mortalidad infantil y de la niñez¹³².

¹²⁸ Véanse el capítulo de F. W. CLEMENTS, "Endemic Goitre", en la obra de BEATON y BENGEOA ya citada, y L. S. GREENE, "Hyperendemic Goitre, Cretinism, and Social Organization in Highland Ecuador", en L. S. GREENE (ed.), *Malnutrition, Behavior and Social Organization*, Academic Press, Nueva York, 1977.

¹²⁹ Consúltese el cuadro i en J. P. TERRA, coord., *op. cit.*, p. 105.

¹³⁰ Véase Josef BROZEK, "Nutrición, malnutrición y comportamiento", en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 85(6), 1978, p. 506.

¹³¹ Por ejemplo, SCRIMSHAW, *op. cit.*; E. POLLITT, "Desnutrición y pobreza: efecto acumulativo sobre el desarrollo intelectual", en su obra ya citada, pp. 112-114; J. O. MORA, *op. cit.*, pp. 12-17; L. MATA, "Environmental determinants and origins of malnutrition", en *Malnutrition and the Immune Response*, R. SUSKIND (ed.), Raven Press, Nueva York, 1977.

¹³² Análisis sobre 13 proyectos latinoamericanos, de áreas rurales y urbanas, muestran que la desnutrición fue causa básica o asociada en el 30% de las defunciones de niños menores de 1 año, en el 60% de las ocurridas en niños de un año de edad y en el 54% de las defunciones en niños de 2 a 4 años de edad. Véanse PUFFER y SERRANO, *op. cit.*, cuadro 89, p. 175. La relación es particularmente estrecha en el segundo año de vida. Véase J. E. GORDON *et al.*, "The Second Year Death Rate in Less Developed Countries", *American Journal of Medical Science*, 254, 1967, p. 357.

- c) Escaso peso al nacer ¹³³.
- d) Escaso espaciamento de los embarazos ¹³⁴.
- e) Ultimos hijos de partos múltiples ¹³⁵.
- f) Número de hermanos y tamaño familiar ¹³⁶.
- g) El destete a temprana edad ¹³⁷.
- h) Analfabetismo y bajos niveles educacionales de la madre ¹³⁸.
- i) Bajos ingresos ¹³⁹.
- j) Bajos indicadores de status socioeconómico ¹⁴⁰.
- k) La inestabilidad ocupacional del padre ¹⁴¹.
- l) Inestabilidad familiar ¹⁴².
- m) Sentimiento anímico (impotencia ante fuerzas externas) de la madre ¹⁴³.
- n) Bajas aspiraciones para los hijos ¹⁴⁴.
- o) Nivel de atención de la madre para con los hijos ¹⁴⁵.
- p) Comportamiento apático del niño ¹⁴⁶.
- q) Hacinamiento y malas condiciones sanitarias ¹⁴⁷.
- r) Discriminación en la distribución intrafamiliar de alimentos ¹⁴⁸.
- s) Deficientes prácticas alimentarias ¹⁴⁹.
- t) Una menor circunferencia craneana ¹⁵⁰.
- u) Retardos en el lenguaje ¹⁵¹.
- v) Retardos del comportamiento según edad cronológica ¹⁵².
- w) Retardo motor ¹⁵³.

¹³³ Véanse "Correlatos biológicos y sociales de la estatura en niños de las barriadas de Lima", en Ernesto POLLITT, *ibid.*, pp. 53-72; Fernando MONCKEBERG, "Effect of early marasmic malnutrition on subsequent physical and psychological development", en N. S. SCRIMSHAW y J. E. GORDON (eds.), *Malnutrition, Learning and Behavior*, M.I.T. Press, 1968, p. 271.

¹³⁴ WRAY y AGUIRRE, *op. cit.*

¹³⁵ *Ibid.* El 49% de 145 niños con desnutrición calórico-proteínica eran sextos hijos o posteriores; POLLITT, *op. cit.*, en su estudio en niños del Perú encontró un 41% de estos casos.

¹³⁶ POLLITT, "El comportamiento . . .", *op. cit.*, p. 157.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ J. CRAVIOTO *et al.*, "The Ecology of Infant Weight in a Preindustrialized Society", *Acta Paed. Scand.*, 56, 1967, p. 61; POLLITT, "Correlatos . . .", *op. cit.*, Tabla V, p. 76.

¹³⁹ WRAY y AGUIRRE, *op. cit.*, p. 98; Niels CHRISTIANSEN *et al.*, "El ambiente social y su relación con la desnutrición y el desarrollo mental", en *Educación Hoy*, noviembre-diciembre 1977, número 42, tabla I, p. 6.

¹⁴⁰ CHRISTIANSEN *et al.*, *Ibid.*

¹⁴¹ Fernando MONCKEBERG y José A. RIUMALLÓ, "Centros cerrados . . .", *op. cit.*, cuadro 1, p. 263.

¹⁴² POLLITT, *op. cit.*, p. 64.

¹⁴³ CHRISTIANSEN *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁶ POLLIT, *op. cit.*, pp. 161-163.

¹⁴⁷ CHRISTIANSEN *et al.*, *op. cit.*, tabla I, p. 6.

¹⁴⁸ S. SCRIMSHAW, *op. cit.*, p. 383.

¹⁴⁹ L. MATA *et al.*, "Effect of infection on food intake and the nutritional intake: perspectives as viewed from the village", *American Journal of Clinical Nutrition*, 30, 1977, p. 1215.

¹⁵⁰ Véanse las referencias en BENGOA, *op. cit.*, F. GALOFRÉ, comp., p. 178.

¹⁵¹ Véanse la revisión de estudios efectuados en Chile, México y Perú que aparecen en E. POLLITT, "Correlatos psicológicos . . .", *op. cit.*, pp. 125-149.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

Con respecto al análisis de los correlatos de la desnutrición se puede observar lo siguiente:

i) Aparentemente existiría una considerable superposición entre los correlatos de la desnutrición y los de la mortalidad infantil y de la niñez en las familias pobres. No debe extrañar, por lo tanto, el hecho ya observado que en la niñez de la región un alto porcentaje de las muertes tengan como causa básica o asociada a la desnutrición. Se ha estimado que en América Latina fallecen alrededor de 500.000 desnutridos anuales menores de cinco años¹⁵⁴.

ii) Relacionado a lo anterior, al igual que en el problema de la mortalidad y la morbilidad, se aprecia una similar dificultad para poder distinguir en forma neta entre los factores ambientales, conductuales y biológicos del entorno inmediato de la niñez pobre. Sin embargo, queda la impresión que los factores ambientales y conductuales tendrían un mayor peso relativo en la desnutrición.

iii) Algunos de los correlatos, ligados a observaciones en niños desnutridos pobres que han sido tratados nutricionalmente y a la evidencia de experimentos efectuados en animales, podrían indicar que la desnutrición calórico-proteínica induciría daños al desarrollo psicomotor e intelectual de los niños que serían potencialmente irreversibles. Este punto se retomará a continuación.

3. *El retardo mental de tipo sociocultural*

El retardo mental de origen biológico u orgánico tiene una incidencia similar en los distintos estratos socioeconómicos¹⁵⁵. Por otra parte, medidas de pruebas psicológicas y de inteligencia en poblaciones de niños han revelado cocientes intelectuales e indicadores de desarrollo social y emocional leve o moderadamente subnormales en sectores de esas poblaciones. Estos segmentos de poblaciones de niños son invariablemente pertenecientes a los estratos pobres¹⁵⁶. A este tipo de retardo observado se le denomina retardo mental de origen sociocultural, pues no está asociado a un origen biológico¹⁵⁷.

El retardo mental sociocultural, que se identifica con los ambientes de pobreza, marginalidad y privación, es de difícil y compleja explicación. Por esto, en general, se acepta que los factores asociados a la desnutrición, a las infecciones, tanto como a la privación de afecto y los estímulos ambientales, actuarían en forma sinérgica explicando la gran mayoría de los casos de retardo sociocultural en los niños pobres¹⁵⁸.

¹⁵⁴ OPS, *Las condiciones de salud en las Américas, 1973-1976*, Publicación Científica N° 364, Washington, D. C., 1978.

¹⁵⁵ Véanse, Hernán MONTENEGRO, "Estimulación precoz", en *Educación, niñez y pobreza*, Ediciones Nueva Universidad, 1977, p. 62; J. O. MORA, "Períodos . . .", *op. cit.*, p. 107.

¹⁵⁶ Véase la síntesis de antecedentes publicados en Sonia BRALIC *et al.*, *Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño*, UNICEF-CEDEP, Santiago, 1978, pp. 62-67. Un estudio en Chile mostró que el 26% de los niños de nivel socioeconómico bajo tenían CI inferiores a 80. Para el nivel medio este porcentaje fue el 4% y para el nivel alto el 1%. En los países desarrollados la incidencia esperada de este tipo de retardo es 15 veces mayor para los estratos socioeconómicos bajos.

¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, A. KRESHLIK y G. COX, "The epidemiology of mental handicap", *Developmental Medicine and Child Neurology*, 15, 1973, p. 748.

¹⁵⁸ Entre otros, así tienden a confirmarlo los siguientes estudios efectuados en la región: J. O. MORA *et al.*, "Nutrition, health and social factors related to intellectual performance",

La comprobación de que este retardo continuaría afectando a los niños pobres más allá de la edad preescolar y que se hace ostensible en su etapa escolar ha hecho pensar que él sería causa de las dificultades en el aprendizaje, las deficiencias en el rendimiento escolar y las altas tasas de fracaso y deserción escolar que se observan entre la niñez pobre. En efecto, existe un conocido y vasto repertorio de publicaciones, tanto de dentro como de fuera de la región, que muestra que los niños pobres presentan en comparación con sus congéneres de estratos más favorecidos, menores puntajes en pruebas que miden el funcionamiento intelectual global y funciones específicas y también menores logros educacionales¹⁵⁹. Ello es grave, tanto para las oportunidades de vida en los pobres como por sus implicaciones para el desarrollo global de los países¹⁶⁰.

Este problema se ha relacionado con otro que ha sido fuente de preocupación durante mucho tiempo: el de intentar aislar aquellos factores del ambiente de pobreza que producen retardo (de cualquier tipo) en los niños pobres. Así, se le ha atribuido a la desnutrición la capacidad de no sólo producir retardo en el desarrollo mental, sino de producir daños irreversibles en el sistema nervioso central, dañando en forma permanente la capacidad de desarrollo intelectual¹⁶¹.

Investigaciones más recientes muestran que esta interpretación de los efectos de la desnutrición sobre el retardo no puede sostenerse sin importantes precisiones. Por razones comprensibles, las inferencias sobre el daño que produce la desnutrición al sistema nervioso central, especialmente en determinados períodos críticos, provienen de estudios de laboratorio efectuados en animales. Al respecto, los resultados de estas investigaciones en animales sólo han podido tener comprobación muy parcial en seres humanos. Si bien es cierto que en niños muertos de desnutrición severa, los análisis de autopsia revelan daños al sistema nervioso central, aparentemente similares al encontrado en experimentos con roedores¹⁶², las investigaciones en primates no han confirmado estos daños, planteando sobre dudas sobre que la desnutrición pueda producir alteraciones irreversibles al sistema nervioso central en períodos críticos del crecimiento¹⁶³. En una revisión reciente del problema se acepta que sólo cuando la desnutrición es "en edad temprana, grave y prolongada, puede haber repercusiones en el desarrollo mental del niño, que podrían ser irreversibles. En el desarrollo fetal pueden darse esas tres condiciones. No obstante un feto que ha padecido una desnutrición grave y prolongada tiene escasas posibilidades de sobrevivencia"¹⁶⁴.

World Review of Nutrition and Dietetics, 19, 1974, p. 205; Marta LLANOS, "El funcionamiento intelectual de los niños en las zonas marginales de Lima", Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, 1974; A. CHÁVEZ y C. MARTÍNEZ, "Nutrition and development of children from poor rural areas, V. Nutrition and behavioral development", *Nutrition Report International*, 11, 1975, p. 477.

¹⁵⁹ BRALIC, *op. cit.*, pp. 63-65; MONTENEGRO, *op. cit.*, pp. 60-61; POLLITT, "Desnutrición . . .", *op. cit.*, pp. 106-108.

¹⁶⁰ Mientras éste y otros problemas no se resuelvan, la igualdad de oportunidades será una quimera. Para sus implicaciones sobre el desarrollo global de los países, consúltese el capítulo II de este trabajo.

¹⁶¹ Se acepta que este daño tiene una mayor probabilidad de ocurrencia entre los 5 meses desde la concepción hasta el final del segundo año de vida. Este período se caracteriza por la rápida multiplicación de las células gliales de conexión interneuronal. Véase J. O. MORA, "Períodos . . .", F. CALOFRÉ, compilador, *op. cit.*, pp. 118-119.

¹⁶² POLLITT, "Desnutrición . . .", *op. cit.*, pp. 116-117.

¹⁶³ Véase la documentada discusión de este punto en J. O. MORA, "Períodos . . .", *op. cit.*, pp. 119-121.

¹⁶⁴ J. M. BENGHA, *op. cit.*, p. 177. Subrayados en el original.

Más controversial resulta, entonces, el atribuir a la desnutrición en niños efectos irreversibles sobre su desarrollo intelectual. En la más reciente revisión de programas sobre niños tratados nutricionalmente en la región, se concluye que "la desnutrición, o la exposición a una vida de severa pobreza no necesariamente conduce a un retraso intelectual irreversible. Esta conclusión rechaza, por lo tanto, la concepción del llamado período crítico, tan popular en estudios sobre los efectos de la deficiencia calórico-proteínica en niños, y que provenía de investigaciones experimentales en animales de laboratorio"¹⁶⁵.

Menos controvertido es el hecho que la desnutrición grave en los niños dejará secuelas que incidirían en el cuadro de retardo mental sociocultural posterior: "los niños con malnutrición grave que han sido tratados y que se consideran curados, hayan o no recibido más estimulación, todavía tienen retrasos del desarrollo. Esto sucede no sólo con el comportamiento motor, sino en varios otros sectores entre los que figuran el oído y el habla, conducta socio-personal, capacidad para resolver problemas, coordinación de la vista y las manos y comportamiento en cuanto a la categorización"¹⁶⁶.

Si existen fundadas dudas sobre la irreversibilidad de los daños atribuibles a la desnutrición, ninguna duda cabe de los retardos en el desarrollo cognoscitivo de los niños en situación de pobreza en comparación con niños de estratos socioeconómicos más favorecidos. Esto es cierto independientemente del tipo de prueba y es una relación confirmada en cualquier tipo de región y grupo étnico¹⁶⁷. Como ya se ha expresado, no ha sido posible aislar en forma precisa los componentes del retardo mental sociocultural y, por lo tanto, poco se sabe de la contribución relativa de cada uno de esos componentes. Se acepta que la privación de estímulos ambientales, las infecciones y las enfermedades repetidas, y la desnutrición, típicos del ambiente de pobreza, contribuyen en forma sinérgica a deprimir la adquisición y desarrollo de las habilidades, capacidades, conductas y actividades que están implícitas en los conceptos del desarrollo cognoscitivo, afectivo, emocional y social con los que se caracteriza a este tipo de retardo.

Siendo así, no puede extrañar que el retardo mental de tipo sociocultural se encuentre asociado a muchos correlatos de la morbilidad y la desnutrición. Con respecto a los efectos del entorno inmediato de la niñez pobre sobre el tipo de retardo observado, los antecedentes publicados, la gran mayoría de ellos de fuera de la región, han insistido, además, en la importancia que para esa relación tienen dos elementos específicos del entorno inmediato al niño pobre: la ausencia de determinados tipos de estimulación verbal y, muy especialmente, la ausencia de modelos de rol esenciales para estimular el desarrollo intelectual¹⁶⁸.

Concretamente, se ha observado que a edades tempranas mientras más bajo el nivel socioeconómico, menores son los puntajes en pruebas verbales.

¹⁶⁵ En Ernesto POLLITT, "Estudios experimentales y programas pilotos de intervención: un examen de lo avanzado" que aparece en F. GALOFRE, compilador, *op. cit.*, p. 358.

¹⁶⁶ En J. CRAVIOTO y E. DELICARDIE, "Alimentación y nutrición", *Revista de la FAO*, Vol. III, Roma, 1977.

¹⁶⁷ Véanse las revisiones de antecedentes publicados que aparecen en las obras citadas de BRALIC *et al.*, y POLLITT.

¹⁶⁸ Estas observaciones y las que se amplían en los párrafos siguientes, resumen la evidencia presentada a este respecto en las revisiones de POLLITT, "Desnutrición...", *op. cit.*, pp. 109-112; BRALIC, *op. cit.*, pp. 63-72; MORA, "Períodos...", *op. cit.*, pp. 120-121, y J. TORO, *op. cit.*, pp. 369-374.

Esta relación no tiende a darse en aquellas pruebas que miden capacidades no verbales. Este hallazgo se ha relacionado con el lenguaje y la comunicación al interior de las familias pobres. Típicamente, los miembros adultos de éstas utilizan pocas palabras, tienden a no difundir la información disponible y no desarrollan un lenguaje abstracto y categorial.

También, se han encontrado asociaciones entre los insuficientes contactos socioemocionales, la ausencia de relaciones personales sostenidas entre niños y adultos y el retardo intelectual sociocultural. La incompetencia materna, el abuso del niño, el ambiente restrictivo y los aparentes bajos niveles de autoestima de los niños pobres, son todos factores que se relacionan para no proveer los estímulos necesarios para el desarrollo intelectual de esta parte de la niñez.

V. CONCLUSIONES

Este documento fue iniciado con el ánimo de responder a algunas interrogantes que surgen al intentar diseñar políticas para la niñez y juventud en familias pobres. Desde la perspectiva del imperativo funcional de las sociedades se han avanzado criterios que están relacionados a la efectividad del diseño de esas políticas.

Primeramente, se ha esclarecido que desde la perspectiva de la asignación de recursos, de especial interés para el planificador y las instancias decisorias de políticas, la decisión de conceder importancia a la asignación de ellos a niños y jóvenes, contribuye en forma significativa al crecimiento y al rendimiento de las inversiones sociales. También, se estableció que estas asignaciones a niños y jóvenes son más eficientes si se efectúan a edades más tempranas y que en ellos las inversiones directas en desarrollo humano pueden ser particularmente eficaces cuando se asignan a niños y jóvenes pertenecientes a familias pobres.

En segundo lugar, se ha determinado, mediante el análisis del ciclo de vida familiar, que las acciones dirigidas a beneficiar a las familias pobres tendrán una mayor eficacia social cuando los déficit en el balance de recursos y necesidades de todo tipo en las familias pobres sea mayor. Estas mayores discrepancias entre necesidades y recursos se producen en la fase del ciclo en que las familias cuentan con adolescentes y niños. Por otra parte, también la evidencia regional sugiere que en las familias pobres es en la fase del ciclo en que cuentan con adolescentes que las discrepancias entre recursos y necesidades se tornan inmanejables.

En tercer término, ante la ausencia de recursos ilimitados, las naturales restricciones de orden presupuestario y la competitividad entre objetivos de los gobiernos por la utilización de recursos escasos, las consideraciones anteriores permiten acotar un período óptimo de intervención destinado a aliviar la pobreza regional. La coincidencia del período en que parece más eficiente la inversión en capital humano con el período en que esta inversión puede ser más eficaz lleva a determinar que el espacio económico, social y cultural que incluye a la juventud de una generación y a la niñez que ella engendra es una opción

prioritaria para los gobiernos en el diseño de políticas en beneficio de las familias pobres de la región.

Para responder a una cuarta interrogante en el diseño de políticas de niñez y juventud en familias pobres se distinguieron los problemas concretos de esta parte de la niñez y juventud regional y se sistematizó la evidencia que relaciona la ocurrencia de esos problemas con el entorno inmediato de las familias pobres. La identificación de estos problemas y de los factores más inmediatos asociados a su acaecimiento permiten una primera aproximación a la naturaleza y magnitud de las exigencias que deberá enfrentar la política que se formule. La efectividad de esta última estará en relación directa al grado en que las acciones posteriores se adecuen a las carencias concretas de las familias pobres.

La formulación de políticas debe ser capaz de responder a muchas otras interrogantes fuera de las que se han analizado en este trabajo. Sin embargo, del estudio del entorno inmediato de los ambientes de pobreza de niños y jóvenes ya podemos visualizar una conclusión general de especial significado para esa formulación: la sorprendente cantidad de factores encontrados asociados a los problemas de la juventud pobre, que luego reaparecen como correlatos principales de los problemas de la niñez que engendra.

Este hecho apunta derechamente a la necesidad de políticas que incidan en la organización familiar de los pobres. En primer lugar debe existir una oportunidad real para que la familia con adolescentes pueda controlar mejor el destino de éstos. Es imperiosa la necesidad de programas que puedan aliviar o cerrar los déficit del balance de recursos y necesidades de esta fase del ciclo familiar permitiendo a las familias asumir en mejor forma su función social. De esta forma la próxima generación tendrá también una oportunidad real de evitar el enlace de dos generaciones de pobreza, estará más preparada para asumir sus roles de adulto y, con el tiempo, aliviar a su niñez de la mayor parte de los problemas que la afectan.



