

INT-0244

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Programa de Investigaciones 80-11

LA POBREZA EN AMERICA LATINA: DIAGNOSTICOS Y PRESCRIPCIONES

Marshall Wolfe */

*/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen las instituciones a las que se encuentra vinculado.

80-4-724

1998

1999

2000

2001

2002

LA POBREZA EN AMERICA LATINA: DIAGNOSTICOS Y PRESCRIPCIONES

Marshall Wolfe

Resumen

Los científicos sociales, los ideólogos y los líderes políticos han propuesto varias clasificaciones diferentes para los estratos desfavorecidos de América Latina, que implican tanto interpretaciones de sus roles en la sociedad, como soluciones diferentes para su condición. Dos amplias orientaciones subyacen a los diagnósticos y a las prescripciones: i) ayudar a los desfavorecidos a que tomen conciencia de su propia situación e intereses, y así elaboren estrategias realistas para transformar esta situación; ii) hacer conscientes a otros elementos de la sociedad de la situación de los desfavorecidos, para que tomen iniciativas en su beneficio. La identificación de los grupos desfavorecidos como "críticamente pobres" corresponde a la segunda orientación.

El diagnóstico del capitalismo periférico hecho por Prebisch implica que las acciones emprendidas por los detentadores de poder dentro de este estilo de desarrollo, distorsionadas por las demandas de una sociedad de consumo imitativa para las minorías, no puede esperarse que mejore significativamente la posición relativa de los "críticamente pobres". El diagnóstico de Prebisch considera a los pobres como superfluos para el estilo de desarrollo, aunque convenientes para los beneficiarios de la sociedad de consumo. Otros diagnósticos, que argumentan que los pobres son necesarios para el estilo de desarrollo, demuestran aún más patentemente la ineficacia de las políticas antipobreza.

Sin embargo, es poco probable que los regímenes que sostienen el estilo de desarrollo capitalista periférico, abandonen a los pobres a su suerte o confíen sólo en la represión para evitar que se conviertan en problema. Puede esperarse que continúen recurriendo a combinaciones

/fluctuantes de

fluctuantes de los distintos enfoques de políticas: controles de población relacionados con la natalidad y la migración, expansión del empleo, asistencia social, control social o represión, y autoayuda dirigida. Estos enfoques no van a eliminar la pobreza crítica, pero podrán cambiar las características de la pobreza y las estrategias de supervivencia de los pobres de varias maneras.

¿Qué tácticas son accesibles a los grupos desfavorecidos mismos para contender con o transformar el estilo capitalista periférico de desarrollo? Las alternativas incluyen: retiro o no cooperación con el Estado; escape, a través de la migración, a ciudades o al extranjero; compromisos de tipo clientelístico con los detentadores de poder; violencia masiva para exigir demandas de servicios específicos; fortalecimiento y adopción de instituciones comunitarias; organización de actividades cooperativas de autoayuda; organización para negociaciones colectivas; participación en políticas electorales y, participación en acciones políticas revolucionarias. La accesibilidad de estas tácticas depende, sin embargo, más de la conjunción política y económica nacional general, que de la voluntad de los grupos desfavorecidos.

La pobreza en América Latina: diagnósticos y prescripciones

Los subprivilegiados de América Latina tienen muchas quejas contra el orden social en el cual se encuentran. Pero, al menos desde 1950, no podían considerar que haya sido una de ellas la desatención a su condición por parte de los teóricos y los tecnoburócratas de sus propios países y de los países centrales "ricos". Hace cinco años, cuando examinaba el incremento de la "pobreza" hasta hacerse visible como un problema de política de desarrollo, la proliferación de congresos y proyectos de investigación, me trajo a la mente dos cuadros folklóricos: los ciegos que describían un elefante, y los ratones que discutían cómo ponerle un cascabel al gato. Esto también sugirió una fábula moderna, a propósito de la naciente preocupación por la pobreza, en los centros de poder y de riqueza: los gatos que discutían cómo promover el bienestar de los ratones.

Diversos observadores han señalado que la "guerra contra la pobreza" norteamericana en la década de 1960, hizo más por ciertos sectores de los que no son pobres que por los pobres. Proporcionó subsistencia y mejoró el status de un número considerable de sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales y "líderes" elegidos por votación de entre los pobres. En el caso latinoamericano, en tanto que los recursos entregados por el Estado han sido muchos menores, los pobres también han constituido la raison d'être de una impresionante superestructura de investigación y de programas de acción que cubren una pequeña parte de la demanda de empleo apropiado para los de clase media con educación universitaria. En las localidades en que se ha concentrado esta industria, los subprivilegiados mismos se han dado

cuenta y se han tornado visiblemente resentidos de los roles que les son impuestos como fuentes de datos y conejillos de indias de potenciales movilizados. 1/

Desde la década de 1950 una serie de explicaciones e ideológicas acerca del fracaso de los intentos dirigidos a que extensas áreas de la población latinoamericana compartieran apreciablemente los frutos del crecimiento económico y la modernización social han crecido y disminuido en influencia, lo último debido, al menos en parte, a su prolongada confrontación con realidades recalcitrantes. 2/ Una serie paralela de prescripciones políticas para hacer más "productivos" a los grupos excluidos, o para ayudarlos a "participar", han florecido

1/ Un reciente estudio acerca de las iniciativas para la educación no-formal en Perú advierte que en las barriadas de Lima tales iniciativas se toparon con "una marcada desconfianza y rechazo inicial, debido básicamente al hecho de que es en estos asentamientos donde el Estado, las instituciones privadas y religiosas han sido más activas. La manipulación de que han sido objeto, las numerosas investigaciones universitarias en las que han participado como objetos pasivos y cuyos resultados nunca han conocido, la ayuda prometida que nunca llega, han generado un prejuicio natural en la población contra programas de organismos estatales y agencias religiosas, así como también contra los diálogos iniciados con personas ajenas al grupo. Los promotores de ALFIN en muchos casos tuvieron que esforzarse para que no se los confundiera con agentes de tales programas desacreditados, algunos de ellos incluso habían tratado de hacer uso de metodologías similares". Ver José Rivero Herrera. La educación no-formal en la reforma peruana. Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, mayo 1979.

2/ Ver Alejandro Portes y D. Frances Ferguson, "Comparative Ideologies of Poverty: Latin America and the United States", Comparative Urbanization Series, School of Architecture and Urban Planning, University of California, Los Angeles, octubre 1975.

por un tiempo suficientemente largo para demostrar su incapacidad de lograr resultados más que localizados y precarios, a costa de excluir su aplicación a escala nacional. Unos pocos intentos serios por aplicar prescripciones "estructurales" han zozobrado por su incompatibilidad con las estructuras de poder, o por el sectarismo, voluntarismo y debilidad técnica de sus proponentes.

Los científicos sociales, los ideólogos y los líderes políticos han perfeccionado diversas identificaciones alternativas o clasificaciones para los subprivilegiados, proyectando sobre ellos las esperanzas y temores de las élites educadas, conservadoras, reformistas y revolucionarias. Estos sectores de opinión han repartido los papeles a los mismos actores en roles tales como "proletarios y subproletarios", intentando derribar y reemplazar el orden capitalista dependiente existente, "oprimidos" que buscan la liberación tanto espiritual como política, "gente" que busca un régimen de legislación de mayoría y de controles para defenderse de los explotadores, "marginales" que buscan la integración social, "desempleados" que buscan empleos, un "sector informal" que busca el reconocimiento del Estado y facilidades para sus modos particulares de ganarse la vida, o "críticamente pobres" que buscan beneficios materiales y orientación del Estado a fin de conseguir un nivel de vida tolerable.

Se pueden distinguir dos orientaciones ético-instrumentales principales, tras estas identificaciones alternativas.

Según una de ellas, el propósito principal es ayudar a los subprivilegiados a que tomen conciencia de su propia situación y de sus propios intereses, de manera que puedan elaborar estrategias realistas para transformar esta situación y, de este modo, transformar el orden social como un todo. Las diferentes versiones conducen a estrategias bastante diferentes, pero concuerdan en que el grupo debe liberarse por sí mismo mediante la solidaridad informada por su propia visión del orden social existente y de la naturaleza del orden social futuro que cubrirá sus necesidades.

Según la otra orientación, el propósito principal de la identificación es que los otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación del grupo focal es inaceptable en términos de los valores mismos que profesan, e incompatible con la perpetuación de los estilos de vida mismos que prefieren. Las diferentes versiones de esta orientación conducen también a estrategias divergentes. Se trata de estrategias para el Estado, para el orden internacional constituido por Estados, para los ricos y los poderosos, o para todos los hombres educados de buena voluntad y, sólo en forma secundaria, para el grupo mismo. La orientación presupone que las deficiencias del grupo pueden superarse sólo si se va a contar con orientación, investigación orientada por políticas y apoyo material. Tal orientación debe ser básicamente más adecuada que la primera para los identificadores externos de los desfavorecidos, ya que les permite dirigirse a sus auditorios naturalmente educados y les proporciona roles orientadores legítimos en la estrategia que se va a adoptar. Entre las clasificaciones asociadas con esta orientación, la de "pobreza", generalmente precedida por algún adjetivo denotativo de relevancia tal como "crítica" o "extrema", parece ser la más inmediatamente asimilable por los detentadores de poder que no tienen intención de estar a la cabeza de cambios estructurales mayores en sus sociedades.

La investigación sobre la pobreza indudablemente continuará, y también la elaboración de prescripciones para aliviarla o eliminarla, de modo que las innovaciones tecnológicas siempre pueden proporcionar una apariencia de novedad a las políticas que han estado vigentes durante muchos años. Sin embargo, uno bien podría preguntarse si los pobres ahora no están pasando de moda, o se están haciendo menos visibles, a causa de la reiteración de las descripciones de su situación, a causa de los magros resultados de las prescripciones, a causa de que los desfavorecidos han mostrado tan pequeña inclinación o habilidad para llevar a cabo el rol revolucionario que se ha usado

/como argumento

como argumento para alarmar a los poderosos de manera que les presten atención; y, sobre todo, a causa del presentimiento de que las mutaciones en el estilo prevaleciente de desarrollo y del orden internacional van a afectar la capacidad de "control de las crisis" que poseen las fuerzas dominantes, incluso sin la adjudicación de recursos significativos a aquellos sectores de la población menos capaces de hacerse escuchar. La pobreza persistente no es el desafío inmediato más grande a estas fuerzas dominantes, ni es el punto de partida más promisorio en contra a usar por las contra-élites.

El diagnóstico del capitalismo periférico ^{3/} indica respecto a los sectores desfavorecidos, que:

1. La distribución de la riqueza y del ingreso en sociedades periféricas, como las latinoamericanas, se deriva de la previa distribución de poder. El desarrollo capitalista periférico, aunque dinámico, le permite a los pocos poderosos continuar concentrando en sus manos la parte del león de los frutos de aquél.
2. La distribución de poder también determina la distribución de oportunidades para adquirir las calificaciones formales o "capacitación" requeridos por el estilo de desarrollo para ingresar a posiciones directivas, técnicas y burocráticas. Una vez que la tasa de expansión de los "estratos intermedios" resultantes exceda la expansión de la demanda real de sus servicios, la participación en el poder que determinaba la adquisición de calificaciones formales, también requiere la "absorción espuria" de los poseedores en áreas de empleo favorecidas. En niveles de capacidades e ingresos más bajos dentro de las actividades generadas por el estilo de desarrollo prevaleciente, se encuentran en funcionamiento procesos similares. La distribución de poder y la débil capacidad de absorción de trabajo de estas actividades, garantizan la permanente exclusión de los inicialmente pobres y los débiles.

^{3/} Raúl Prebisch "Una crítica sobre el capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, Nº 1, Primer Semestre 1976; y "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", Revista de la CEPAL, Nº 6, Segundo Semestre 1978.

3. La distribución de poder y de ingresos genera la "sociedad de consumo" en su forma presente concentrada, malgastadora e imitativa. También influencia los modelos de introducción de tecnologías y el fracaso por generar tecnologías más apropiadas para la escasez relativa de capital y trabajo en los países periféricos.

4. La sociedad de consumo creada en beneficio de las minorías estratificadas es incompatible con el logro de una tasa de acumulación suficiente que permita la eventual absorción de las masas marginadas en empleos productivos bien remunerados.

5. El desarrollo capitalista periférico permite la ampliación de las minorías capaces de participar en la sociedad de consumo y lo necesita para su propio funcionamiento, pero no puede hacerlo más allá de un cierto punto, debido a su insuficiente dinamismo y a los apetitos insaciables de los grupos ya participantes. Hasta tal grado es así que en aquellos casos donde los grupos excluidos, condenados al "infraconsumo", aumentan su habilidad para usar la organización y los procesos políticos democráticos como vía de forzar una entrada, el resultado es que inflación se acelera, o los detentadores de poder reemplazan la democracia formal por una abierta entrega a la fuerza, o ambas cosas.

Se ha argumentado que los aumentos en la producción y los ingresos per cápita alcanzados durante los años recientes por los países más dinámicos de América Latina, los convierten en una especie de clase media internacional ubicada entre los países centrales ricos y los países muy pobres de África y Asia. Ello permitiría la eliminación de la pobreza crítica a condición de que los detentadores de poder estén convencidos de que esto puede y debe hacerse, mediante la reasignación de parte de los incrementos de ingresos futuros, que sólo provocarían una disminución moderada del consumo de la gente acomodada, y no impediría una acumulación de capital adecuada.

Si el diagnóstico anterior es correcto, estos argumentos se van al suelo. El estilo de desarrollo prevaleciente puede apoyar ya sea una distribución del ingreso "elitista" altamente concentrada,

o una distribución "mesocrática" más amplia, ^{4/} y puede suministrar ayuda para los críticamente pobres algo más material de lo que se ha hecho hasta ahora, pero no puede permitirse dejarlos participar en términos iguales como productores, consumidores y ciudadanos.

El diagnóstico implica que los pobres son, en general, superfluos e inconvenientes para el estilo de desarrollo, aunque lo que Prebisch designa como su "absorción regresiva", asegura el suministro abundante, a un costo muy bajo, de servicios y bienes artesanales valorados por la gente acomodada. El diagnóstico rechaza implícitamente la hipótesis de que los pobres son necesarios para el capitalismo periférico como un ejército industrial de reserva y como una fuente de trabajo "super-explotada". Los que proponen esta hipótesis probablemente han sido muy proclives a anticipar que algunas categorías de pobres son ventajosas para los modelos de crecimiento industrial y agrario prevalecientes, y que otras son convenientes para los beneficiarios de la sociedad de consumo. Así, todos son necesarios, y ello hace que el estilo de desarrollo requiera que todos los pobres se mantengan a nivel de subsistencia.

Los procesos de desarrollo industrial más dinámicos de la región parecen, en efecto, haber hecho uso de una fuerza laboral reclutada en parte entre los críticamente pobres y sólo marginalmente en mejor posición en sus empleos "modernos": con condiciones de trabajo duras, un ambiente urbano degradado y carencia de servicios públicos, lo que da como resultado una vida laboral breve, pero con reemplazos dóciles, garantizados por el flujo de inmigrantes de zonas del interior aún más empobrecidos. ^{5/} Tales condiciones, que se

^{4/} Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", Revista de La CEPAL, Nº 2, Segundo Semestre 1976.

^{5/} El caso de San Pablo puede verse en Lucio Kowarick, El precio del progreso: Crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente, (documento preparado para el Seminario Regional sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, Santiago, CEPAL/UNEP Noviembre 1979). En relación con los agricultores de minifundios empobrecidos dependientes (cont.)

asemejan a las de los períodos tempranos de la revolución industrial en Europa, han sido posibles por la supresión o domesticación del poder sindical, el principal medio que poseen los trabajadores regularmente empleados para separarse de quienes caen en la "absorción regresiva" o son sumidos en estrategias de supervivencia precarias, según enfatiza Prebisch. En tales casos, es discutible que esta separación tienda a restablecerse a través de alguna combinación de requisitos de mayor habilidad en la industria, resurgimiento del poder sindical y cambios en la política gubernamental, como puede estar sucediendo ahora en Brasil.

Tales tendencias reducen considerablemente las ventajas que para las fuerzas dominantes derivan de la existencia de un ejército industrial de reserva tan grande, dotado además de dudosas calificaciones físicas, educacionales y motivacionales para el trabajo industrial, en una época en que las coyunturas económicas nacionales e internacionales parecen excluir la recuperación de las altas tasas de crecimiento industrial del pasado. Bajo tales condiciones, el juicio de que al menos una alta proporción de los críticamente pobres son superfluos y fastidiosos, si no peligrosos para el funcionamiento del estilo de desarrollo, parecería más plausible.

Si éste es el caso, y si no se avista alguna alternativa convincente para el desarrollo capitalista "periférico" o "transnacionalizado", ¿qué futuro puede preverse para los pobres de América Latina y para las políticas oficiales destinadas a ellos? Un especialista en ciencias políticas brasileño ha dado la respuesta más dura:

5/ (Cont.) de empleo a tiempo parcial en ciudades o plantaciones, se ha señalado que en vista que "sólo la combinación del producto del terreno y el salario permite la subsistencia del núcleo familiar y su continuo reemplazo, las áreas modernas de la economía están utilizando una fuerza laboral a la cual no se le paga completamente ya sea su mantención o su reproducción. Este es, por consiguiente, uno de los papeles más importantes de la economía agraria en el desarrollo nacional". ("Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador", UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, agosto 1979).

/Hay muchos

Hay muchos indicios de que el enorme terciario marginal que se está formando rápidamente en las ciudades semiestancadas del Tercer Mundo, formado por los migrantes de una agricultura de subsistencia en proceso de estancamiento, está invadiendo esas ciudades y arruinando sus precarios servicios públicos y sus recursos de alimentación. Las administraciones provinciales en un futuro próximo, probablemente, deberán establecer controles internos destinados a limitar el movimiento de la población, obligando a los campesinos a permanecer en el campo, y con ello a crear una especie de reserva de nativos, cuya admisión a los sectores modernos de sus países será contingente con el incremento real de demanda de trabajo en las ciudades. La malnutrición y la falta de condiciones sanitarias apropiadas y de cuidado médico reducirá gradualmente estas poblaciones. 6

Algo semejante podría suceder, por un tiempo, en los países con regímenes autoritarios poderosos y lo suficientemente despiadados como para controlar los movimientos de población y, en particular, para impedir que los migrantes pobres "superfluos" improvisen su propio refugio y obtengan recursos de subsistencia en las ciudades, como lo han hecho hasta el presente. También cabe que algunas de las aglomeraciones urbanas más grandes se tornen inhabitables, y las oportunidades de subsistencia mínima tan precarias, que la mayoría de los pobres permanecería "voluntariamente" en el interior del país, relativamente invisible para los grupos capaces de influir en la política. Sin embargo, no parece posible que las tendencias del estilo de desarrollo lleven a una conclusión lógica y general de cualquiera de estas "soluciones".

Para el futuro inmediato, ante la ausencia de transformaciones revolucionarias en la distribución de poder o de un improbable cambio de sentimientos entre quienes detentan el poder, podría esperarse la

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

continuación, en combinaciones fluctuantes, de las políticas que han estado en la escena hasta ahora. Las orientaciones generales que gobiernan las combinaciones de medidas más específicas pueden continuar oscilando entre un polo populista, presentando una redistribución inflacionaria en beneficio principalmente de los "relativamente pobres" mejor organizados y para las clientelas, y un polo elitista, con supresión del poder sindical, el desmantelamiento de los servicios sociales accesibles principalmente a los "relativamente pobres" y la oferta de asistencia "de muestra" para los "críticamente pobres".

Los enfoques accesibles a una u otra orientación incluyen políticas de población, expansión del empleo, asistencia social, control social o represión y autoayuda dirigida.

Las "políticas de población", en el sentido restringido de promoción intensiva de la planificación familiar para reducir la natalidad de las familias de bajos ingresos y, por consiguiente, el número de pobres, son susceptibles de desempeñar un papel secundario. Los programas de planificación familiar públicamente financiados, destinados a los pobres, indudablemente continuarán expandiéndose en respuesta a las muy reales demandas que surgen entre las mujeres urbanas. Pero debe recordarse que las demandas de hace unos pocos años por su decisiva importancia, nunca fueron convincentes para los detentadores de poder en América Latina, con unas pocas excepciones temporales. Por un lado, ahora se admite generalmente que en las estrategias de supervivencia de los pobres rurales y, de una manera más calificada, de los "críticamente pobres" urbanos, los hijos se convierten en activo más bien que en pasivo. Es poco probable que las campañas de promoción eliminen la percepción que tienen las familias sobre esto, y el Estado, aunque represivo, no está en posición de imponerlo por la fuerza. Por otro lado, el control de la natalidad, en el mejor de los casos, daría resultado a un plazo demasiado largo para que se le dé una prioridad muy alta por regímenes preocupados de problemas políticos inmediatos y de la distribución

/de recursos.

de recursos. Así, sectores de opinión muy diferentes aceptan prestamente el argumento de que la elevación de los niveles de vida de los críticamente pobres debe preceder o acompañar, más bien que seguir, a cambios importantes en sus tasas de natalidad.

A menudo se ha señalado que la migración internacional, de muy gran importancia para aliviar las presiones ocasionadas por los pobres durante el crecimiento económico capitalista de la Europa del Siglo XIX, y también para proporcionar una fuerza laboral barata para el crecimiento económico en cualquier otra parte, no es una opción accesible para la mayoría de los llamados países "en desarrollo" en la actualidad. Sin embargo, América Latina se ha transformado en una región de migración hacia el exterior neta significativa, y los pobres, aunque no necesariamente los críticamente pobres, tienen que ver con la mayor parte de esta migración.

La corriente principal ha sido desde México y algunos de los países del Caribe hacia los Estados Unidos, y es probable que el movimiento de población aumente en escala e incluya a otros países como fuente de migrantes, a pesar de los esfuerzos hechos por las autoridades estadounidenses por cerrarles las puertas. A menos que, por supuesto, la economía de los Estados Unidos caiga en una depresión profunda y prolongada. Presumiblemente, la población migratoria y sus descendientes, después de un período inicial en que funcionan como incremento barato y dócil de la fuerza laboral se asimilan, en parte, a la clase trabajadora doméstica y, en parte, al subproletariado dependiente y atrapado por el sistema de bienestar. Los gobiernos de los países de origen generalmente no están en posición de someter ese flujo a controles o a acuerdos con el país receptor, sino que se hacen los ciegos, aprobando por un lado la migración por su función de válvulas de escape y fuente de intercambio exterior, mientras que por otro se intranquilizan ante las complicaciones internacionales resultantes, que incluyen la amenaza permanente de expulsiones masivas por parte del país receptor. Cuantitativamente,

/tal migración

tal migración será más importante para la composición futura de la fuerza laboral y de la pobreza en los Estados Unidos que en América Latina. A lo más, es posible que sólo ocasione un retardo en el crecimiento numérico de los críticamente pobres en esta región.

Las políticas destinadas a la expansión del empleo pueden tomar formas bastante diferentes. La principal, accesible a los gobiernos latinoamericanos, ha sido la expansión del empleo burocrático, lo que naturalmente ha ayudado a los "relativamente pobres" que luchan por escapar del trabajo manual, más que a los "críticamente pobres". El Estado no ha sido capaz y generalmente no ha hecho ningún esfuerzo por contrarrestar las tendencias generadas externamente a la innovación tecnológica intensiva en capital tanto en la agricultura como en la industria. Dichas tendencias han restringido su capacidad para ofrecer empleos. En efecto, el impulso principal de la política pública, en relación con los créditos e importaciones, ha apoyado esta tendencia. Los programas de capacitación vocacional con apoyo público, que se supone van a hacer a los pobres más capacitados para el empleo, han sido prácticamente irrelevantes, tanto en su escala como debido a su divorcio respecto a las demandas de la industria.

En un buen número de países, también, la seguridad social burocratizada, el salario mínimo, y las medidas de trabajo protectoras, que surgen de una combinación de tácticas políticas populistas y de la copia de normas internacionales, han elevado los costos del trabajo para los empleadores privados y, presumiblemente, los ha motivado a restringir el empleo. Esto significa que la eliminación de tales trabas a la movilidad laboral, en la cual los tecnoburócratas de los regímenes autoritarios han depositado tantas esperanzas, expandirá el empleo significativamente.

El empleo público con salarios de subsistencia ha sido un medio recurrente para aliviar la condición de una parte de los críticamente pobres, en especial durante los periodos de desempleo urbano visible, es decir, cuando un derrumbe económico ha ocasionado que los mecanismos

/del "sector

del "sector informal" sean conspicuamente incapaces de absorber a los trabajadores desplazados del "sector formal". Esta solución es más cercana al asistencialismo, que se discutirá más adelante, que a la expansión del empleo considerada como parte de una estrategia que reconcilie el desarrollo con el alivio de la pobreza.

Mientras un gobierno pueda movilizar recursos u obtenerlos de fuentes externas, le es más fácil distribuir alimentos gratuita o subvencionadamente e, incluso, vivienda y ofrecer servicios educacionales elementales y de salud a los pobres, que cambiar las estructuras del empleo y de tenencia de la tierra hasta el punto en que ello sería necesario a efectos de proporcionar una subsistencia adecuada a los grupos más necesitados. El argumento de que la mejor nutrición, la salud, las relaciones familiares, etc., son un prerrequisito para avanzar hacia objetivos más amplios si bien es válido, ayuda a justificar el asistencialismo. Los programas de servicio social asistencial tienen otras ventajas prácticas para los líderes políticos que contradicen directamente los propósitos manifiestos: proporcionar un número considerable de empleos para los estratos medios educados, aliviando así una de las más insistentes presiones sobre el Estado. En sus etapas tempranas han podido atraer la ayuda externa, que sobrellevaba la mayor parte de los costos, en particular, en el caso de los programas de distribución de alimentos. Pueden ganar el apoyo político en forma de votos de los "críticamente pobres" o, al menos, reducir la incidencia de disturbios y crímenes contra la propiedad, y también generan menor oposición de los otros estratos de la población que otras medidas alternativas.

Programas de servicio social y asistencial destinados a los "críticamente pobres" han surgido en prácticamente todos los países latinoamericanos, al menos en forma de "proyectos piloto" y, en principio, podrían lograr una importancia mayor en algunos de los países más grandes en los cuales: a) el ingreso nacional per cápita ha crecido a una tasa elevada, de la cual el Estado puede absorber

/una porción

una porción importante; b) los "críticamente pobres", definidos por la incapacidad de lograr los niveles de subsistencia mínimas determinadas socialmente, constituyen una parte relativamente pequeña de la población nacional; c) una parte significativa de los "críticamente pobres" se concentra en las ciudades y tiene alguna importancia política, aunque sea sólo como contrapeso potencial de los "relativamente pobres" mejor organizados.

Bajo las condiciones señaladas arriba, las deficiencias más extremas de consumo de los "críticamente pobres" - o al menos de los críticamente pobres urbanos - podrían aliviarse considerablemente y mejorarse su acceso a los servicios básicos educacionales y de salud, a un costo crecientemente oneroso pero manejable por el Estado, sin que se dé ningún cambio significativo respecto a su acceso al empleo productivo, o al lugar que ocupan al fondo de la escala de ingresos. En otras palabras, tales soluciones políticas contribuirían a acentuar su superfluidad de acuerdo al estilo de desarrollo vigente.

La tendencia urbana de tal política asistencial y, probablemente, el impacto sobre los incentivos de producción agrícola y la demanda de trabajo producido por las importaciones de alimentos subvencionados y por la distribución con precios controlados, estimularían además el movimiento de los "críticamente pobres" desde el campo hacia las ciudades. Al mismo tiempo, debe recordarse que fue la existencia de excedentes agrícolas la que en el pasado motivó a los Estados Unidos a ofrecer ayuda en forma de alimentos. Probablemente, las cosas están cambiando en ese rubro y tal oferta no volverá a hacerse. Esto, por sí mismo, podría impedir una expansión mayor de los programas asistenciales que implican distribución de alimentos. Por el contrario, los gobiernos latinoamericanos probablemente tengan que prestar más atención a la producción doméstica de alimentos que usarán más trabajo y tendrán menos demanda de energía e insumos industriales, beneficiando así a los pobres rurales, a costa de los urbanos.

La información sobre la cobertura de programas asistenciales en América Latina es tan fragmentaria hasta el presente como lo son los

/programas mismos.

programas mismos. En muchos países parecen haber alcanzado a una proporción más bien alta de los pobres urbanos, pero en forma escasa e intermitente - dependiendo de la disponibilidad de ayuda alimentaria del extranjero o de las tácticas electorales populistas - como para haber hecho una contribución significativa a su consumo.

En contextos nacionales en los cuales los críticamente pobres son numerosos, los servicios de ayuda y los subvencionados (incluyendo el empleo público diseñado principalmente para proporcionar ingresos mínimos a aquellos que de otra manera estarían desempleados), deben ya sea estar confinados a ciertas clientelas, o bien expandirse muy poco. En tanto se amplía la conciencia de la posibilidad de asistencia, las demandas tienden a elevarse más rápido que los beneficios y a tornarse crecientemente organizadas, aunque generalmente permanecen localizadas.

Por consiguiente, en tanto el Estado sea incapaz de movilizarse más allá de medidas asistencialistas y de la creación de empleos no productivos, la misma expansión de estas medidas lo fuerza a desarrollar mecanismos de control y de represión para hacer que las demandas no se le escapen de las manos. Estos mecanismos se hacen en su totalidad más necesarios cuando el Estado se ve obligado, como sucede periódicamente, a limitar la asistencia debido a las prioridades cambiantes, las crisis financieras o, simplemente, la extinción de la ayuda externa destinada a ese fin. En las formas de control más suaves, éste puede ser ejercido a través de agencias burocráticas o a través de un partido político oficial capaz de identificar y aplacar las presiones más peligrosas, dar o retener la ayuda, elegir por votación y recompensar a los intermediarios locales entre los pobres. El otro extremo lo da el caso en que las fuerzas dominantes perciben una inquietud seria y una necesidad de desmovilizar los movimientos populares. Tales mecanismos pueden hacerse más abiertamente represivos, mediante el reclutamiento deliberado de algunos de los pobres para que participen en sistemas de información dirigidos por la policía, la intimidación,

/y la

y la eliminación de líderes potenciales. Además, en tanto los programas asistenciales ofrecen empleo remunerado principalmente a los no-pobres con educación, o a los relativamente pobres, los mecanismos represivos pueden convertirse en una fuente importante de empleo para los estratos más bajos de la sociedad, en la policía y las fuerzas armadas.

Los enfoques de política que incorporan la autoayuda dirigida son diversos, tanto en contenido como en terminología, y de ninguna manera están enfocados exclusivamente a los muy pobres. Sin embargo, según la opinión de muchos de sus proponentes, representan un medio potencial mediante el cual los pobres pueden elevar sus niveles de vida sin gravar al Estado con los elevados costos de sistemas de asistencialismo cum represión, y también sin requerir una revolución igualitaria - juzgada inalcanzable o inaceptable - en las relaciones sociales y económicas.

El Estado, con la asistencia de agencias voluntarias, tendrá que elevar la empleabilidad de los pobres, a través de la capacitación y la orientación; tendrá que ayudarlos a producir lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas como agricultores o artesanos, y ayudarlos a organizarse cooperativamente para intercambiar bienes y servicios entre ellos mismos, proporcionarse su propia vivienda y servicios comunitarios, y obtener ingresos aceptables en sus relaciones con el resto de la sociedad.

Si no hay perspectiva de que el sistema económico pueda absorber incluso a los más empleables de los pobres en actividades del "sector moderno" o "formal", como parece ser la mayoría de los casos latinoamericanos, el enfoque de autoayuda dirigida tendrá que apoyarse en una especie de economía paralela de los pobres, aislada de la economía "moderna" dominante y sujeta a controles e incentivos diferentes de aquellos aplicados a las empresas "modernas". Los pobres, entonces, lograrían, discutiblemente, niveles de productividad y de consumo por sobre su presente subsistencia precaria, pero la cuestión de su incorporación total a los sectores más dinámicos de la economía

/podría posponerse

podría posponerse a un futuro relativamente distante. Mientras tanto, los sectores dinámicos podrían avanzar más vigorosamente, liberados de la mayor parte de los costos y peligros asociados ahora con la "pobreza crítica" y su creciente concentración en las ciudades.

Las iniciativas de este tipo a menor escala han proliferado con el desarrollo comunitario y los programas cooperativos y ahora están siendo promovidos como un medio de independencia económica para las mujeres de los estratos más pobres. Generalmente, se ofrecen como meta a grupos sociales cuyos ingresos sólo son suplementarios y consisten en la producción artesanal en el hogar, la cría de pollos, etc. Los programas públicos han sido típicamente débiles en el aspecto de la comercialización, dejando algunas veces a los productores sin ganancias por la venta del bien que han originado, hasta otras en que la gestión comercializadora se entrega a intermediarios privados que pueden encontrar salidas y reforzar los controles de calidad, a cambio de su participación en las ganancias. En verdad, tales intermediarios han organizado sus propios sistemas de trabajo casero - particularmente en la manufactura de vestuario - haciendo a los pobres más productivos y evadiendo los costos impuestos por la seguridad social y las leyes de protección laboral, sin elevar notoriamente los niveles de vida de sus empleados.

Los esquemas más ambiciosos de economía paralela parecen haber tentado a algunas autoridades públicas, pero no han sido aplicados en una escala significativa. Ellos suponen una capacidad gubernamental que permitiera aislar al grupo focal del resto de la sociedad nacional, de las angustias de una modernización desigual. Y es evidente que dicha capacidad no existe, al menos no todavía. La complacencia requerida para aceptar modestas mejoras en las condiciones de vida a cambio de trabajos sin compensación, realizados con herramientas primitivas, y para autoproporcionarse servicios básicos que el Estado ofrece a los estratos más acomodados de la sociedad, podría derrumbarse precisamente cuando el progreso inicial - si es que lo ha habido - haya originado esperanza y capacidad organizadora, a menos que estuviera

/acompañado de

acompañado de controles aún más rigurosos que aquellos que complementan el asistencialismo. Dentro de las realidades presentes de América Latina, los esquemas de autoayuda dirigida parecen estar destinados a continuar ofreciendo, como soluciones comprensivas, medidas que sólo pueden, en el mejor de los casos, alcanzar mejoramientos secundarios en las condiciones de vida de minorías entre los críticamente pobres.

La propensión de generalizar acerca de la potencialidad de la autoayuda dirigida y de suponer que los logros localizados pueden multiplicarse en una escala constantemente mayor, sin consideración a las restricciones impuestas por el orden social y económico más amplio, ha sido particularmente evidente en las cambiantes modas de diagnósticos y prescripciones de política para las "barriadas" ("favelas", "poblaciones callampa", "villas miseria", etc.) urbanas. Los primeros observadores las consideraban como sumideros de pobreza abyecta, habitados por migrantes rurales inempleables que vivirían mejor si se lograra persuadirlos o se los obligara a volver al sitio de donde habían venido. Como lo indica la cita de Helio Jaguaribe, esta actitud general continúa dominando a gran cantidad de observadores sobre la pobreza en América Latina o en otras partes del Tercer Mundo.

Sin embargo, desde los albores de la década de 1960, se han usado estudios de algunos asentamientos no regulados construidos por sus ocupantes en algunas ciudades, para apoyar generalizaciones igualmente amplias tendientes a demostrar que tales asentamientos están constituidos por "gente dinámica y creativa", capaz de resolver sus propios problemas con un poco de ayuda exterior apropiada. Tal conclusión repugna a los planificadores urbanos y a las industrias de la construcción que dominan los programas de vivienda pública, pero atraen a las autoridades por su promesa de soluciones baratas y políticamente viables. En efecto, el dinamismo y la creatividad son mucho más evidentes en algunos asentamientos que en otros y en algunas coyunturas políticas o económicas que en otras. En el mejor de los casos, no pueden capacitar a las familias en cuestión para que se desembaracen de los costos de la extensión urbana y del medio ambiente urbano contaminado a lo cual contribuyen los /asentamientos, ni

asentamientos, ni a competir en términos equiparados con el mercado de empleo y el sistema educacional que ayuda a determinar el acceso a los empleos.

Al comienzo de este artículo se distinguieron dos orientaciones alternativas ético-instrumentales que subyacen a las diversas identificaciones de los grupos focales desfavorecidos y a las prescripciones consecuentes. Los enfoques de política discutidos arriba corresponden a la segunda orientación y a la identificación del grupo focal como los "críticamente pobres".

¿Qué se puede decir acerca de la primera orientación y las pautas que implica para los grupos en desventaja o excluidos que tratan de enfrentar un mundo que jamás hicieron? De una u otra manera, esta orientación implica la "concientización" de los desfavorecidos respecto a las incongruencias entre sus necesidades reales y el orden social, político y económico prevaleciente. Pero, una vez que hayan tomado conciencia, ya sea espontáneamente o ayudados por movilizadores e ideólogos externos, ¿qué van a hacer? Las alternativas pueden resumirse siguiendo un orden ascendente de participación en la sociedad nacional, en la forma siguiente:

1) Retiro, no cooperación y negativa de información a los agentes estatales. Una parte importante de la población de América Latina recurre a esta táctica ante la falta de alternativas visibles. Su uso consistente, sin embargo, requiere que la familia o el grupo disponga de sus propias fuentes de subsistencia, para poder sobrevivir con sólo un mínimo contacto con la sociedad más amplia. Esta habilidad prácticamente ha desaparecido, aun entre los agricultores de minifundio. Por ello, la táctica se manifiesta ahora como un componente persistente, aunque subordinado en lo que concierne a los tratos de los grupos en desventaja con los detentadores de poder.

/2) Escape de

- 2) Escape de los problemas locales intratables, generalmente mediante la migración a las ciudades más grandes o al extranjero. A menudo se ha enfatizado el papel de la migración hacia la ciudad como válvula de seguridad frente a la inquietud rural. Las investigaciones sociológicas continúan descubriendo que la mayoría de los migrantes perciben ganancias derivadas de su traslado, pese a su precario destino en las ciudades.
- 3) Confianza en los vínculos personales, paternalistas, con individuos en posiciones más altas en la estructura de poder nacional o local, pagando el precio de la sumisión y los favores recíprocos. A medida que las actividades asistenciales-represivas del Estado se tornan más importantes, esta búsqueda de protección pasa del magnate local al Estado mismo representado en la persona del funcionario de mayor importancia al cual puede obtener acceso el grupo local o el individuo. En los regímenes con competencia política abierta, la oferta de votos a cambio de ayuda reemplaza parcialmente las ofertas previas de servicios personales o productos. En otros lugares, como se mencionó antes, algunos individuos reciben ganancias ingresando a los mecanismos de control del Estado.
- 4) Demostraciones masivas, tomas de tierra y destrucción de la propiedad (en particular el equipo de transporte público). Se utilizan con el propósito de incitar al Estado a efectuar acciones favorables y a fin de obtener una prioridad más alta para las necesidades del grupo comprometido en la acción violenta. Tales tácticas aparecen cuando hay conciencia de la posibilidad de influir a las autoridades, pero las organizaciones de grupos de interés locales y los cuerpos intermediarios entre el grupo local y el Estado son todavía rudimentarios o ineficaces. A medida que prosigue la urbanización, esta táctica se torna crecientemente importante aunque por su naturaleza y manifestaciones semi-espontáneas, los participantes nunca pueden estar seguros de cuán lejos pueden ir sin riesgo. Diversos estudios han señalado que los estallidos violentos de los pobres urbanos, cuando no son aplastados por la fuerza,

/han tenido

han tenido el resultado principal de obtener beneficios limitados, incluyendo un sentido de logro, y han sido seguidos por un descenso de la politización. La misma cosa parece ser verdadera para los movimientos campesinos exitosos.^{7/}

5) Reforzamiento y adaptación de comunidades, instituciones tribales o religiosas pre-existentes a nuevos propósitos. La disponibilidad de esta táctica depende, por supuesto, de la existencia previa de formas de solidaridad local y de participación en la cual la mayoría desfavorecida ha tenido o se ha sentido tomando parte. En América Latina tales instituciones o no existen o son más débiles que en África y Asia. Los grupos indígenas diferenciados lingüística y culturalmente en los países andinos, México y Guatemala, se han aferrado a la organización comunitaria como medio de autodefensa, pero su funcionamiento para este propósito está desintegrándose frente a la modernización agrícola, deteriorando los recursos de tierras y aumentando la movilidad espacial de la población, o bien evolucionando hacia nuevas formas de organización campesina.

6) Organización de sistemas cooperativos de crédito, producción, comercialización, construcción y mantención de vivienda y obras públicas locales u otras divisiones, un nivel de educación mínimo, y una cierta cantidad de apoyo legal, técnico y material (sin la presencia de dominación burocrática) del Estado. La táctica ha sido discutida más arriba desde el punto de vista estatal. Si el diagnóstico acerca del funcionamiento del estilo de desarrollo prevaeciente es correcto, sería ingenuo esperar que el Estado o los grupos en desventaja que actúan

^{7/} Un estudio reciente argumenta que tal protesta disruptiva es la única táctica realmente efectiva a disposición de los pobres en una sociedad capitalista como los Estados Unidos; la táctica, supuestamente más efectiva, de organización permanente de grupos de interés conduciría principalmente a la domesticación de la protesta y a la aceptación de líderes dentro del orden establecido. En América Latina, en tanto que la táctica ha logrado éxitos temporales, los peligros para los participantes son mucho más grandes, siendo menor la capacidad del Estado para zafarse de la protesta mediante dinero. Ver Frances Scott Piven y Richard A. Cloward, Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail, Nueva York, Vintage Books, 1979.

autónomamente, lo modifiquen significativamente, según esta alternativa. Además, si la positiva solidaridad de grupo en las actividades económicas y de autoprovisión de servicios diera como resultados tanto un rechazo razonado de la dependencia del Estado como el retiro masivo de sus miembros del sistema de mercado como proveedores de trabajo y consumidores, resultaría más difícil para el Estado tolerarlo que la violencia ocasional persiguiendo la asistencia o el control de precios. No es probable que el Estado pudiera crear una "economía paralela" si lo deseara pero, sin duda, podría ahogar tal economía si se originara.

7) Organización de grupos de interés para la negociación colectiva, respaldados por la amenaza de huelgas, boicots, etc. Esta táctica ha sido temporalmente efectiva para un buen número de trabajadores del sector "moderno" y en pocos casos ha sido útil para los campesinos que se enfrentan a los terratenientes, pero los logros generalmente han sido neutralizados por la inflación, por la supresión del poder sindical, o por la cooptación del liderazgo sindical por las fuerzas que controlan el Estado. Los estratos más desfavorecidos, aquellos de los "sectores informales" o los "críticamente pobres", no ejercitan sus demandas contra un empleador, un terrateniente u otro explotador privado, por cuanto son autoempleados o empleados en pequeñas empresas que sólo pueden sobrevivir pagando salarios de subsistencia y evadiendo impuestos, sino contra el Estado mismo, como fuente de servicios y subsidios de consumo. Al tratar con este interlocutor, es natural que caigan en el clientelismo, y recurran a los intermediarios o a la protesta violenta como medios más efectivos que la propia organización permanente.

8) Participación en la política electoral nacional; elección entre los movimientos y candidatos basada en el estudio crítico de sus programas y su habilidad para llevar a cabo estos programas. Esto requiere:

a) una capacidad razonable en los grupos en desventaja para unir sus aspiraciones y actuar colectivamente más bien que como competidores por favores políticos; b) la existencia de un grado de apertura y competitividad en el sistema político nacional, de modo que movimientos políticos

/diferentes puedan

diferentes puedan ofrecer alternativas reales y tengan incentivos reales para ampliar su electorado incluyendo a los pobres; c) cierta coherencia ideológica en los movimientos políticos y de apreciación realista de las capacidades nacionales; d) confianza compartida en la posibilidad de decidir cuestiones de distribución de recursos mediante procedimientos democráticos; e) mecanismos de votación razonablemente libres de manipulación por parte de los detentadores de poder locales. Bajo condiciones típicas de crecimiento económico capitalista periférico y penetración de las ilusiones consumistas, es difícil para cualquier movimiento político confiar en el apoyo masivo para evitar caer en la trampa populista: una escalada de promesas sociales combinadas con una evasión de las realidades de poder que hacen imposible el cumplimiento fácil, incluso de las más modestas promesas. Como lo ha indicado Prebisch, la democratización política mediante la escalada de promesas, se quiebra cuando los estratos más grandes de desfavorecidos comienzan a entrar en el juego; las fuerzas dominantes en el estilo de desarrollo cierran de golpe las puertas del paraíso consumista en sus narices y, comunmente, también expulsan a muchos de los "relativamente pobres" mejor organizados.

i) Participación en la política nacional para alcanzar la transformación revolucionaria de la sociedad. En principio, los subprivilegiados podrían llegar a convencerse hasta tal punto de la incompatibilidad radical entre sus aspiraciones y su lugar en el orden social, que consideraran colectivamente como única alternativa la acción revolucionaria conducente a la construcción de una nueva sociedad. Esta expectativa estaba presente, explícita o implícitamente, en los movimientos de "concientización" que florecieron en América Latina durante la década de 1960 y en los primeros años de la de 1970. Sin embargo, tal opción sólo puede ser nítida y duradera bajo circunstancias excepcionales, y estas dependen muy poco de los grupos más desfavorecidos. Tales sectores, como lo han demostrado muchos estudios, aun en contextos urbanos, están más interesados por las

/relaciones de

relaciones de poder local y por las estrategias de supervivencia, que por la escena nacional. Cuando el liderazgo revolucionario satisface las demandas inmediatas, la postura revolucionaria tiende a ser reemplazada por una defensiva. Si, como sucede más a menudo, produce una represión dura, el grupo es susceptible de retraerse en una aparente apatía, que es el destino de diversos asentamientos urbanos y rurales originados en tomas de tierras y que constituyen por un tiempo "nuevas sociedades" igualitarias. Por otra parte, a los movimientos políticos en competencia, que aspiran movilizar a los desfavorecidos, se les hace muy difícil captar el contenido y las implicancias de la "revolución". En un contexto nacional dado, la mayoría de los movimientos pueden pretender ser revolucionarios. La revolución puede promoverse como un slogan populista o como el atributo de una política de desarrollo oficial, o como una táctica para la toma de poder, o como una estrategia para la rápida y completa transformación social. Finalmente, las diferentes categorías de desfavorecidos -proletarios, sub-proletarios, campesinos, etc. - enfrentan (o enfrentarían si prestaran algo de atención) disputas interminables entre los ideólogos de los movimientos políticos en lo que concierne a sus roles como protagonistas o como aliados más o menos inseguros de la revolución.

