

~~E/CEPAL (8866)~~

INT-0180

C. 1

Santiago, octubre de 1978

NOTAS PARA DISCUSION EN MESA REDONDA SOBRE  
POBREZA EN AMERICA LATINA

Sergio Molina



NOTAS PARA DISCUSION EN MESA REDONDA SOBRE  
POBREZA EN AMERICA LATINA

1. En el período 1950-1970 América Latina ha obtenido notables resultados desde el punto de vista del crecimiento económico. No obstante al término de ese período aún subsistía en la región un 40 por ciento de la población viviendo en condiciones de pobreza.

2. El éxito en el crecimiento, mas que la reducción de la extensión y de la severidad de la pobreza, ha sido la causa principal de la reducción de la brecha de la pobreza que se constata al final del período señalado anteriormente.

La brecha de pobreza definida como porcentaje del ingreso disponible de las personas alcanzaba un valor promedio de 6 por ciento alrededor de 1970. Esta brecha se estima aproximadamente en un 14 por ciento en 1960.

3. La situación es muy distinta de país a país, sin embargo, lo que se desea enfatizar es que el crecimiento experimentado por la región, en su conjunto, ha llevado el ingreso por persona a un nivel que casi cuadruplica el de la línea de pobreza y ha reducido la brecha a dimensiones que hacen factible la solución del problema de la pobreza, mirado desde el ángulo de los recursos disponibles.

En síntesis, la solución se vincula cada vez más con la distribución que con la cantidad de recursos. Y ella debe formar parte de una estrategia global de desarrollo más que de un ataque puntual al fenómeno de la pobreza.

4. El mecanismo automático del mercado no permite reorientar los recursos o el producto del crecimiento hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos más pobres, de tal manera que se altere la naturaleza concentradora del proceso de crecimiento económico. Por lo tanto, sólo un factor externo al mecanismo del mercado, actuando a través o al margen de éste, puede reorientar los recursos y los frutos del crecimiento hacia los grupos más pobres.

/5. Dada la

5. Dada la magnitud y complejidad de la tarea corresponde al Estado (gobiernos) un papel protagónico y sistemático en la tarea de erradicación de la pobreza.

6. En consecuencia, la solución del problema pasa por la voluntad y capacidad política de los gobiernos; por el conocimiento técnico; y por la capacidad burocrática y estructura administrativa adecuadas para llegar efectivamente a la población más pobre.

a) Voluntad y capacidad política. La carencia de una verdadera voluntad y capacidad política ha sido, y probablemente seguirá siendo, uno de los principales obstáculos en la tarea de erradicar la pobreza. En este sentido, la naturaleza factible de la tarea que se desprende del análisis cuantitativo no debe inducir a error con respecto a las dificultades que ésta encierra. Entre las causas que explican esta falta de voluntad y capacidad cabe destacar el escaso o nulo grado de organización y poder de los grupos que deberían beneficiarse, el que unido al alto grado de organización y poder de los grupos que deberían ceder parte de su participación en el ingreso, da origen a muy disímiles grados de presión sobre los gobiernos para que éstos emprendan o no la tarea de erradicar la pobreza. A esto se agrega el hecho de que en muchos países los gobiernos se apoyan precisamente en los grupos que deberían ceder parte de su participación.

Además de estas restricciones de carácter político y social, existen otros obstáculos de naturaleza económica, social, estructural y administrativas que dificultarán la tarea de erradicación de la pobreza.

b) Ideas movilizadoras y conocimiento. CEPAL ha tenido experiencia de la capacidad movilizadora de las ideas. Aún cuando las condiciones iniciales eran muy poco propicias, la claridad y persistencia de sus planteamientos, sumado a la elaboración técnica que los acompañó, abrieron un nuevo camino en el desarrollo de América Latina.

La existencia de pobreza masiva en América Latina no es una novedad. Ella ha sido una realidad permanente y ampliamente conocida

en la región. Lo que es nuevo es la constatación de que el notable crecimiento económico experimentado por la región en las últimas décadas no ha tenido un impacto equivalente sobre los ingresos del amplio grupo de personas que viven en condiciones de pobreza. Este crecimiento económico, al acentuar los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos grupos de la población, ha hecho más visible, y simultáneamente más condenable, la existencia de la actual pobreza masiva.

Hoy existe un conocimiento más acabado del fenómeno de la pobreza, de sus causas y de las medidas más eficaces para aliviarla y/o erradicarla. El problema está en el debate nacional (abierto o encubierto) e internacional. Es el momento para que CEPAL plantee con renovado ímpetu sus puntos de vista en torno a este tema que tiene trascendencia política, económica y moral.

c) Capacidad burocrática y estructura administrativa. Este aspecto no ha sido abordado en forma específica en el Proyecto. Sin embargo, la tradición burocrática tanto funcionaria como administrativa, en cuanto a normas, reglamentos y trámites no son adecuadas para dar acceso a los grupos pobres a los beneficios de las políticas redistributivas ya sea en términos de bienes y servicios o de ingresos.

Por otra parte, las posibilidades de una acción redistributiva eficaz por parte del Estado dependerá, entre otros factores, de los siguientes:

i) El tamaño del Estado, no necesariamente en términos de propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en términos de capacidad de movilizar recursos, constituye un condicionante fundamental. En América Latina el gasto público como porcentaje del PNB alcanza en promedio a cerca de un 20 por ciento. Esto significa que las brechas de pobreza como porcentaje del producto nacional bruto aumentan en cerca de cinco veces cuando ellas se expresan como porcentaje del gasto público, y más aún, cuando ellas se expresan como porcentaje del componente social del gasto público.

/ii) El conocimiento

ii) El conocimiento que existe respecto a las principales características de las personas y hogares pobres.

iii) La falta de organización social y de educación mínima de los grupos pobres que muchas veces impide su acceso a los bienes y servicios que provee el Estado.

iv) La falta de selectividad y escasa cobertura de las políticas redistributivas tradicionales.

v) La estructura del gasto público, cuya incidencia actual no tiene un impacto redistributivo en muchos países.

vi) La falta o escasa progresividad del sistema tributario.

7. La acción del Estado debería estar orientada en dos sentidos de carácter complementario. Por una parte, está la labor distributiva que consiste en alterar la estructura y funcionamiento del sistema económico de forma tal que él de origen a una distribución más equitativa del ingreso, incrementando en forma permanente la capacidad de generación de ingreso de los grupos más pobres.

Por otra parte, está la labor redistributiva que consiste básicamente en reasignar los ingresos ya generados en el proceso productivo, mediante la transferencia de ingresos o consumos desde los grupos de altos ingresos hacia los grupos de menores ingresos. Muchas de estas transferencias pueden tener un componente redistributivo en el corto plazo, y un efecto distributivo en el largo plazo.

Sin desconocer la diversidad de situaciones que caracteriza a los diferentes países de la región y, por cierto, sin una pretensión de exhaustividad, se pueden señalar las siguientes áreas prioritarias y conflictivas en la acción distributiva del Estado:

i) La insuficiente capacidad de ahorro de las economías, lo que se debe, en parte, al comportamiento consumista de los grupos de altos ingresos, lo que impide que el grueso del excedente generado por estos sectores se transforme en mayor ahorro, y de esta forma se acelere el crecimiento y la creación de empleos.

/ii) La gran

ii) La gran desigualdad en la estructura de propiedad de los factores productivos, particularmente de la tierra. Esto significa que el trabajo es prácticamente la única fuente de ingreso de los grupos pobres.

iii) Los déficits que en materia de educación, salud y nutrición caracterizan a los pobres, lo que da origen a una fuerza de trabajo con baja calificación.

iv) La inadecuación existente entre la estructura productiva y la dotación de recursos de la región, lo que impide la plena utilización del potencial productivo y restringe la creación de fuentes de trabajo.

v) La concentración del progreso técnico en los sectores modernos y la consiguiente falta de acceso al progreso técnico de los sectores tradicionales de baja productividad.

vi) La segmentación o falta de integración de los mercados de factores, particularmente del mercado de trabajo y de capital.

vii) Las distorsiones existentes en los costos de contratación de los factores, con el consiguiente efecto negativo sobre la generación de empleos.

viii) La falta de competitividad que caracteriza a muchos de los mercados de bienes y servicios.

ix) La falta de organización y participación económica y social de los grupos pobres.

x) La marginalización total de algunos sectores de población pobre.

xi) El alto ritmo de crecimiento demográfico de la población pobre, lo que da origen a altas tasas de dependencia y bajas tasas de participación.

8. Las políticas públicas orientadas a aliviar y/o erradicar la pobreza se enfrentarán, además de las resistencias políticas y de las transformaciones administrativas ya señaladas, a la existencia real o aparente de conflictos entre este objetivo y los otros objetivos de la

estrategia de desarrollo, particularmente los relacionados con un crecimiento estable y sostenido, la estabilidad de precios y el equilibrio del sector externo. Es importante destacar que la existencia o no existencia de estos conflictos está relacionada no sólo con la naturaleza de los objetivos sino que también, y tal vez en mayor medida, con el tipo de instrumentos utilizados para conseguirlo.

Es preciso reiterar que el crecimiento económico por sí sólo, si bien no es una condición suficiente para el éxito de la tarea de erradicación de la pobreza, es indudablemente una condición necesaria. Esto se debe al hecho que él facilitará tanto la tarea distributiva como redistributiva del Estado.

\* \* \* \*





