

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/DICIEMBRE DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 18

Santiago de Chile

Diciembre 1982

S U M A R I O

Un recodo histórico en la periferia latinoamericana. <i>Raúl Prebisch</i>	7
¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual. <i>Pedro Sáinz</i>	25
Absorción creciente con subempleo persistente. <i>Norberto E. García</i>	47
Los límites de lo posible en la planificación regional. <i>Carlos A. de Mattos</i>	69
La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla. <i>Sergio Molina S.</i>	93
La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo. <i>Henry Kirsch</i>	119
La demanda de energía en la industria manufacturera chilena. <i>Larry Willmore</i>	139
Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores. <i>David Dunham</i>	147
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

La pobreza

Descripción y análisis de políticas para superarla

*Sergio Molina S.**

Durante varios años la CEPAL ha llevado adelante un proyecto interinstitucional con financiamiento del PNUD y del UNICEF sobre pobreza crítica en América Latina, en el cual se examinan de manera sistemática las características del fenómeno y se proponen políticas para superarlo; ambos aspectos, diagnóstico y política, son reseñados en este artículo cuyo autor coordina el mencionado proyecto.

En la primera parte, de carácter descriptivo, esboza la magnitud y características de la pobreza en la región, concluyendo que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superarla y que la acción del Estado es imprescindible pues el libre juego de las fuerzas económicas no orienta la asignación de recursos en el sentido deseado.

La segunda parte la destina a analizar las políticas para superar la pobreza, que divide en dos grandes categorías. Las 'distributivas' alteran la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico, y su aplicación es imprescindible para superar las causas profundas de la pobreza; las 'redistributivas' corrigen aquella distribución primaria mediante transferencias de ingreso y de bienes y servicios entre los distintos grupos de la población. Ambos tipos de políticas son complementarios y la forma y proporción en que se combinen dependerá de la situación y potencialidad de cada país; asimismo, ellas deben formar parte de la estrategia global de desarrollo de manera que influya sobre la política económica para que se oriente siempre y en todos sus aspectos hacia el beneficio de los más necesitados.

*Coordinador del Proyecto de la CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina.

Introducción

La situación de pobreza y aun de indigencia en que vive una proporción importante de la población del mundo constituye una de las expresiones más dramáticas del subdesarrollo. Aunque en América Latina no se presenta la pobreza en el mismo grado y amplitud que en otras regiones, sigue siendo un fenómeno muy difundido, ya que por lo menos una de cada tres personas no dispone de un ingreso suficiente para satisfacer una necesidad elemental como es la alimentación adecuada para su normal desarrollo.

La extensión y el grado de pobreza se relacionan directamente con las condiciones propias del país considerado. Así, por ejemplo, hay algunos que son pobres en recursos humanos y materiales y donde el ingreso medio se aproxima a lo que se ha denominado línea de pobreza, esto es, al ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas; en tales casos resulta imposible, en un plazo razonable, superar la situación de pobreza con los recursos propios del país. Puede también ocurrir que un determinado país disponga de recursos naturales, pero que su grado de desarrollo sea insuficiente para utilizarlos en forma productiva. La cuantificación de la pobreza puede dar resultados similares en uno y otro caso, pero en el segundo, al menos, se cuenta con una potencialidad de desarrollo mayor.

También puede presentarse el caso de países que han alcanzado un grado de desarrollo tal que el ingreso medio sea considerablemente superior al correspondiente a la línea de pobreza a ellos atribuible. Cuando aquí se comprueba la existencia de pobreza más o menos generalizada la explicación ya no recae en la escasez de recursos humanos y materiales, sino en la inequitativa distribución de la riqueza y el ingreso y, por consiguiente, de la producción de bienes y servicios que generan sus economías.¹

Nuestras reflexiones se referirán sobre todo a la tercera situación señalada, ya que las dos

¹La evidencia empírica muestra que la desigual distribución del ingreso también se da en los dos primeros casos señalados, aunque en ellos la causa principal del fenómeno generalizado de pobreza está en la existencia, calidad y grado de utilización de los recursos disponibles.

primeras constituyen casos extremos que, a pesar de ser los más dramáticos, no son los más frecuentes en América Latina, y requerirían un tratamiento muy específico de cada situación, lo que escapa a las intenciones de este artículo.

Una segunda aclaración necesaria se refiere al concepto de pobreza que aquí se utilizará. En general, la pobreza en un país determinado está referida a la situación relativa de bienestar entre los distintos grupos de la sociedad, por consiguiente desde este punto de vista siempre existirán pobres relativos y de hecho así ocurre aun en los países más desarrollados del mundo.

Por otra parte, existe el concepto de pobreza absoluta, como es el caso de aquellos grupos sociales que no logran satisfacer sus necesidades básicas de carácter material de acuerdo con un patrón previamente determinado y socialmente admitido.

La pobreza absoluta es una situación extrema de desigualdad y, por lo tanto, constituye

un caso especial dentro del concepto más amplio de la distribución del ingreso.

El concepto de pobreza al que se refiere este trabajo, tanto en su aspecto cuantitativo como en la identificación de situaciones que requieren ser solucionadas, es el de pobreza absoluta referida a las carencias materiales.

Por último, es preciso destacar que el fenómeno de la pobreza se plantea en un contexto político, social y económico determinado y, en gran medida, es el producto de la interacción entre esas variables. En consecuencia la superación de la pobreza debe formar parte de una estrategia global que considere las transformaciones que deberán introducirse en el sistema sociopolítico para que efectivamente se puedan erradicar las causas que la generan.

Este artículo se propone presentar en sus rasgos generales la magnitud y características de la pobreza en América Latina y algunas orientaciones de política para superarla.

I

Antecedentes para un diagnóstico

1. Magnitud y características de la pobreza en América Latina

Para conocer la magnitud y características de la pobreza fue necesario establecer un criterio que permitiera identificar la población pobre en una sociedad determinada. El criterio seguido en las investigaciones de CEPAL ha sido la alimentación;² esto es, se estimó el costo de una canasta de alimentos, según las características de producción, consumo y precios de cada país, que satisficiera al menor costo los requerimientos calóricos y proteicos mínimos necesarios para un desarrollo normal de la persona. Los valores de la canasta de alimentos, expresados en moneda de cada país, se convirtieron a una unidad monetaria común (el dólar nortea-

americano) a los efectos de poder realizar comparaciones entre los distintos países. Esto a su vez permite establecer líneas de pobreza que expresan los niveles mínimos aceptables de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas; si éstas no se logran cumplir se estaría frente a una situación de privación crítica para el desarrollo de las personas y familias que están en esa condición.

Según este criterio, se estableció una primera línea que se denominó de 'indigencia' y que equivalía al valor de la canasta de alimentos. En consecuencia, se consideraron indigentes a todas aquellas personas con un ingreso disponible inferior al valor de la canasta de alimentos. Esto significa que dichas personas, aunque destinaran la totalidad de su ingreso a la alimentación, no lograrían cubrir sus requerimientos mínimos.

Obviamente la alimentación constituye sólo una parte de las necesidades básicas de las

²Véase Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", en *Revista de la CEPAL*, N.º 13, 1981.

personas; por lo tanto, fue preciso buscar una relación entre lo gastado en alimentación y el resto de las necesidades básicas. Como resultado del análisis de los antecedentes disponibles se dedujo que los grupos urbanos cuyos ingresos superaban el valor de la canasta destinada a la alimentación aproximadamente el 50% de su gasto total de consumo. Por lo tanto, se estableció que la línea de pobreza era equivalente al doble del valor de la canasta de alimentos, ya que aquellos que tuvieran un ingreso inferior a dicho valor no estarían en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.

Tanto la línea de 'indigencia' como la de 'pobreza' se calcularon según la información correspondiente a alrededor de 1970. Puesto que no fue posible realizar ahora una investigación similar a la entonces efectuada, se procedió a actualizar las líneas de pobreza. Para ello se tomó en consideración que durante estos años aumentó el nivel medio de vida de toda la población, de modo que surgen nuevas necesidades básicas y, además, que ha crecido la proporción de la población urbana, lo que significa disponer de un ingreso mayor para cubrir los precios más elevados y la ampliación de las necesidades básicas propias de los habitantes urbanos.

Para estimar las nuevas líneas de pobreza se partió del simple supuesto que ellas crecerán a una tasa equivalente a la cuarta parte del incremento del ingreso medio del país respectivo.

El cuadro 1 presenta el porcentaje de la población cuyo ingreso era inferior a la línea de pobreza en 1970 y en 1981. Asimismo, el cuadro muestra cuál sería la evolución de dicho porcentaje hasta fin de siglo, si se cumplen los supuestos de la proyección y utilizando dos hipótesis diferentes con respecto al crecimiento económico.

Los antecedentes registrados en el cuadro mencionado indican la incidencia de la pobreza para cada país y para el conjunto de todos ellos. Esta información, aunque valiosa es insuficiente, ya que dos países pueden registrar una incidencia de la pobreza equivalente pero diferir en el grado de pobreza. Este último o déficit de pobreza (*poverty gap*) está determinado por la diferencia existente entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza. O dicho de

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACION EN CONDICION DE POBREZA

Países	1970	1981	2000 ^a	
			Crec. Alto	Crec. Bajo
Argentina	8	8	7	7
Brasil	49	43	29	35
Colombia	45	43	40	41
Costa Rica	24	22	17	19
Chile	17	16	13	14
Honduras	65	64	62	64
México	34	29	19	21
Panamá	39	37	30	32
Perú	50	49	46	48
Venezuela	25	24	22	23
América Latina (10 países)	39	35	26	30

Fuente: Enrique de la Piedra, "Nota sobre la evolución probable de la pobreza hasta el año 2000" (mimeografiado), Santiago de Chile, 1982.

^aLa proyección de la columna "crecimiento alto" se basó en una tasa de expansión económica media anual para el conjunto de los países equivalente a 5.9%. La columna "crecimiento bajo" se basó en una tasa de 4.7%. Esta tasa fue 5.5% entre 1970 y 1981.

otra manera: déficit de pobreza es "el agregado de ingreso o consumo faltante al conjunto de hogares pobres para quedar ubicado al nivel de la línea de pobreza".

El cuadro 2 presenta la evolución del déficit de pobreza que en 1970 alcanzaba al 5.3% del producto interno bruto y se estima llegue en 1981 al 3.6% y en el año 2000 al 1.6% o 2.1%, lo que depende del supuesto sobre el ritmo de crecimiento económico.

De los datos expuestos en el cuadro 2 se desprende que, para una importante proporción de los países de la región, se hace cada vez más viable superar la pobreza, desde un punto de vista económico, a pesar del aumento del número de personas pobres. Obviamente, el esfuerzo que implica transferir recursos hacia los grupos pobres, aun en una proporción menor que en el pasado, constituye una tarea económica, social, política y administrativa de gran envergadura. Pero cabe destacar que esa tarea, que parecía imposible para la gran mayoría de

Cuadro 2
 AMÉRICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
 COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO
 BRUTO INTERNO

Países	1970	1981	2000 ^a	
			Crec. Alto	Crec. Bajo
Argentina	0.5	0.5	0.3	0.3
Brasil	8.2	4.2	1.4	1.9
Colombia	7.7	5.3	2.6	3.3
Costa Rica	3.6	2.7	1.2	1.6
Chile	1.9	1.6	0.9	1.0
Honduras	23.1	21.8	18.0	21.3
México	3.9	2.6	1.1	1.5
Panamá	6.8	5.7	2.6	3.3
Perú	13.4	12.8	9.2	10.9
Venezuela	2.8	2.6	2.0	2.4
América Latina (10 países)	5.3	3.6	1.6	2.1

Fuente: Enríque de la Piedra, "Nota sobre la evolución probable de la pobreza hasta el año 2000", *op. cit.*

^aVéase la nota del cuadro 1.

los países hace veinte años, hoy constituye una empresa económicamente posible; y que el problema de la pobreza se relaciona cada día más con la falta de equidad en la distribución de los recursos nacionales que con la limitación de los mismos.

En el decenio de 1960 predominó la convicción de que el crecimiento económico solucionaría los graves y difundidos problemas de pobreza, las desigualdades excesivas y el desempleo predominantes en la casi totalidad de los países latinoamericanos.

En la actualidad, luego de haber atravesado por un prolongado período de altas tasas de crecimiento, es difícil persistir en la idea de que el crecimiento económico, independientemente del tipo de desarrollo, baste para corregir las desigualdades sociales más aberrantes.

En efecto, entre 1950 y 1981, el producto interno bruto por habitante de América Latina, medido en dólares de Estados Unidos de 1970, pasó de 398 a 895, esto es, más que se duplicó debido a un crecimiento promedio anual de 2.6%. Sin embargo, a pesar de dicha tasa elevada y persistente, obtenida durante tres décadas, la incidencia de la pobreza no se redujo propor-

cionalmente y el número de pobres no cesó de aumentar.

Asimismo, tampoco se registró una disminución importante en las desigualdades en la distribución del ingreso ni en las condiciones de empleo. Con respecto a estas últimas, cabe señalar que la tasa de subutilización total de la mano de obra³ descendió de 23% de la población económicamente activa en 1950 a 20% en 1980. Por su parte, las desigualdades en la distribución del ingreso se incrementaron, pues la participación del 20% más pobre bajó de 3.1% en 1960 a 2.3% a principios de la década de los años ochenta.

Sin embargo, no puede ponerse en duda el hecho de que, a pesar de su insuficiencia, el crecimiento económico es una condición necesaria para superar los principales problemas sociales de la región. El crecimiento es el proceso que genera los recursos requeridos para combatir la pobreza. Por otro lado, es menester mencionar el progreso en las condiciones sociales logradas gracias al mismo y que en buena medida favorecen a grupos de bajos ingresos. Por ejemplo, entre 1960-65 y 1975-80, para América Latina como un todo, la mortalidad general se redujo 30% (de 12.2 por mil a 8.5) y la esperanza de vida al nacer aumentó 11% (de 58 años a 64 años). A su vez, entre 1960 y 1975 la mortalidad infantil disminuyó 37% (de 78 a 49 por mil nacidos vivos) y entre 1960 y 1970 el analfabetismo cayó una quinta parte (de 34% a 27%).

El sistema económico dentro del cual se da el proceso de crecimiento económico, influye en forma significativa en los resultados de este último. Casi la totalidad de los países latinoamericanos tienen un sistema económico mixto donde el mercado juega un papel esencial en la asignación de los recursos. Como es obvio, esa asignación está condicionada principalmente por la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales, y mientras ésta no cambie, el mercado reproducirá las demandas que ella genera. En consecuencia, el libre juego en el mercado de las fuerzas económicas y sociales no permitirá orientar la asignación de recursos

³Es decir, la tasa de desempleo abierto más el equivalente en desempleo abierto de la tasa de subempleo.

hacia la producción de los bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de los grupos pobres.

De este modo, aun cuando se mantenga la elevada tasa de crecimiento del producto por persona ya mencionada, situación poco probable a la luz de las condiciones actuales de las economías latinoamericanas, pasaría el resto del siglo sin que se hubiese superado la pobreza si al mismo tiempo no cambian drásticamente los factores que condicionan la distribución de los frutos del progreso económico entre los distintos grupos sociales.⁴

Dicho proceso explica también por qué en los países de América Latina, a pesar de las cifras aparentemente exitosas que describen el proceso de crecimiento económico y de los grandes esfuerzos de inversión registrados durante las tres últimas décadas, no se ha reducido la importancia del subempleo de la mano de obra, es decir, de uno de los principales factores condicionantes de la pobreza. En efecto, si bien el crecimiento del empleo formal no agrícola ha sido aceptable (3.7% anual en el período 1950-1980), la proporción de mano de obra subempleada sólo se redujo del 46% de la población económicamente activa en 1950 a 42% en 1980.

Además del elevado y creciente costo de trasladar a un trabajador del sector agrícola tradicional al sector moderno urbano, el uso y la composición del excedente económico han jugado un papel clave,⁵ y en definitiva, no se ha podido superar el efecto combinado del alto crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo urbana, de las migraciones rural-urbanas, del comportamiento de las tasas de participación urbanas y de la magnitud inicial del subempleo urbano. Es importante subrayar que estos factores no sólo llevan a la perduración del problema del subempleo, sino a su progresiva urbanización. De esta forma, si en 1950 el 70% del problema de subempleo en América Latina era rural, en 1980 dicho porcentaje se reduce a

54%, lo cual coincide con la creciente importancia de la pobreza urbana.

El cuadro 3 muestra con claridad que el proceso de crecimiento económico, dadas sus actuales características, será incapaz por sí solo de mejorar cabalmente las condiciones de empleo. Si se deseara reducir la tasa de subutilización total de mano de obra del 20% en 1980 al 6.5% en el año 2000, se requeriría una tasa anual de crecimiento, para el conjunto de América Latina, de 8.3% en los próximos 20 años. Y tal tasa está fuera de las posibilidades reales de crecimiento. Especialmente agudo es el caso de los tres países con mayores tasas de subutilización de mano de obra (Ecuador, Perú y Bolivia), pues ellos requerirían tasas anuales de crecimiento de entre 10% y 13% para reducir la subutilización de su mano de obra a 10%.

2. Algunas conclusiones del diagnóstico

La acelerada tasa de crecimiento económico de América Latina durante los decenios pasados no ha tenido un efecto proporcional en la reducción de la pobreza absoluta en la región ni en la disminución del subempleo. Este hecho permite concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superar la pobreza.

Las proyecciones basadas en antecedentes históricos indican que, si se mantiene el estilo de desarrollo durante este y el próximo decenio, la incidencia de la pobreza se reducirá en forma muy paulatina y aumentará el número absoluto de pobres.

Si bien es cierto que el crecimiento económico no resuelve las desigualdades extremas, tampoco es menos cierto que el grado de desarrollo alcanzado en varios países de la región permite afirmar que en dichos países el problema de superación de la pobreza está más relacionado con la distribución del crecimiento entre los distintos estratos sociales que con la limitación de recursos. Por lo tanto, el crecimiento económico ha hecho más factible la superación de la pobreza desde el punto de vista de los recursos disponibles.

El libre juego de las fuerzas económicas en el mercado no permite corregir las desigualdades en la distribución del ingreso ni orientar la asignación de recursos hacia la producción de

⁴Oscar Altimir, *op. cit.*; y Sebastián Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", E/CEPAL/PROY. 1/2, Santiago, 1979.

⁵Véase Norberto E. García, "Absorción creciente con subempleo persistente", artículo publicado en este mismo número de la *Revista de la CEPAL*.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO REQUERIDO PARA UN DESCENSO SUSTANTIVO
DE LA SUBUTILIZACION TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

Países	Tasa de subutilización total (porcentajes)		Tasa anual de crecimiento del PIB requerida ^a (porcentajes)
	1980	Meta 2000	
Argentina	4.0	2.0	5.7
Bolivia	41.5	10.0	13.4
Brasil	19.9	5.0	8.3
Colombia	28.0	5.0	7.7
Costa Rica	13.2	2.0	6.8
Chile	18.7	5.0	6.5
Ecuador	34.1	10.0	12.1
El Salvador	33.6	10.0	8.8
Guatemala	23.6	10.0	7.0
México	17.0	10.0	8.8
Panamá	25.8	3.0	6.5
Perú	36.3	10.0	10.5
Uruguay	12.6	2.0	4.2
Venezuela	12.2	2.0	8.6
América Latina (14 países)	19.9	6.5	8.3

Fuente: PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago de Chile, Estudios e Informes de la CEPAL N.º 10, 1981.

^aCalculada sobre cifras en millares de dólares de 1970.

los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población latinoamericana. En consecuencia, se requiere la intervención del Estado para que, a través del mercado o al margen del mismo, se modifique la actual distribución de la propiedad y del ingreso que determinan la estructura de la producción y el consumo.

Las transformaciones estructurales y los cambios en el funcionamiento del sistema económico permitirán remover a mediano y a largo plazo los obstáculos que en la actualidad impiden la difusión del progreso económico hacia los grupos más pobres de la población. De todas maneras, esas transformaciones deberán ir acompañadas a corto plazo por medidas de carácter redistributivo que alivien las condiciones de pobreza en que vive una parte importante de la población latinoamericana.

La acción redistributiva del Estado en

América Latina ha sido insuficiente, porque no ha logrado llegar, en una medida importante, a los sectores más pobres, ni ha hecho recaer el peso de su financiamiento sobre los sectores más ricos de la población.

Dada la magnitud actual de la pobreza y las perspectivas de su lenta disminución, además del significado moral, económico y político de esta situación, las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos deberán proponer la superación de la pobreza absoluta como uno de sus objetivos más prioritarios. El cumplimiento de este objetivo supone una mayor asignación de recursos materiales y humanos, y un mayor esfuerzo por promover la organización de los grupos más rezagados y por adecuar el aparato administrativo a las exigencias que impone la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

II

Análisis de políticas para superar la pobreza

No hay una teoría de la pobreza y algunos tienden a buscar una explicación de la misma en la propia teoría del desarrollo. Sin duda la pobreza masiva es un síntoma del subdesarrollo y las raíces de su existencia se encuentran en los factores determinantes de este fenómeno. No obstante, es posible identificar factores estructurales y de funcionamiento de la economía que, sin pretender abordar el fenómeno global del subdesarrollo, permiten, por una parte, explicar las disparidades en la distribución del ingreso y, por otra, diseñar con mayor eficacia políticas destinadas a mejorar las condiciones en que viven los grupos objetivo que se desea beneficiar.

Entendemos que la pobreza absoluta es una situación particular del caso más amplio de la distribución del ingreso y que ambos no son independientes de la estructura política, social y económica predominantes.

No creemos que en las corrientes de pensamiento teórico predominantes aparezca una explicación satisfactoria sobre el porqué se distribuye de una forma determinada el ingreso en los países latinoamericanos.

Los supuestos de la teoría neoclásica tienen mayor validez para los países desarrollados, pero la pierden cuando se enfrentan a la realidad del subdesarrollo donde la heterogeneidad económica, social y política constituye la nota predominante. La teoría postkeynesiana pierde valor explicativo de la distribución del ingreso cuando el supuesto de estabilidad, tanto en las relaciones capital-producción como en las propensiones a ahorrar de los capitalistas y trabajadores, se aplica a realidades con discontinuidad institucional y política (incertidumbre) y con elevadas tasas de desempleo. Tampoco el pensamiento marxista, que en su versión más tradicional reduce la explicación al antagonismo entre dos clases sociales: capitalistas y trabajadores, de donde a su vez deducen relaciones de producción concentradoras de la plusvalía del trabajo por parte de los dueños del

capital, constituye una explicación satisfactoria de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso.

Por otra parte, las teorías generales se refieren en especial a la distribución funcional del ingreso, donde es más importante su distribución familiar a los efectos que aquí nos preocupan, esto es, superar la pobreza absoluta.

Y a su vez coincidimos con lo que afirma una publicación sobre distribución del ingreso, en el sentido de que se necesita un análisis más desagregado para comprender mejor el proceso distributivo en nuestros países: "no basta el de dos factores (capital y trabajo), o el de dos sectores (bienes de inversión y bienes de consumo) o el de dos clases sociales (explotadores y explotados)".⁶

Para cumplir con nuestro propósito de ofrecer algunas orientaciones para el diseño de políticas destinadas a superar la pobreza, hemos seguido un camino menos ambicioso que el de elaborar hipótesis explicativas fundadas en alguna teoría general. Nos ha parecido más útil, desde el punto de vista de quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas, plantearnos primero un objetivo central, luego determinar de qué factores depende el cumplimiento del objetivo y, finalmente, precisar las áreas prioritarias de intervención, señalando en algunos casos los instrumentos de política más adecuados. Ciertamente es que la elección de los instrumentos tiene una fuerte connotación política y no se puede recomendar uno u otro sin hacer referencia a un caso específico.

Como ya quedó expresado en una de las conclusiones del diagnóstico, la superación de la pobreza absoluta requiere una acción sustancial y sistemática por parte del Estado. Por lo tanto, lo que está sujeto a discusión es la forma que adopte esta intervención y no su necesidad.

⁶Véase Alejandro Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

El objetivo final que se persigue con esta intervención es lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia, sea por lo menos equivalente al requerido para que satisfaga sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente predeterminados.

Ahora bien, el cumplimiento de ese objetivo depende de las oportunidades de empleo que tengan los grupos objetivo, de la remuneración asociada a ese empleo, de la calidad del recurso humano, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen los pobres y, finalmente, de las transferencias que reciban de otros agentes.

Las intervenciones que el Estado puede realizar para crear las condiciones de superación de la pobreza pueden clasificarse de muchas maneras. Con el propósito de simplificar su presentación, las hemos agrupado en dos grandes categorías.

Por una parte están las intervenciones o políticas de índole distributiva, que son las que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico. Este tipo de intervenciones normalmente está ligado a la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía y de los factores productivos que poseen los grupos pobres, a la productividad de estos factores y a los precios que les asigna el funcionamiento del sistema económico. Dichas intervenciones se proponen, en último término, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres.

Por otra parte están las intervenciones o políticas de carácter redistributivo que, en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso, corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el Estado obtiene los recursos públicos (incidencia de la tributación) y los gasta (incidencia del gasto e inversión públicos, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita, o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos).

Es indudable que muchas acciones o políticas públicas encierran a la vez un componente distributivo y uno redistributivo. Esto es par-

ticularmente cierto cuanto mayor sea el período cuyos efectos se consideran. Esta simultaneidad introduce necesariamente algún grado de arbitrariedad en todo intento de clasificación de acuerdo con las dos categorías enunciadas.

Desde el punto de vista de los recursos, las intervenciones de estos dos tipos son sustitutivas, en el sentido que un incremento del gasto en uno de ellos implica, *ceteris paribus*, una disminución del gasto en el otro. Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados, ambos tipos se complementan, al menos por tres razones. En primer lugar, porque la insatisfacción de las necesidades básicas es de suyo una causa importante de la baja capacidad para generar ingresos que poseen los grupos pobres. Segundo, porque si se toman en cuenta los hábitos de consumo de estos grupos y las condiciones de disponibilidad de algunos bienes y servicios básicos, los incrementos en el ingreso real no garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas. Finalmente, porque es indudable que para algunos grupos las acciones distributivas no son viables o necesitan períodos de maduración, cuya extensión es incompatible con la urgencia de la situación que debe resolverse. En estos casos, las acciones de naturaleza redistributiva aparecen como complemento indispensable.⁷

En síntesis, la estrategia de desarrollo de cada país deberá buscar la combinación óptima de las intervenciones de tipo distributivo y redistributivo, teniendo en cuenta las características propias y considerando las contradicciones que puedan surgir entre los distintos objetivos.

1. Las intervenciones de tipo distributivo

La principal característica de las políticas distributivas es que aumentan el ingreso primario de las personas que se pretende beneficiar con ellas.

Dentro de la categoría de las intervenciones de tipo distributivo puede incluirse una variedad de políticas, pero ellas a su vez se

⁷Véase Ernesto Tironi, *Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a bienes y servicios básicos*, E/CEPAL/PROY.1/11, Santiago, 1979.

pueden agrupar en dos: las orientadas a incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los empleos que genera la economía, y las que tienen por objeto incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.⁸ Las primeras aumentarán las remuneraciones del trabajo de los grupos objetivo y las segundas aumentarán el ingreso de quienes disponen de un activo insuficiente o de baja productividad.

A continuación se indican las principales áreas de intervención, señalando algunas políticas e instrumentos; al hacerlo se pretende dar un marco de referencia para el diseño de políticas específicas que mantengan entre sí el mayor grado de coherencia posible.

a) *Políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres*

Excedería las pretensiones de este trabajo proponer políticas específicas que permitan una mejor distribución de la propiedad de la tierra y del capital físico y que reduzcan significativamente las diferencias de productividad de los activos que poseen los distintos grupos sociales. No obstante, dada la importancia que tienen las intervenciones destinadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres, intentaremos enunciar algunos criterios generales que puedan orientar dichas intervenciones, considerando que ellos se utilizarán en situaciones específicas muy diversas.

El incremento de la cantidad de activos que poseen los grupos pobres puede lograrse redistribuyendo los activos existentes en su beneficio, o bien los incrementos futuros de los activos, mediante la reorientación de las nuevas inversiones en favor de dichos grupos. Las intervenciones de este tipo se justifican, entre otras razones, porque tienen un efecto perma-

nente sobre la capacidad de generación de ingresos de los grupos beneficiados.

A su vez, quienes se oponen a este tipo de intervenciones argumentan que, por lo general, es contradictorio con el objetivo del crecimiento y terminan siendo más perjudiciales que beneficiosas para los grupos que se pretende favorecer. Para que esto no ocurra, desde un punto de vista puramente económico, es preciso, por una parte, seleccionar o identificar los sectores que tienen la menor probabilidad de verse afectados negativamente en su productividad por la transferencia de propiedad y, por otra, elegir los proyectos de inversión en favor de los grupos pobres cuyas tasas de retorno no sean inferiores al costo de oportunidad del capital.

Es probable que en las decisiones sobre esta materia el criterio económico sea uno de los elementos de juicio, y que algunas veces no sea el más importante, pero, en todo caso, es conveniente conocer el costo económico que entraña la decisión política.

También es posible que se hagan consideraciones de carácter temporal, en el sentido de que una medida que modifique la estructura de propiedad quizás no cumpla de inmediato con los requisitos económicos, pero que sí la situación cambie favorablemente con el tiempo.

i) *Redistribución de activos existentes*

La redistribución de los activos existentes constituye el camino más directo para incrementar los activos de los pobres, pero también el más conflictivo. Ahora bien, esta redistribución puede adoptar dos modalidades. Una, la transferencia directa de activos en favor de las familias pobres, y otra la socialización de los activos, a través de su transferencia al Estado o a un colectivo de trabajadores.

En general, en el sector industrial las redistribuciones de activos por transferencias directas a las familias pobres ofrecen serias dificultades debido a la indivisibilidad del capital en dicho sector. De aquí que uno de los mecanismos más utilizados para redistribuir la propiedad en el sector urbano sea la nacionalización de empresas industriales, a través de su traspaso al sector público, o la creación de em-

⁸ Algunos de los bienes y servicios que puede proveer el Estado, como por ejemplo nutrición, educación y salud, contienen un componente distributivo, pero puesto que también contienen un componente de consumo, se los ha incluido entre los redistributivos.

presas de trabajadores con propiedad colectiva de capital.

La nacionalización de empresas del sector industrial o la creación de empresas de trabajadores no implican necesariamente una redistribución en favor de los grupos pobres, la que dependerá de la magnitud de la indemnización que reciban los antiguos propietarios; de la eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas o de los trabajadores, todo lo cual afectará la cuantía de los excedentes que esas empresas generan; y el destino que el Estado o los trabajadores den a los excedentes generados.

En el caso de las empresas nacionalizadas, la magnitud de la transferencia neta en el momento de la nacionalización depende del valor de la tasación de sus activos (valor comercial, valor libro, etc.), del monto de la indemnización con relación al valor anterior y de las condiciones de pago de esa indemnización (incluidos plazos, tasas de interés, etc.). Como es obvio, tanto la decisión de pagar una indemnización como su monto y las condiciones en que ella se efectúe, dependen de consideraciones fundamentalmente políticas.

La determinación de los niveles de eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas y de la magnitud real de los excedentes que ellas generan, constituye un área de debate conflictivo, tanto por las valoraciones que implica como por la insuficiencia de la información empírica disponible. Por varios factores, la eficiencia de las empresas públicas, medida en los términos financieros tradicionales, puede no reflejar el verdadero grado de eficiencia de la empresa. Y estos factores se relacionan íntimamente con el efecto redistributivo de las empresas nacionalizadas. En otras palabras, el hecho de que según estudios empíricos realizados, muchas empresas estatales de países en desarrollo revelen tendencias deficitarias⁹ o excedentes insuficientes, no significa que ellas sean ineficientes. El déficit o menor excedente puede deberse, parcial o totalmente, al hecho que las empresas públicas desarrollan actividades que el sector privado no desarrolla por

ser poco rentables, pero que de todos modos cumplen una importante función social que no aparece reflejada en los ingresos monetarios que percibe la empresa.¹⁰ El déficit o menor excedente también puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas subsidien a los compradores de sus bienes o a los usuarios de sus servicios, vendiéndoles a precios inferiores a los costos de producción; o pagándoles a los vendedores de sus insumos precios mayores que los de equilibrio. En estos casos, la nacionalización de empresas implica una redistribución de ingresos en favor de los compradores o usuarios de los bienes y servicios que ellas producen o de los que las proveen de insumos.

Por último, el déficit o menor excedente también puede deberse, total o parcialmente, a que las empresas nacionalizadas paguen a su planta de trabajadores salarios mayores que los de equilibrio, o a que contraten más trabajadores de los que indicaría el nivel óptimo desde el punto de vista de maximización del excedente. En estos casos, la nacionalización de empresas implica una redistribución en favor de los trabajadores desempleados, trabajadores por cuenta propia o trabajadores de sectores menos favorecidos que se incorporan a las empresas nacionalizadas, debido a la mayor utilización que éstas hacen del recurso trabajo.

Ninguno de los mecanismos redistributivos de las empresas nacionalizadas antes mencionados implica necesariamente una redistribución en favor de los grupos más pobres. Tomando en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios que producen y la estructura ocupacional que las caracteriza, es probable que sean los grupos medios los más favorecidos por estos mecanismos redistributivos.

Finalmente, el efecto redistributivo de la nacionalización de empresas también depende del uso que se dé a los excedentes y de la forma como se financien los déficit que ellas generan.

Para el caso de haber excedentes, éstos no constituyen en su totalidad recursos adicionales

⁹ Véase, por ejemplo, A. Gantt y G. Dutto, "Financial Performance of Government Owned Corporations in Less Developed Countries", en *FMI Staff Papers*, vol. XV, 1968.

¹⁰ Al respecto, véase L. Whitehead, "Public Sector Activities", en K. Griffin (ed.), *Financing Development in Latin America*, Mac Millan, 1971, y A. Nove, *Efficiency Criteria for Nationalized Industries*, Allen and Unwin, 1973.

les. En primer lugar, las empresas afectadas pagaban impuestos antes de la nacionalización, de manera que el incremento de recursos a disposición del Estado equivale a las utilidades de las empresas menos el pago de compensaciones o indemnizaciones y menos los impuestos que ellas pagaban con anterioridad. Además, es posible que la política de nacionalización de empresas repercute en el comportamiento del sector privado en cuanto a niveles de producción, inversión, etc., afectando de esa forma la recaudación tributaria del fisco. De existir déficit, el efecto redistributivo de la nacionalización dependerá también de la incidencia de los impuestos (incluido el impuesto inflación) necesarios para financiar el déficit.¹¹

En síntesis, si se desea utilizar la nacionalización como medio de mejorar la situación de los grupos más pobres, es necesario, de una parte, que las empresas nacionalizadas generen excedentes y, de otra, que el Estado se apropie de dichos excedentes y los asigne directamente en beneficio de los grupos más pobres.

En el sector rural, la reforma agraria constituye el principal mecanismo de redistribución de los activos. Más aún, dada la alta concentración de la estructura de la propiedad de la tierra en América Latina,¹² y dado el énfasis que en el desarrollo rural deberá poner toda estrategia de superación de la pobreza, los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra constituyen en muchos países requisitos indispensables para que los beneficios de las políticas de desarrollo rural lleguen a la gran masa de pobres rurales y no sólo a los actuales propietarios de la tierra.

Existen distintas opciones en materia de

reforma agraria según sea la modalidad que se adopte para asignar las tierras transferidas.¹³

La tierra transferida puede asignarse, en propiedad individual, a las familias favorecidas; en propiedad colectiva, traspasando la tierra al Estado o a un colectivo de trabajadores o combinando ambas modalidades, es decir, asignándola en propiedad colectiva durante un período de transición y, posteriormente, en propiedad individual;¹⁴ o, por último, por la coexistencia de granjas familiares y granjas colectivas.

Múltiples son los factores que deben considerarse para determinar la modalidad óptima de reforma agraria. Y entre ellos cabe mencionar los factores ideológicos y políticos relacionados con la estructura existente o propugnada por el gobierno para el resto de los sectores de la economía. En segundo lugar, también la condicionan las características del sector que se intenta reformar, y el tipo de tenencia bajo el cual han trabajado los campesinos que se intenta beneficiar y los niveles de capacitación por éstos alcanzados.

La experiencia de países como México y Bolivia indica que cuando el sector reformado está constituido inicialmente por grandes haciendas de tecnología tradicional que utilizan abundante mano de obra y donde existen medieros, inquilinos y pequeños propietarios, familiarizados con los distintos aspectos del trabajo agrícola, la subdivisión de la tierra en pequeñas parcelas y su posterior asignación en tenencia individual no sólo ha permitido incrementar los ingresos de las familias favorecidas, sino también la producción agrícola. Sin embargo, este tipo de reforma implica marginar de los beneficios directos del proceso a un amplio sector de la población rural. De qué manera este tipo de reforma afecta a los campesinos que permanecen sin tierra es incierta y depende principalmente del efecto que ella tenga

¹¹ Para conocer los efectos de los procesos de nacionalización en Chile y en el Perú véanse los estudios empíricos de A. Foxley, E. Aninat, J. Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", en *Estudios CIEPLAN* N.º 3, Santiago de Chile, 1976; A. Figueroa, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de los ingresos en el Perú", en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, op. cit.

¹² Al respecto, véanse S. Eckstein, G. Donald, D. Horton y T. Carrol, "Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela", World Bank Staff Working Paper N.º 275, 1978; y S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.

¹³ Al respecto, véase M. Lipton, "Towards a Theory of Land Reform", en D. Lehman (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, Faber y Faber, 1974.

¹⁴ Los asentamientos de la reforma agraria chilena constituyen un ejemplo de esta modalidad mixta. Al respecto, véase, A. Foxley, E. Aninat y J. Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", *Estudios CIEPLAN* N.º 3.

sobre la demanda de mano de obra. Si dicho efecto es negativo, es posible que este tipo de reforma empeore en lugar de mejorar la distribución del ingreso del sector agrícola.¹⁵

En general, se sabe por experiencia que los predios pequeños absorben más mano de obra y tienen mayor rendimiento por unidad de superficie que los predios grandes.¹⁶ Por consiguiente, la subdivisión de la tierra incrementa la demanda de trabajo, y los primeros beneficiados por la mayor generación de empleos son las familias que reciben la tierra y, sólo en segundo término, los campesinos sin tierra.

Distinta es la situación cuando el sector que se intenta reformar está constituido por grandes empresas agrícolas, forestales o pecuarias, con tecnologías modernas, de gran densidad de capital y con importantes economías de escala. La subdivisión de este tipo de empresas en pequeñas unidades puede tener un importante efecto negativo sobre la producción del sector y sobre la distribución del ingreso. En estos casos, la reforma agraria, en lugar de intentar la subdivisión de dichas empresas y su posterior asignación individual a las familias favorecidas, debería apuntar hacia la formación de cooperativas de producción o empresas de trabajadores, con propiedad colectiva de la tierra; y en estas empresas cada trabajador recibiría un salario y participación en el excedente. Con la aplicación de estas modalidades se seguirían aprovechando las economías de escala, se retendría el personal calificado de alto nivel, y se lograrían mejores condiciones de comercialización y de acceso al crédito.¹⁷

Para evitar que la reforma agraria —particularmente la modalidad de subdividir la tierra y asignarla en forma individual— afecte la producción agrícola, es importante que el Estado, por lo menos transitoriamente, desarrolle, sea de manera directa o indirecta, tareas de capaci-

tación y asesoría técnica, mejore la comercialización de los insumos y productos y facilite el acceso al crédito de los nuevos propietarios.¹⁸

ii) Reorientación de la inversión

Otra forma de lograr una distribución dinámica de los activos consiste en reorientar la inversión pública, utilizándola como medio para elevar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Al igual que en la redistribución de los activos existentes, y con las mismas ventajas y limitaciones, la inversión pública puede usarse como instrumento de socialización paulatina, incrementando el acervo de activos de propiedad del Estado o de un colectivo de trabajadores; o también puede servir de instrumento para aumentar en forma directa la cantidad y productividad de los activos de los pobres. En este caso será necesario identificar proyectos de inversión rentables y que simultáneamente concentren sus beneficios en los grupos pobres, reduciendo al mínimo las filtraciones hacia el resto de la comunidad.

En las zonas urbanas, la inversión pública puede utilizarse para proporcionar a los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios, sea en forma gratuita o subsidiada, instrumentos de trabajo, asesoría técnica y comercial, crédito, etc. Esto puede hacerse en forma individual o colectiva a través de las cooperativas de productores o las empresas de trabajadores existentes o creando, por parte del Estado, los denominados talleres industriales.

En las zonas rurales la inversión puede destinarse a construir obras de infraestructura, como caminos y obras de regadío, o a mejorarlas; a proporcionar, en forma gratuita o subsidiada, instrumentos, maquinarias e insumos agrícolas; y a perfeccionar los canales de comercialización y el acceso al crédito, etc. El efecto que este tipo de inversiones tenga sobre la pobreza dependerá de su rentabilidad y del porcentaje de pobres rurales que poseen tierras. Tanto la gran dispersión geográfica de las

¹⁵ Al respecto, véase A. Berry, "Land Reform and Agricultural Income Distribution", en *Pakistan Development Review* 11, N.º 1, 1971.

¹⁶ Al respecto, véase P. Dorner, *Land Reform and Economic Development*, Penguin, 1972; y W. Clime, *Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*, North-Holland, 1970.

¹⁷ Al respecto, véase S. Barraclough, "Alternative Land Tenure System Resulting from Agrarian Reform in Latin America", en *Land Economics*, vol. XLVI, 1970.

¹⁸ Al respecto, véase C. Bell y J. Duloy, "Rural Target Groups", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.

familias rurales pobres como el hecho de que las familias sin tierra representen más de dos tercios del total de las familias pobres rurales en América Latina, limitan fuertemente la eficacia de este instrumento. Estos dos factores muestran claramente, además, que para que la reorientación de las inversiones logre favorecer a un amplio sector de pobres rurales, en muchos de estos países debería complementarse con la redistribución de la tierra.

b) *Políticas orientadas a incrementar la cantidad y productividad de los empleos*

El ingreso de los grupos pobres proviene sobre todo y casi exclusivamente de su trabajo. Aun en el caso de quienes disponen de algún activo productivo es el trabajo incorporado el principal factor generador de ingreso. Por lo tanto, la demanda de empleo influye de una manera determinante en el bienestar de los grupos de menores recursos. Además, el bienestar derivado de tener una ocupación no sólo es económico, sino que es también psicológico y se expresa en una mayor estabilidad familiar.

No es sólo la cantidad de empleos que genera la economía lo que influye en el bienestar de los más pobres, sino también el tipo de empleo. La experiencia indica que el crecimiento del sector moderno ha sido insuficiente para crear la cantidad de empleos que le permita ocupar al contingente de la población que se incorpora anualmente a la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, transferir a ocupaciones más productivas a quienes actualmente tienen empleos de muy baja productividad.

Ya se han explicado antes algunos de los factores determinantes de que el crecimiento económico no haya influido en la forma esperada en la mengua de la subutilización de la mano de obra. Pero también existen otras razones que están en las modalidades del funcionamiento de las economías latinoamericanas, originadas tanto en causas estructurales como en distorsiones creadas por la aplicación de políticas erradas o por el uso de instrumentos ineficientes, ya sea para maximizar el crecimiento económico como para generar mayores empleos.

El desafío consiste en identificar políticas e instrumentos cuya aplicación pueda lograr

simultáneamente los efectos buscados en materia de empleo y redistribución, sin afectar o minimizando sus consecuencias negativas sobre el crecimiento.

De la experiencia del crecimiento de los países latinoamericanos ha surgido la duda acerca de si se ha aprovechado de la mejor manera el potencial productivo de los países, y si la combinación de factores (relación capital-trabajo) ha sido la más adecuada dada su escasez relativa. Estas dudas surgen al comprobar en algunos países el sobredimensionamiento de sectores que hacen uso intensivo de capital y de tecnología moderna extranjera y que, por esa misma razón, tienen una limitada capacidad de absorción de mano de obra, en especial de la menos calificada. Tales sectores utilizan una elevada proporción del acervo de capital y, en cambio, dan empleo a una reducida proporción de la fuerza de trabajo.¹⁹ El resto de los sectores, a su vez, ha visto disminuidas sus posibilidades de crecimiento, ha recibido una escasa fracción de los recursos de inversión y ha debido absorber gran parte del aumento de la fuerza de trabajo a bajos niveles de productividad. Esta situación de heterogeneidad en cuanto a tecnología, empleo y producción ha tendido a agravarse a través del tiempo, limitando en forma creciente la capacidad de generación de empleos adecuados en la región.²⁰

i) *La estructura productiva y la utilización de la mano de obra*

Es un hecho conocido que el crecimiento económico de la mayoría de los países de la región, en especial el del sector industrial productor de manufacturas, se ha visto influido de una manera decisiva por la sustitución de importaciones, fenómeno producido de una manera consciente a través de una política que

¹⁹ Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Santiago, primer semestre de 1976.

²⁰ Ver Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, BID/FCE, México, 1970; OEA, "Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America", 1973; CEPAL, "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, N.º 20, Santiago, 1978.

protege a ciertos sectores de la competencia externa. Esta estrategia de desarrollo tiene su origen, en muchos casos, en la crisis de los años 30 y se acentúa a partir de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con el transcurso del tiempo varias de las condiciones iniciales cambiaron y, a pesar de ello, se continuó indiscriminadamente el proceso de sustitución de importaciones hasta el punto que probablemente perjudicó las posibilidades de crecimiento de los países que no adaptaron sus estrategias de desarrollo a las nuevas condiciones.

El instrumento de política con más frecuencia utilizado para estimular el proceso sustitutivo ha sido los aranceles que protegieron sobre todo la producción de las industrias manufactureras nacionales.

No está en discusión por cierto si América Latina debe o no industrializarse, o si debe confiar sólo al mercado la asignación de los recursos.

En una economía mixta la incentivación selectiva de ciertos sectores productivos, en forma directa o indirecta, por parte del Estado, no sólo constituye una de las principales tareas de la planificación económica, sino que le brinda su plena justificación.

Las observaciones sobre el proceso de sustitución apuntan, por una parte, a los efectos que tiene la decisión de proteger ciertos sectores y desproteger a otros, especialmente cuando estos últimos tienen características tecnológicas que se adecuan a la dotación de recursos existentes y, por otra, a la eficacia del instrumento utilizado, esto es la protección arancelaria.

La intervención del Estado debería tender a estimular los sectores donde los beneficios sociales exceden los beneficios privados con independencia de su naturaleza industrial, agrícola, minera o de servicios, o del destino interno o externo del producto. En términos más específicos, con relación al aprovechamiento de los factores teniendo en cuenta sus escaseces relativas, la acción del Estado debería tender a eliminar las diferencias que favorecen a los sectores o subsectores que utilizan con mayor intensidad el capital, acabando de esa forma con las discriminaciones de que suelen ser objeto el sector agrícola y otros que hacen uso intensivo del factor trabajo.

Estas reflexiones críticas sobre las políticas proteccionistas, que normalmente estuvieron acompañadas de políticas cambiarias que mantuvieron sobrevaluadas las monedas nacionales, tenderían a orientar la política comercial de los países hacia una mayor apertura externa. A pesar de que creemos que esa es una decisión correcta para una mejor asignación de los recursos, aumentar la tasa de crecimiento y crear un mayor número de empleos, esto de ninguna manera implica renunciar a una promoción y conducción activa del proceso de desarrollo por parte del Estado.

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la comprobación de rigideces, distorsiones y 'externalidades' que impliquen divergencias entre los valores privados y los sociales; el reconocimiento de componentes dinámicos en el logro de ventajas comparativas justifican, entre otras razones, una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertas actividades.

Como no sólo las políticas comerciales han afectado la estructura productiva de los países de la región, vale la pena destacar también las políticas de precios e inversiones.

Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión para identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas, los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agríco-

las se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda, sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas.

Respecto a la política de inversiones públicas, en este campo las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos basados en criterios sociales de manera que revierta la tendencia o sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esto significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan la mano de obra con mayor intensidad.

ii) *Costo relativo del capital y el trabajo*

Además de las distorsiones indicadas que generan las políticas comerciales, de precios y de inversiones, se agregan aquellas otras derivadas del aumento del costo relativo del trabajo por sobre lo que correspondería en función de su abundancia relativa en la economía. En este sentido, ha sido frecuente, en especial en los países que tuvieron inflación persistente, que las tasas de interés real hayan sido negativas, lo que provoca una fuerte demanda por créditos. Es sabido que la mayor proporción del crédito bancario se destina a las grandes empresas, ya sea porque forman parte del conglomerado que controlan los bancos, o porque presentan mejores garantías y, por lo tanto, menores riesgos para el prestamista.

La existencia de tipos de cambio subvaluados, las frecuentes exenciones de derechos de importación para maquinarias y equipos, además de las tasas de interés negativo, incentivan el uso de capital que es el factor más escaso.

Por otra parte, el costo de contratación de mano de obra se ve aumentado en muchos casos por factores tales como el financiamiento del sistema de seguridad social que gravita sobre el costo de la planilla de salarios; en algunos países este costo adicional excede el 20 por

ciento del costo directo de los salarios. Desde luego, no se trata de reducir los beneficios de la seguridad social, sino de cambiar el sistema de financiamiento, haciéndolo más progresivo y evitando que aumente el costo de contratación de la mano de obra para mejorar la relación de precios entre el factor trabajo y capital.

Si se corrigen las distorsiones que estimulan el empleo de capital y desalientan la utilización de mano de obra sería razonable esperar un aumento de la demanda por trabajo. Además podría lograrse una mayor tasa de crecimiento si se adoptan las medidas que permitan un cambio en la estructura productiva orientada a un mayor desarrollo de los sectores, donde se puedan aprovechar las ventajas comparativas naturales y adquiridas, y cuya intensidad de uso del capital sea menor. Este crecimiento económico tendría mayor efecto sobre la demanda por trabajo que en el pasado, toda vez que se hayan eliminado las distorsiones producidas por la aplicación de ciertas políticas que han limitado un efecto positivo sobre la demanda de trabajo.

2. *Las intervenciones de tipo redistributivo*

La naturaleza del problema de la pobreza exige soluciones de fondo que modifiquen el funcionamiento del sistema económico de tal manera que se altere, en forma permanente, la distribución primaria del ingreso, aumentando el de los grupos pobres a niveles compatibles con la satisfacción de sus necesidades básicas.

Algunas de esas soluciones de fondo son las que en la sección anterior hemos denominado como distributivas, y consisten esencialmente en la generación de más y mejores empleos y de más y mejores activos productivos para los grupos pobres.

Sin embargo, este tipo de transformaciones no producirá sus efectos a un corto plazo y, por consiguiente subsistirán las situaciones angustiosas de pobreza.

En consecuencia, reconociendo que la solución permanente del problema de la pobreza provendrá de la aplicación de las medidas distributivas, es necesario aliviar desde ahora las situaciones precarias de numerosas familias. Para ello se deberá recurrir a las llamadas intervenciones de tipo redistributivo, es decir,

aquellas que tienen como objetivo corregir la distribución primaria del ingreso para aliviar la situación de los más pobres, mediante transferencias monetarias o no monetarias entre los distintos grupos sociales.

En general, las acciones redistributivas, por lo tanto, pretenden beneficiar a un determinado grupo objetivo proveyéndole de ciertos bienes y servicios gratuitamente, o a precios inferiores a los del mercado, o transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

Como ya se ha señalado, el mercado no ofrece las soluciones necesarias para superar la pobreza. Sólo podría reorientar los recursos a favor de ellos un agente externo que actúe a través del mercado, modificando su resultado, o al margen de él. Y dada la complejidad y magnitud de esta tarea sólo el Estado puede realizarla.

A continuación se analizan algunos de los factores que determinan o condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva estatal.

a) *Condicionantes de la acción redistributiva del Estado*

En primer lugar corresponde señalar la voluntad y capacidad políticas de los gobiernos para enfrentar la tarea de superar o aliviar la pobreza. La carencia de una verdadera voluntad ha sido y puede continuar siendo uno de los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese objetivo.

Muchas causas pueden explicar tal situación. Destaca el hecho de que al recaer la acción redistributiva del Estado sobre los ingresos actuales o futuros de los grupos no pobres, éstos deberán ceder parte de los mismos en beneficio de los más pobres. Sin embargo, el ordenamiento institucional y el funcionamiento del sistema de poder están fuertemente orientados en favor del grupo de propietarios, profesionales, burócratas y trabajadores organizados, y en detrimento de los grupos de baja productividad y organización, los cuales incluyen una parte muy importante de los trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y asalariados de los llamados sectores desprote-

gidos.²¹ En síntesis, los grupos que deberían ceder parte de su participación son precisamente aquellos que presentan mayores niveles de organización y capacidad de presión e influencia sobre los gobiernos para frenar su acción redistributiva, en tanto que los grupos que deberían beneficiarse de esta acción, carecen de una efectiva organización y capacidad de presión para promoverla.²²

Otro factor que ha influido en la falta de voluntad o de capacidad política ha sido la creencia que la eliminación de la pobreza y el crecimiento económico son dos objetivos incompatibles entre sí. Su resultado: una tendencia a postergar el problema de la pobreza y a enfatizar el del crecimiento.

Una segunda categoría de factores que condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado está relacionada con la dimensión del sector público; con su estructura burocrática y administrativa; con el insuficiente conocimiento que se tiene respecto de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros; y con la determinación tanto de las áreas donde es necesario intervenir como de las políticas e instrumentos necesarios para realizar eficazmente la redistribución.

La dimensión del sector público, no necesariamente en tanto propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en cuanto capacidad de movilizar recursos, constituye un factor condicionante fundamental.

En lo que se refiere a la tributación, principal fuente de financiamiento del gasto, digamos que los estudios empíricos realizados sobre la incidencia del sistema tributario en América Latina indican, salvo contadas excepciones,²³ el predominio de los impuestos indirectos.

²¹Véanse A. Pinto y A. Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina"; R. Frech-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso"; J. Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina"; todos en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, op. cit.

²²De aquí se deduce la importancia de la organización de los grupos pobres dentro de una estrategia de ataque a la pobreza.

²³Véase, R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empir-

tos sobre los directos; la mínima o inexistente tributación sobre la propiedad y sobre las ganancias de capital; la existencia de amplios márgenes de evasión y de regímenes tributarios preferenciales y de exenciones.²⁴

Por otra parte, los estudios acerca de la incidencia del gasto público presentan un cuadro todavía más confuso.²⁵ Algunos plantean que los gastos públicos tienen cierta incidencia redistributiva, en tanto que otros sugieren que esta redistribución en realidad sólo transfiere ingresos desde los grupos altos hacia los grupos medios altos sin alcanzar, en forma efectiva, a los grupos pobres. Esta situación se explicaría por la falta de incorporación de estos últimos a los mecanismos y canales a través de los cuales se distribuyen los beneficios del gasto público.

La estructura administrativa del Estado constituye otro factor condicionante de vital importancia. En materia de redistribución del ingreso, el aparato administrativo de la mayoría de los países de la región está más adecuado para beneficiar a los grupos de ingresos medios y altos, particularmente en el sector urbano, que a los grupos de menores ingresos de la sociedad. Esta estructura administrativa es, en cierta forma, resultado de una acción deliberada que obedece a las razones antes señaladas. Sin embargo, ella también corresponde en parte a cierto grado de desconocimiento no sólo de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, sino también, como ya se indicó, al hecho de no haberse identificado apropiadamente las áreas de intervención y

las políticas e instrumentos más eficientes para superar o aliviar la pobreza.

b) *Las políticas redistributivas; su factibilidad económica y administrativa*

Desde el punto de vista económico la acción redistributiva que realiza el Estado a través del gasto público encuentra dos obstáculos principales: su efecto negativo sobre la tasa de crecimiento y el financiamiento. Por otra parte, desde el punto de vista administrativo las principales dificultades están en la identificación del grupo objetivo y en evitar las filtraciones hacia los demás grupos sociales.

Argumentos tales como que hay que crecer primero y redistribuir después, que no se puede redistribuir la pobreza y otros más, han servido para justificar la debilidad de las políticas redistributivas. De todas maneras, hoy ya son pocos los economistas que persisten en la creencia que una acción redistributiva perjudica seriamente el crecimiento. En realidad, podemos afirmar que el dilema entre redistribución y crecimiento no es muy grave, salvo en el caso de aquellos países con pobreza estructural y generalizada, donde la superación de la pobreza excede la capacidad económica actual y potencial del país, por lo menos dentro de un horizonte de tiempo razonable.²⁶

Algunos estudios realizados para los países de desarrollo medio, o semindustrializados, de América Latina demuestran que es factible aumentar las transferencias de carácter redistributivo sin que esto provoque un efecto demasiado adverso sobre el crecimiento económico.

Partiendo de supuestos económicos pesimistas, es decir admitiendo que el financiamiento de las transferencias reduciría el ahorro destinado a inversión y que el gasto que realizarían los beneficiarios de tales transferencias tendría una productividad nula, se ha concluido que el *trade-off* entre redistribución y crecimiento tendría una relación de diez a uno. O expresado de otro modo, que transferencias por

ical Studies", en *IMF Staff Papers*, Washington, Vol. XX, N.º 3, 1973.

²⁴Véase, R. J. Chelliah y otros, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-1971", en *IMF Staff Papers*, Vol. XXII, N.º 1, 1975.

²⁵Véanse, por ejemplo, R. Bird y L. De Wulf, *op. cit.*, L. De Wulf, "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", Washington, Fondo Monetario Internacional, 1974; J. Meerman, "Fiscal Incidence in Empirical Studies of Income Distribution in Poor Countries", Washington, AID Discussion Papers, 1972; A. Foxley, E. Aninat y J. Arellano, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980; M. Urrutia y C. de Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, *op. cit.*

²⁶Véase, H. Chenery, M. Ahluwalia, C.L. Bell, J. Deeloy y R. Jolly, *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press, 1974.

un monto equivalente a 5% del producto destinadas al consumo reducirían la tasa de crecimiento sólo en medio punto porcentual.²⁷

Coincidimos con el autor del estudio mencionado en que los efectos negativos sobre la tasa de crecimiento pueden multiplicarse si las políticas de transferencia o el conjunto de medidas distributivas y redistributivas provocan incertidumbre entre los inversionistas. Si se realiza una reforma tributaria que afecte principal o exclusivamente a las personas de mayores ingresos (el 10% más rico de la población, por ejemplo), pero al mismo tiempo se modifican las normas preestablecidas que afectan variables tan importantes como son la propiedad, la libertad de operación en algunos mercados, la libre disponibilidad de los ahorros o ganancias, u otras que los inversionistas estimen fundamentales para tomar sus decisiones en materia de inversión, ya no podría decirse que es la reforma tributaria la causante de la reducción de las inversiones, sino más bien que es el conjunto de medidas el que provocaría efectos directos e indirectos derivados de la incertidumbre.

Ahora bien, si en condiciones normales es difícil hacer predicciones sobre el comportamiento de los agentes económicos, en un proceso de cambios profundos y acelerados esas predicciones se tornan imposibles. En todo caso, es muy probable que en la medida que el inversionista, grande o pequeño, perciba como estable un cambio radical de las reglas del juego, esto afecte negativamente sus decisiones de invertir.

El segundo punto que debe mencionarse, como ya se indicó, es el referente a la factibilidad de que los gobiernos apliquen acciones redistributivas en la escala necesaria con respecto a los recursos disponibles.

Como puede observarse en el cuadro 2, actualmente el déficit de pobreza como porcentaje del producto interno bruto en América Latina (muestra de diez países) es algo superior al 4%. Sólo el caso de Honduras parece fuera de

toda posibilidad de cubrir el esfuerzo necesario por la vía de transferencias, ya que alcanza al 22% del producto interno bruto.

Como es sabido, la relación entre déficit de pobreza y producto interno bruto puede ofrecer una engañosa imagen de factibilidad, desde el punto de vista de la capacidad de los gobiernos. Por consiguiente parece mejor comparar el déficit de pobreza con la recaudación tributaria, para formarse una idea más exacta del esfuerzo requerido para que un gobierno cubra dicho déficit.

El cuadro 4, que aparece a continuación, muestra el déficit de pobreza como porcentaje de la recaudación tributaria.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
COMO PORCENTAJE DE LA RECAUDACION
TRIBUTARIA

Países	1970	1981	2000 ^a	
			Crec. Alto	Crec. Bajo
Argentina	5	4	3	3
Brasil	34	19	6	8
Colombia	78	46	23	29
Costa Rica	24	17	8	10
Chile	7	6	3	4
Honduras	216	155	127	151
México	29	17	7	9
Panamá	38	27	12	16
Perú	87	68	49	57
Venezuela	20	13	11	12
<i>Total</i>	<i>31</i>	<i>19</i>	<i>8</i>	<i>11</i>

Fuente: Elaborado a base del cuadro 2 y a proyecciones de recaudación tributaria.

^aVéase nota en cuadro 1.

Dada la tasa media tributaria existente en la región y las imperfecciones de los sistemas tributarios (evasión y exenciones legales), no parece una tarea imposible lograr un aumento de la tributación entre 15 y 20 por ciento, lo que permitiría un aumento sustancial del gasto social. Si se lograra canalizar este mayor gasto exclusivamente a los grupos más pobres se podría alcanzar a satisfacer algunas de sus necesidades esenciales.

²⁷Veáse, Marcelo Selowsky, "Income Distribution, Basic Needs, and Trade Offs with Growth: The Case of Semi-industrialized Latin American Countries", en *World Bank Reprint Series*, N.º 176.

En consecuencia, para que el gasto social sea eficiente desde el punto de vista del alivio de la pobreza se necesita una identificación precisa de los grupos objetivo, lo cual tampoco constituye una tarea fácil dada la variedad de situaciones en que se manifiesta la pobreza y la dispersión geográfica de los pobres. Además, también es una tarea compleja la administración de esas políticas para llegar sólo a quienes se desea beneficiar y no incurrir en gastos excesivos (filtraciones). Las políticas deberán cumplir con los criterios de exhaustividad y exclusividad, esto es, lograr cubrir totalmente el universo identificado como grupo objetivo y sólo a él.

Como puede apreciarse, es imprescindible superar la dificultad de identificar a los miembros del o de los grupos objetivo, para después elegir el instrumento más eficaz para hacer llegar las transferencias sólo a ellos y al mayor número de ellos.

En años recientes, en algunos países de la región, se hicieron en ese sentido importantes esfuerzos confeccionando mapas de pobreza. Infortunadamente, estos esfuerzos aún son insuficientes, lo que dificulta la aplicación de políticas redistributivas. De todos modos no es posible esperar disponer de información óptima para iniciar el urgente ataque a la pobreza absoluta. Es preciso, entonces, recurrir a los mejores medios dentro de las actuales limitaciones para poner en marcha las políticas conducentes a mejorar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En síntesis, la elección de las políticas redistributivas debe hacerse tratando de minimizar su efecto negativo sobre el crecimiento económico y proponiéndose alcanzar de la manera más eficiente al grupo objetivo. Todo esto, claro está, si partimos del supuesto que existe la voluntad y capacidad políticas requeridas para superar los obstáculos que surgirán entre los grupos que sentirán afectado su bienestar, ya sea por los mayores impuestos que les correspondan pagar o por la disminución de los beneficios que estaban obteniendo del gasto público.

c) *Algunas modalidades de políticas redistributivas*

En general, las políticas redistributivas

pueden clasificarse en dos grupos. En el primero, las políticas destinadas a brindar directamente los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas y, en el segundo, las políticas destinadas a transferir ingresos a los pobres. Cada uno de estos dos grupos aborda un aspecto de la pobreza y constituyen las dos caras de un mismo problema. Así, ambos aspectos deben ser atacados simultáneamente, pues concentrarse en sólo uno de ellos, descuidando o dejando de lado el otro, imposibilitará llevar a cabo con éxito la tarea de erradicar las manifestaciones de la pobreza.

Las políticas del segundo grupo, es decir, las destinadas a garantizar un cierto nivel mínimo de ingreso para los pobres, están constituidas por las transferencias monetarias. En general, estas experiencias en América Latina son limitadas y, en algunas ocasiones, muy costosas por la dificultad de alcanzar exclusivamente a los grupos objetivo. Este es el caso, por ejemplo, de las transferencias que se hacen a empleados y obreros con relación al número de dependientes del jefe de hogar. Por la dificultad de discriminar entre los hogares, esta asignación se paga independientemente de sus ingresos, ya que tiene derecho a ella todo asalariado con dependientes que satisfagan las condiciones que estipula la ley que otorga el beneficio. Además, debe tenerse en cuenta que una proporción importante de los pobres no son asalariados. Como podrá advertirse es este un caso donde no se cumple el criterio de exclusividad como así tampoco el de exhaustividad.

Otra modalidad de transferencia monetaria que satisface de manera muy parcial el objetivo básico es la adopción de subsidios de cesantía. Si bien esta medida puede significar un alivio importante, aunque transitorio, para situaciones angustiosas derivadas del desempleo, la información ofrecida indica que el desempleo abierto ha sido relativamente bajo en la región y que es mucho más frecuente que los jefes de hogares pobres estén subempleados. Por lo tanto, el subsidio de cesantía alcanzaría a una proporción muy reducida del grupo objetivo, y de este modo tampoco se cumpliría con el criterio de exhaustividad.²⁸

²⁸Puede agregarse que, además, estos subsidios po-

Cualquiera sea la modalidad de transferencia monetaria adoptada, tiene algunos efectos económicos semejantes. Puede suponerse, por ejemplo, que serán similares sus efectos negativos sobre el crecimiento, originados por la reducción del ahorro y de la inversión de los grupos que deberán financiar los costos de las transferencias. De la misma manera, será semejante su efecto sobre el aumento del consumo de ciertos bienes provocado por quienes reciben las transferencias. Por último, como podrá advertirse ambos tipos de transferencias respetan la llamada soberanía del consumidor en la solución del problema de la pobreza.

Las políticas destinadas a aumentar el nivel de ingreso monetario de los pobres son complementarias de aquellas otras destinadas a aumentar la disponibilidad de los bienes y servicios esenciales y el acceso de los grupos pobres a los mismos.

Puesto que el mercado no proveerá automáticamente los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas, el sólo hecho de aumentar los ingresos de los pobres será insuficiente para provocar un desplazamiento de los recursos productivos nacionales para producirlos. Esta razón hace necesarias las intervenciones públicas directas, las que deben consistir en acciones deliberadas tendientes a corregir deficiencias en el consumo de determinados bienes o servicios básicos. Con estas acciones se pretende ofrecer a las familias pobres dichos bienes o servicios, sea gratuitamente o a un precio inferior al del mercado.

Estas acciones estatales se llevan a cabo principalmente a través del gasto público social, en educación, en salud, en vivienda, etc.; sin embargo, como ya se ha señalado, estas acciones han sido insuficientes e ineficientes. Sobre la ineficiencia ha influido, entre otros factores, la falta de coordinación en la formulación y ejecución de los programas sociales; es decir, las políticas en las distintas áreas sociales tienden a ser aisladas; o expresado de otra manera digamos que ellas se formulan separadamente en función de objetivos sectoriales, con la con-

siguiente asignación de los recursos de acuerdo a la división administrativa tradicional y al peso relativo que ellas tengan en el gobierno.

El hecho de formular las políticas en forma aislada lleva a desperdiciar recursos en una proporción significativa puesto que no se toman en cuenta las importantes 'externalidades' positivas en la satisfacción de las necesidades básicas, tanto a nivel de insumos como de resultados.

Las carencias que sufren las familias pobres son múltiples y los recursos del Estado no bastan para satisfacerlas todas a un mismo tiempo; se debe por tanto encontrar la forma de obtener el máximo rendimiento de los recursos estatales asignados.

Por lo tanto, la acción redistributiva estatal debe orientarse a satisfacer simultáneamente más de una carencia. Pero como ya se dijo que no pueden atacarse todas a un tiempo, el problema consiste en encontrar un 'núcleo esencial' de necesidades básicas que puedan ser solucionadas a la vez. Por eso se deberán escoger aquellas que mayor efecto tengan sobre la satisfacción del conjunto de las necesidades básicas. Y para ello será esencial alcanzar un criterio orientador que permita ubicar ese núcleo básico, a través de la identificación de las carencias cuya superación revista un mayor efecto positivo en la satisfacción de otras necesidades básicas.

d) *Un criterio para fijar prioridades*

Un criterio posible para identificar el núcleo esencial de necesidades básicas que se desea satisfacer a través de políticas redistributivas sería determinar qué problemas enfrenta una persona pobre en su ciclo vital. Para facilitar su identificación podría dividirse la población por tramos de edad; así, por ejemplo, de 0 a 6 años (infancia); de 7 a 20 años (niñez y juventud); de 21 a 65 años (adultos) y más de 65 años (vejez).

En el primer grupo de edad, infancia (0-6 años), los problemas se manifiestan bajo tres formas principales: alto grado de morbi-mortalidad, desnutrición y retraso mental 'sociocultural'.

La mortalidad infantil en los países de la región, a pesar del progreso registrado, sigue

seen una indudable connotación de gratuidad paternalista que parece justificarlos sólo durante períodos de emergencia y por un tiempo limitado.

siendo muy elevada. En un caso extremo, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en El Salvador era en 1975 casi siete veces mayor que la de Suecia. Por otro lado, las principales enfermedades que afectan a los niños en esta edad son las epidémicas, respiratorias y diarreicas; su exposición a las mismas comienza ya en la vida intrauterina y se prolonga posteriormente como consecuencia de la desnutrición y las malas condiciones de salud. Por último, el retraso mental de los niños pobres, que en sus formas más leves y moderadas aparece bastante difundido, obedece a la desnutrición y a la falta de estimulación y se expresa más tarde en dificultades de aprendizaje, deficiencias en el rendimiento escolar y bajos umbrales de atención escolar.

De lo expuesto se desprende que deberán ser prioritarias las políticas de educación y nutrición de las madres antes, durante y después del embarazo y el parto; en segundo lugar, una política de nutrición en las edades tempranas y, por fin, centros integrales de atención al menor, donde se insista en los cuidados de salud y en la estimulación temprana.²⁹

Es menester enfatizar que por su elevado grado de incidencia en el desarrollo futuro de la persona, la acción prioritaria del Estado deberá concentrarse en este grupo etario.

La segunda etapa señalada es la de la niñez y juventud (7-20 años). Al disminuir el

ritmo de crecimiento físico de los niños, pierden importancia los problemas que antes los aquejaban; disminuye el grado de desnutrición, lo cual reduce los grados de morbilidad y mortalidad. El problema más significativo durante esta etapa es el de la educación, ya que la persona debe prepararse para estar en condiciones de asumir adecuadamente las responsabilidades que tendrá cuando sea adulto.

La educación es la forma de desarrollar el potencial humano de cada individuo; por consiguiente la política a seguir en este caso consiste en asegurar la participación y permanencia del niño en el proceso educacional, y para ello habrá que identificar cuáles son los instrumentos más eficaces. Además, se ha comprobado que reporta evidentes beneficios tanto sociales como económicos. En efecto, según estudios del Banco Mundial,³⁰ la tasa de rendimiento social de inversiones en educación primaria para los países en desarrollo es de 24%, es decir, mayor que la tasa de rendimiento de muchos proyectos alternativos. Para la educación secundaria y superior, las tasas de rendimiento social son de 15% y 12%, respectivamente.

Cabe anotar, por último, que hacia el final de este período aparecen los problemas con que se enfrenta la juventud, en especial los derivados del ocio producto del fracaso escolar y de la falta de oportunidades de trabajo. Sólo este tema daría para varios artículos de la dimensión del presente,³¹ de manera que apenas nos limitaremos a llamar la atención sobre su existencia.

El período de edad adulta (21-65 años) enfrenta como problema fundamental la falta de un puesto de trabajo estable con un nivel de remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Las políticas distributivas destinadas a generar mayor empleo a través

²⁹Sobre la situación de los menores de seis años en la región y las políticas y programas que les benefician véanse UNICEF, *Dimensiones de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1982; F. Galofré (com.), *Pobreza crítica en la niñez*, CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, 1981; E. Pollitt, *Poverty and Malnutrition in Latin America. Early Childhood Intervention Programs*, Nueva York, Praeger Press, 1980; UNICEF-CEPAL, *Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1979; J.P. Terra (coord.), *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, UNICEF, 1979; M. Maurás, J. Filp, C.L. Latorre, *La atención al preescolar en América Latina y el Caribe*, UNICEF, 1979; S. Brálic, y otros, *Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño*, Santiago de Chile, UNICEF-CEDEP, 1978; L. Mata, *The Children of Santa María Cuaqué: A Prospective Field Study of Health and Growth*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1978; L. Bravo y H. Montenegro, *Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza*, Santiago de Chile, UNICEF, Ediciones Nueva Universidad, 1977 y F. Galofré, "Formulación de políticas de infancia y juventud en familias pobres", E/CEPAL/PROY. I/R. 46, Santiago de Chile, 1981.

³⁰Véase Informe sobre el desarrollo mundial 1980, Washington, D.C., Banco Mundial, 1980.

³¹Véase, H. Kirsch, "La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas relativos a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo", en este mismo número de la *Revista de la CEPAL*; OECD, *Entry of Young People into Working Life*, París, 1977; OECD, *Youth Unemployment*, París, 1978; Adolfo Gurrieri y otros, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, México, Siglo XXI, 1971.

del cambio en la estructura y funcionamiento de la economía deberían complementarse con otras destinadas a generar empleos adicionales. En este sentido se podría elaborar un programa que, por una parte, creara puestos de trabajo en el sector público y, por otra, otorgara subsidios a la contratación de mano de obra en el sector privado.³² Este tipo de programa podría tener características semejantes a los de transferencias monetarias y probablemente reemplazar ventajosamente algunos de ellos. En efecto, este tipo de transferencia monetaria se haría a través del empleo, lo que constituye un objetivo en sí mismo y puede considerarse como una necesidad básica de la familia. En este sentido existen experiencias en varios países; los grupos objetivo se autodeterminan y dichas experiencias pueden ponerse en práctica con rapidez.

En el caso de las personas pobres de más de 65 años de edad, éstas deberían estar cubiertas por algún sistema de pensión a la vejez y seguros contra invalidez y enfermedades.

De la misma manera, y como un grupo objetivo que aparece a cualquier edad está el de los minusválidos. Tanto las personas que han dejado de trabajar, como aquella que se ha visto limitada por enfermedad o accidente deben constituir una preocupación de la sociedad en su conjunto y no gravitar solamente sobre el grupo familiar más inmediato.

En síntesis, el Estado deberá atacar el problema de la pobreza con las medidas redistributivas reseñadas en esta sección, es decir, generando empleos adicionales y reformulando la política social para ampliar sus resultados y hacerla más eficiente. Podrá decir, entre otras cosas, que un programa de la naturaleza del reseñado es muy costoso para ser enfrentado por vía fiscal; que su administración es muy compleja; que en el caso de la generación de empleos no existen proyectos suficientemente productivos o de interés social; y, además, que este tipo de acciones paliativas tienden a

desviar la atención de las transformaciones de fondo y que contribuirían a postergar las decisiones políticas que brindarían una solución permanente al problema de la pobreza.

La pregunta que se plantea ante esta última objeción es si cabe admitir desde un punto de vista ético esperar que ocurran transformaciones estructurales sin tomar antes medidas apropiadas para por lo menos aliviar las situaciones de pobreza absoluta. Más aún, si se sabe que los cambios estructurales deben ir acompañados de elevadas tasas de crecimiento durante un período prolongado para superar las expresiones más dramáticas de la pobreza y que es altamente improbable que se den ambas circunstancias. Por esto, desde nuestro punto de vista es una obligación moral recurrir a todos los medios posibles para superar o aliviar desde ya la pobreza.

Partiendo de este supuesto cabe preguntarse si un programa masivo de empleo y la reorganización de la política social es inviable desde el punto de vista de su financiamiento. La situación difiere de país a país, pero puede adelantarse la hipótesis que, salvo en los países menos desarrollados de la región, el programa es económicamente viable. La reorganización de la política social, por un lado, requerirá básicamente un reordenamiento de los recursos disponibles, más que un aumento de los mismos. En cuanto al costo de un programa de creación masiva de empleos adicionales, un cálculo ilustrativo que utiliza datos representativos de países de mediano desarrollo de América Latina, llega a la conclusión de que si un país asigna el 3% de su producto interno bruto a un programa de creación de empleos, alrededor del 15% de la fuerza de trabajo podría acogerse al programa.

Según estos datos representativos, la tributación en el país no debería aumentar más allá de un 15%. Este porcentaje disminuirá si es posible transferir a este programa recursos de otros poco eficientes (ciertos subsidios, por ejemplo) o de otros gastos corrientes y de capital (defensa, inversiones suntuarias, educación universitaria, etc.) que tengan menor prioridad desde un punto de vista social y cuya reducción no produzca efectos negativos sobre el crecimiento económico o la equidad distributiva.

³²Véase Enrique de la Piedra, "Generación de ingresos para grupos pobres: Análisis de dos instrumentos de creación de empleos adicionales", *Boletín de Planificación del ILPES*, N.º 15, 1982.

Con referencia a la cuestión administrativa, la creación de un fondo que ataque la pobreza podría ayudar a prestigiar el programa de generación de empleos adicionales frente a la opinión pública; a darle una mejor imagen política; a asegurar una inversión eficiente de los recursos; y también a identificar los proyectos rentables desde un punto de vista económico o social. Dicho fondo podría tener, a nivel nacional, un consejo administrativo 'representativo' e instancias a nivel regional; su personal técnico y administrativo podría ser reducido y su función principal la de promover la formulación de proyectos, en estrecha colaboración con las autoridades encargadas de la política social y evaluarlos posteriormente para así establecer prioridades. Las fuentes de financiamiento de este fondo provendrían principalmente de la reasignación de gastos presupuestarios, de las economías producidas por la reducción de subsidios ineficientes, del aumento de impuestos y de créditos externos obtenidos con el propósito de mejorar el ingreso de los más pobres. Sería a todas luces conveniente ofrecer una amplia información sobre el empleo del fondo a nivel nacional y regional, para de este modo rodear su administración de la máxima respetabilidad y credibilidad públicas.

Todas las observaciones expuestas en modo alguno pretenden minimizar el esfuerzo

requerido para llevar a la práctica un programa redistributivo como el descrito en esta sección, como así tampoco restar importancia a los obstáculos políticos, económicos y administrativos que deberán enfrentarse. Se desea, en cambio, destacar que los países que han alcanzado, entre otras condiciones un cierto grado de desarrollo, que disponen de equipos técnicos relativamente abundantes, que tienen una administración pública con cierta tradición y han conseguido algún grado de descentralización, estarían en situación de llevar a cabo las necesarias modificaciones en el gasto público y destinar recursos adicionales para satisfacer las necesidades básicas de gran parte de su población, sin afectar por ello en forma significativa el crecimiento económico ni la estabilidad política.

Comprendemos, por último, que es ésta una reseña esquemática e incompleta sobre un tema a la vez tan complejo y trascendente al mismo tiempo. Pero si bien el tratamiento específico de cada tema sólo puede encararse en función de situaciones concretas nacionales y por parte de personas que las conozcan pormenorizadamente, confiamos que los lineamientos ofrecidos en esta sección puedan servir a dichas personas de orientación para su trabajo.

III

Áreas prioritarias de intervención

Los elementos expuestos en este trabajo, como así también los numerosos estudios existentes de índole general o de carácter metodológico, muchos de ellos aquí citados, y a los cuales deben sumarse los estudios de casos, permitirían llegar a ciertas conclusiones acerca de las políticas a seguir. Sin embargo, esta tarea se ve dificultada por la diversidad de situaciones que presenta cada país, las que empiezan por las características demográficas y la proporción de la población que vive en zonas urbanas y rurales, continúan con las diferentes condiciones económicas y terminan con las diversas

formas de organización social y estructura del poder político.

No obstante tener conciencia de la dificultad que plantea la heterogeneidad de América Latina para hacer una propuesta de políticas, creemos posible plantear algunas orientaciones prioritarias en el contexto de una economía mixta donde coexiste la propiedad pública y privada de los medios de producción.

1. La pobreza absoluta no se erradicará mientras no se modifiquen los factores estructurales determinantes del subdesarrollo. Estos factores, entre otros, se relacionan con: la in-

serción de las economías latinoamericanas en el ámbito internacional, lo que influye en las relaciones comerciales desiguales, en la adopción de tecnologías inapropiadas a la disponibilidad relativa de factores productivos, en la copia de patrones de consumo reñidos con nuestra capacidad de ahorro, etc; con la desigual distribución del patrimonio y del ingreso que provoca acumulación concentrada de los excedentes, que no siempre se convierten en ahorro e inversión; con el nivel y la composición sectorial y regional de las inversiones; con la urbanización intensa; con la existencia de numerosas unidades de producción de baja productividad sin acceso al crédito, a la asistencia técnica ni a los canales de comercialización; con la diferencia de organización entre los distintos grupos sociales, que permite el predominio de los intereses de los grupos organizados por sobre los que tienen sus necesidades básicas insatisfechas; y con la estructura del poder político que se refleja en la asignación de los recursos privados y públicos que tienden a perpetuar las desigualdades existentes.

Comprendemos que remover estos obstáculos estructurales es una tarea de largo alcance y que implica realizar transformaciones profundas. Pero al mismo tiempo tenemos la convicción que es ineludible enfrentar ese desafío si realmente se pretende que toda la población pueda satisfacer sus necesidades básicas.

2. Además de los factores estructurales señalados que son los determinantes del estilo de desarrollo predominante, se han aplicado políticas que han limitado los efectos positivos que el crecimiento económico habría podido tener sobre los grupos más pobres de la población. Estas políticas son susceptibles de corregirse con efectos favorables a corto plazo. Entre ellas se destacan las destinadas a corregir las distorsiones en los precios de los bienes y de los factores productivos; las que influyen sobre la asignación de los recursos y la estructura productiva; las de inversión pública; las que modifican la estructura de la propiedad; las que promueven la organización social, etc.

Si bien no se pueden hacer recomendaciones concretas con relación a estas políticas, sí pueden darse algunas orientaciones generales.

En primer lugar se deberían estimular los sectores o subsectores que hacen uso intensivo

del factor trabajo. Para esto se debe empezar por eliminar las diferencias que en la actualidad favorecen a ciertas actividades que utilizan con mayor intensidad el capital, tales como exenciones arancelarias y tributarias, tasas de interés preferenciales, tasas de interés negativas provocadas por la inflación, excesivas y persistentes protecciones arancelarias, tipos de cambio subvaluados, etc. Junto con lo anterior se deberían eliminar las distorsiones en los precios relativos que perjudican el trabajo, originadas principalmente en el aumento del costo de contratación de la mano de obra por razones ajenas a su remuneración directa (ej. imposiciones para financiar la seguridad social).

En segundo término, en el área rural donde existe la mayor proporción de pobreza absoluta, se debería aumentar la participación relativa de ese sector en el ingreso, pero al mismo tiempo sería preciso modificar los factores que actualmente condicionan su mala distribución. Para cumplir con este doble propósito sería necesario, por una parte, difundir la propiedad de la tierra que en la actualidad está excesivamente concentrada; brindar de asistencia técnica, crédito y canales de comercialización a los pequeños propietarios agrícolas para aumentar su productividad e ingreso; promover la sindicalización campesina para mejorar su capacidad de negociación y, como consecuencia de ello, aumentar el ingreso de los trabajadores sin tierra; y, por otra, eliminar la fijación discriminatoria de precios y modificar tanto los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas, como las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación que afectan negativamente el desarrollo del sector agropecuario.

Las políticas destinadas a estimular el desarrollo del sector agropecuario encuentran su justificación distributiva sólo si se cumplen simultáneamente las condiciones ya señaladas de desconcentración de la propiedad de la tierra, de mejoramiento de los pequeños propietarios y de sindicalización campesina. Si esto no ocurre, el mayor ingreso del sector rural beneficiará sólo o principalmente a los actuales terratenientes.

En tercer lugar, en relación con los sectores marginales urbanos no asalariados, es preciso identificar las actividades que son real-

mente viables y cuya baja productividad se debe principalmente a su baja dotación de capital y a la falta de acceso al crédito y a la asistencia técnica. De esta manera será posible concentrar en ellos los esfuerzos para promover su organización en cooperativas u otras formas de asociación y dotarlos de los elementos y condiciones técnicas y administrativas que requieren para aumentar su productividad y desarrollo futuro. Aquellos que no pueden convertirse en trabajadores independientes, podrían acogerse al programa de empleos adicionales a que se hace referencia más adelante.

3. La lentitud de las transformaciones estructurales y la insuficiencia de los cambios en las políticas destinadas a desviar un mayor beneficio del crecimiento económico hacia los grupos pobres, obligar al Estado a realizar con urgencia acciones que directamente alivien las situaciones más dramáticas de pobreza.

Estas acciones consisten en transferir, a quienes se desea beneficiar, recursos monetarios y bienes y servicios en forma gratuita o subsidiada. La aplicación de este tipo de políticas encuentra obstáculos prácticos difíciles de superar, entre los cuales nos interesa mencionar especialmente la dificultad que existe tanto para identificar los grupos que se desea beneficiar, como para establecer mecanismos eficaces para llegar a ellos.

En nuestra opinión el destino de los recursos provenientes de la ampliación y reformulación de los programas de transferencias actualmente existentes debería tener dos prioridades: la ejecución de un programa de empleos adicionales destinado a ofrecer un ingreso monetario mínimo a los jefes de hogar y a los jóvenes sin trabajo; y la aplicación de un plan destinado a superar los problemas de la infancia y la niñez que son el primer eslabón del círculo vicioso de la pobreza.

El programa de empleos adicionales sería el medio para garantizar un ingreso monetario mínimo y a la vez permitiría identificar los grupos objetivo, ya que quienes acudan a él serán pobres por definición, dado el tipo de ocupaciones y el nivel de remuneración que dicho programa podrá ofrecer. Esto haría posible concentrar en las familias pobres la provisión de servicios directos; permitiría corregir las ineficiencias del mercado del trabajo en cuanto a

relacionar demandantes y oferentes; facilitaría la ubicación de trabajadores del programa especial en actividades regulares subsidiando la contratación privada, y permitiría seleccionar de entre los jóvenes acogidos al programa de empleo a aquellos que estén en condiciones de capacitarse y así postular a trabajos en actividades productivas regulares. Por otra parte, el empadronamiento de las familias pobres y el registro de sus carencias y características permitiría dirigir con eficacia los programas destinados a favorecer a los niños de familias pobres. Entre éstos se destacan por su importancia los de atención a la madre embarazada, los de nutrición y los de educación preescolar. La aplicación de estos programas además de ser esenciales para superar los problemas vitales que afectan a los niños en edad temprana, permitirían que éstos puedan enfrentar sin graves desventajas su educación básica. De esta manera la permanencia del niño en la escuela dependería principalmente de su capacidad o de factores económicos. En este último caso, la sociedad a través del Estado tiene la obligación de resolverlas para compensar en parte la injusticia derivada de la desigualdad de oportunidades originada exclusivamente en la diferente situación económica de las familias.

4. Deseamos reiterar que la erradicación de la pobreza absoluta requiere transformaciones profundas en la actual estructura económica, política y social de los países que no han logrado superarla, pero asimismo tenemos la convicción que entretanto se produzcan dichas transformaciones es urgente y posible emprender acciones significativas en favor de las familias latinoamericanas que en la actualidad no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, lo que limita gravemente su desarrollo personal, familiar y social.

Hoy es más urgente que nunca abordar el grave problema de la pobreza absoluta, ya que la situación económica por la que atraviesan los países latinoamericanos es muy desfavorable comparada con la existente en los decenios pasados. Si no se produce un cambio de actitud en el ataque a la pobreza, ésta aumentará en la región, lo que es inaceptable desde el punto de vista moral, altamente peligroso desde el punto de vista de la paz social y evitable desde el punto de vista económico.