

CEPAL/BORRADOR/DS/133
División de Desarrollo Social
Borrador para comentarios
Marshall Wolfe
Mayo de 1976

III. LA POBREZA COMO FENOMENO SOCIAL Y COMO PROBLEMA CENTRAL
DE LA POLITICA DE DESARROLLO*/



900000245 - BIBLIOTECA CEPAL

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

76-3-479



A. Las ideologías de desarrollo y los grupos a los que
están dirigidas (grupo focal)

Las ideologías de cambio social o "desarrollo" que se orientan a la acción deben identificar alguna clase o grupo focal para el orden de cambios deseado. En ideologías que hacen hincapié en el consenso, los grupos focales pueden ser los que tienen la capacidad de conducir e innovar en un proceso en marcha; en ideologías que hacen hincapié en el conflicto, esos grupos pueden ser los que se hallan en contradicción inconciliable al orden existente, es decir, aquellos para quienes un orden diferente es a la vez necesario y posible. El hecho de que los llamamientos recientes a un "desarrollo integrado" o a "otro desarrollo" identifiquen como grupo focal de las políticas a quienes se hallan en situación de pobreza "crítica" (absoluta, extrema, degradante), hace que el estímulo a los grupos que podrían asumir funciones innovadoras y estabilizadoras y cosechar mayores beneficios por desempeñar tales funciones (los empresarios, los tecnólogos, las clases medias, los agricultores progresistas, etc.) sea sustituido por el afán de compensar la incapacidad de los componentes menos dinámicos de las sociedades nacionales, de aquellos postergados o perjudicados por los actuales procesos de crecimiento y cambio. Preferir el término "pobreza" a otras maneras de identificar el grupo focal postergado tiene como trasfondo algunas ideas preconcebidas acerca de la naturaleza del problema y de las soluciones aceptables, pero además concuerda con el desdibujamiento de los distinguos ideológicos o teóricos característicos de las utopías concretas ideadas por comités. Las prescripciones para eliminar la extrema pobreza envuelven una visión consensual acerca del desarrollo futuro, mientras que los diagnósticos que las acompañan contienen interpretaciones conflictivas del pasado y del presente. El rechazo de las fuerzas de mercado como árbitros de la distribución de los frutos del desarrollo, unido a la identificación de un grupo focal beneficiario caracterizado principalmente por deficiencias comunes, echa enormes responsabilidades sobre la nación-Estado y la comunidad mundial de naciones, en su calidad de planificadores y administradores del desarrollo. Sin embargo, en su mayor parte esos

/llamamientos eluden

llamamientos eluden un análisis serio de la capacidad del Estado o del orden internacional de llevar a cabo tales tareas. La constante utilización de la voz pasiva (tal o tal acción "debe ser" realizada) rehuye identificar el deus ex machina que ha de bajar de su sitial al poderoso y elevar al pobre.

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

1. Proletariado, lumpenproletariado, subproletariado. El término "proletariado" se identifica con la más importante teoría del conflicto como motor del desarrollo. De acuerdo con la definición marxista, al proletariado le corresponde un papel central en las sociedades capitalistas. Este papel de vendedor de fuerza de trabajo lo prepara para transformar eventualmente la sociedad, con un poco de ayuda de los intelectuales revolucionarios, a través de la percepción de la absoluta incompatibilidad entre las relaciones de producción y un mayor desarrollo de las fuerzas de producción, y por medio de la capacidad de acción orgánica y disciplinada impuesta al proletariado por su participación en la industria capitalista. La pobreza lo empuja a actuar, pero no es la pobreza sino una forma concreta de explotación lo que determina su papel central en la transformación de la sociedad. Marx denominó "lumpenproletariado" a los pobres de las ciudades que carecían de posición estable en el trabajo asalariado del sector industrial, y ni siquiera ocupaban la precaria posición de miembros de un "ejército industrial de reserva" desempleado. Desde el punto de vista material, lo más probable es que la situación del lumpenproletariado fuese peor que la del proletariado, y el número de personas que lo formaba podía ser bastante elevado, pero no constituía más que una fuerza social ambigua cuyo futuro se determinaría por el resultado de la lucha entre el proletariado y la burguesía. En algunas coyunturas, el lumpenproletariado podía ser carne de cañón para la revolución, pero más a menudo constituiría un estorbo que podría ser manipulado por el enemigo.

/La introducción

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

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

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

/eliminarla, sin

eliminarla, sin haberse identificado la clase social destinada a actuar, no pasan de ser arbitrios y supercherías propagandísticas.

2. La población marginal o marginada. En su acepción más reciente, estos términos han identificado a componentes de la población que son casi idénticos al "subproletariado", pero sin llegar obligadamente a conclusiones marxistas acerca de la función que les corresponde. Como el "subproletariado", se han relacionado con intentos de explicar y proponer tácticas para remediar situaciones aparentemente nuevas que surgen en países todavía predominantemente rurales, de capitalismo dependiente, en proceso de urbanización relativamente acelerado, con cierto grado de industrialización y el quiebre o fracaso consiguiente de las estructuras sociales preexistentes tanto rurales como urbanas. Los términos ponen de relieve la deficiente relación que hay entre los grupos en cuestión y el resto de la sociedad, y es más fácil definirlos negativa que positivamente. Los "marginados" no están totalmente excluidos de la sociedad y la economía en evolución - de lo contrario no tendrían ninguna importancia para ellas - como sucede con los casos hipotéticos de agricultores de subsistencia totalmente aislados o de tribus que se dedican a la caza y a la recolección de frutos dentro del territorio nacional. No son simplemente pobres, ya que es posible que grupos sociales igualmente pobres tengan papeles centrales aunque sean muy explotados. No son simplemente explotados, ni simplemente un ejército industrial de reserva, ya que tal vez las fuerzas dominantes de la sociedad no necesiten sus servicios, ni siquiera como manera de frenar las exigencias salariales de los trabajadores empleados, o quizá prefieran no utilizarlos porque hay otras combinaciones de capital y de mano de obra que plantean menos problemas y obligaciones. Se hallan vinculados con el orden social en el aspecto económico, cultural y ecológico, pero en términos desventajosos para ellos y también para el resto del orden social. No constituyen una clase, en términos de relaciones comunes con la producción o conciencia de clase, y carecen de un papel central

/que los

que los califique como candidatos a reemplazar el orden existente, pero su presencia indica que el orden funciona mal. Con el tiempo, su incremento cuantitativo y su concentración creciente en zonas urbanas podrían permitirles destruir ese orden o al menos hacer que su funcionamiento resulte cada vez más represivo y oneroso. Cabe preguntarse entonces si las medidas que adopta el Estado en relación con los grupos marginales (en especial los programas educativos, de creación de empleos y de participación en el plano local) pueden superar o aliviar su marginalidad, o si de alguna manera hay que transformar el orden social, económico y político para permitir que participen en condiciones aceptables. La "marginalidad" como marbete ha sido compatible con conclusiones reformistas o revolucionarias; esto quizá explique en parte su popularidad en las discusiones de corte político y también la más reciente disminución de esta popularidad.

3. Los oprimidos. La identificación de la población focal con "los oprimidos", en la acepción relacionada de manera especial con la obra Pedagogy of the Oppressed, de Paulo Freire, pone el acento moral en la injusticia de las relaciones entre opresores y oprimidos, sean cuales fueren la clase social y el papel en el proceso de producción de una y otra categoría. Pone de relieve un requisito de la transformación societal contenido implícitamente, o como elemento secundario, en las terminologías antes analizadas: la liberación espiritual de los grupos oprimidos de la población a través de una "concientización" sistemática acerca de su propia situación y su capacidad de transformar el mundo. Otorga un papel fundamental a la "pedagogía" procedente de fuera del grupo oprimido (de intelectuales consagrados), pero atribuye la responsabilidad e iniciativa últimas a los propios oprimidos. Transformar la conciencia y lograr la solidaridad colectiva es más importante que elevar los niveles de consumo, apoderarse del poder político o lograr que la propiedad de los medios de producción pase al Estado. Estos últimos objetivos son una consecuencia lógica de los primeros, pero perseguirlos sería contraproducente o inútil a menos que estén precedidos o acompañados de una auténtica concientización. De acuerdo con este criterio, el Estado normalmente es un instrumento en manos de los opresores y no puede pretenderse que tome la iniciativa en materia de concientización. Los defensores de esta última parecen suponer implícitamente que el Estado puede tolerar las actividades de concientización, pese a

/que este

que este supuesto parece contraponerse a su diagnóstico de las fuentes de opresión. Incluso tratándose de un Estado revolucionario controlado por fuerzas comprometidas a eliminar la opresión y la pobreza, las iniciativas de concientización orientadas a la participación autónoma de los oprimidos tendrían que provenir principalmente de fuentes ajenas al Estado, las que seguramente se mantendrían en permanente fricción con las presiones centralizadoras y movilizadoras que no pueden separarse de la acción del Estado.

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

/5. Los

5. Los subempleados y desempleados. Esta identificación del grupo focal postergados concuerda más con las concepciones tradicionales no marxistas del desarrollo económico. Centra la atención en dos aspectos de la situación del grupo focal que se relacionan directamente con el desarrollo y que pueden cuantificarse: a) éste no contribuye adecuadamente a la producción de bienes y servicios; b) no obtiene un ingreso apropiado para mantener a la familia o participar en el mercado de bienes de consumo. En la práctica, se ha comprobado que la descripción y cuantificación del grupo focal y las prescripciones del caso son mucho más esquivas de lo que se pensó en los años sesenta, cuando se propuso el "empleo" como tema central de la política de los países pobres. En su obra Asian Drama, ^{1/} Gunnar Myrdal echó efectivamente por tierra las técnicas tradicionales de definición y medida, en su aplicación a tales países. Los intentos de cuantificar un "equivalente de desempleo" en función de la subutilización de la población económicamente activa han agrupado deficiencias reales muy diferentes en lo que toca a las fuentes de subsistencia. Una serie de estudios por países destinados a formular amplias recomendaciones de política que está llevando a cabo la OIT con arreglo a su Programa Mundial del Empleo desde 1969, han apartado las investigaciones de los problemas del desempleo y de la creación de más oportunidades de empleo, y las han llevado de vuelta a los problemas más generales de la pobreza y de la desigualdad y a la conclusión de que en último término, la única manera de disminuir la pobreza es reducir la desigualdad.^{2/} Por otra parte, en la actualidad el peso de las pruebas indica que en la mayoría de los países pobres el desempleo abierto, que

^{1/} "The unsuitability of western concepts of employment and unemployment", pp. 1115 y 1124, en Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Pantheon, Nueva York, 1968.

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

/afecta principalmente

afecta principalmente a los jóvenes y a las mujeres que no son jefes de familia, no coincide con los grupos que están en peor situación dentro del orden existente. "En la medida en que hay que luchar contra la pobreza y las privaciones por tratarse de problemas sociales importantes, sería poco realista y quizá muy engañoso y perjudicial suponer que ello pueda hacerse atacando el problema del desempleo".^{3/}

6. La pobreza crítica (absoluta, extrema, degradante). La preocupación por los "pobres" como categoría de población manifiestamente incapaz de satisfacer sus necesidades mínimas y necesitada de ayuda del gobierno por motivos humanitarios o para mantener el orden público se remonta al menos al siglo XVI en algunos países europeos.^{4/} El sociólogo Georg Simmel sintetizó de la siguiente manera el papel que desempeñaron las medidas "contra la pobreza" adoptadas por las sociedades industrializadas a comienzos del siglo XX:

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

^{4/} "En todas las ciudades, en torno a esta población trabajadora o laboriosa, había también un gran subgrupo que los trabajadores y comerciantes más respetables tendían a despreciar y rechazar. Eran los indigentes, los mendigos, los sin casa ni hogar, los vagos, la gens sans aveu, y los ocupados ocasionales, que entraban y salían de los trabajos, dépôts de mendicité, hopitaux, posadas de mala muerte y prisiones. ... En todas las ciudades estos elementos eran motivo de constante preocupación para la policía y las autoridades públicas. ... Cuántos eran? Tal vez llegaban a la cuarta o la quinta parte de la población urbana. ... En París, cifras publicadas en los veinte años transcurridos entre 1770 y 1790 indican que aproximadamente un sexto de la población recibía permanentemente caridad pública; y ... en Londres, la proporción probablemente era igualmente alta." (George Rudé, Europe in the Eighteenth Century: Aristocracy and the Bourgeois Challenge, Cardinal History of Civilization, Londres, 1974, pp. 90 y 91.

"Si se tiene en cuenta lo que significa la asistencia que se presta a los pobres queda de manifiesto que el hecho de quitarle a los ricos para dar a los pobres no tiene por objeto nivelar sus situaciones individuales, ni siquiera por su finalidad está destinada a suprimir la diferencia social entre ricos y pobres. Por el contrario, la asistencia se basa en la estructura de la sociedad, cualquiera que ella sea; se contrapone abiertamente a todas las aspiraciones socialistas y comunistas que querrían suprimir esta estructura social. La meta de la asistencia consiste precisamente en mitigar algunas manifestaciones extremas de las diferencias sociales, a fin de que la estructura social pueda seguir basándose en estas diferencias. Si la asistencia se basara en los intereses del pobre, en principio no habría limitación alguna para traspasar bienes a los pobres, traspaso que conduciría a la igualdad de todos. Pero como el centro de atención es el todo social - los círculos políticos, familiares u otros determinados sociológicamente - no hay razón para ayudar a la persona más de lo que exige el mantenimiento del status quo social".^{5/}

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

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

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

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

^{5/} Georg Simmel, "The Poor", publicado originalmente en 1908 y reproducido en Chaim L. Waxman, Ed., Poverty: Power and Politics (Grosset & Dunlap, Nueva York, 1968), pp. 8 y 9.

"De paso, puede observarse que lo anterior confirma nuestro primer argumento de que, para llevar a cabo un estudio adecuado de la pobreza, la definición de cuándo, dónde, por qué y para qué se formulan definiciones de la pobreza quizá sea mucho más relevante que la definición normativa de la pobreza en función de un nivel determinado de privación económica. Si es posible referirse a las mismas personas y grupos alternadamente no sólo como a los pobres sino también en función de otras condiciones, como los negros, los ancianos, los ciudadanos, los desempleados, etc., el juicio normativo que opta por referirse a estas personas o grupos como 'los pobres' tiene más importancia sociológica que los indicadores económicos a los que se vincula la expresión 'pobreza'."6/

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

6/ Deborah I. Offenbacher, "The proper study of poverty: Empirical versus normative perspectives", en Poverty: Power and Politics, op.cit., pp. 41, 52 y 53.

razón de la incapacidad de "desarrollarse" de los estratos más pobres, hace aún más hincapié en los factores institucionales, los valores y la desigualdad social:

"Así, es muy posible que los estratos más altos de una aldea pobre de la India no tengan ingresos muy superiores a aquellos de los aparceros o campesinos sin tierras. Sin embargo, hay una importante diferencia entre estos grupos: los primeros a menudo perciben ingresos sin trabajar, en cambio los últimos no. ... La desigualdad de condición social crea importantes incentivos para marginarse de la actividad productiva, particularmente si la remuneración pecuniaria es mínima. ... Por lo tanto, el hecho de que en una aldea todos sean casi igualmente pobres no entraña que todos sean iguales; por el contrario, todos son tan pobres porque son tan desiguales."^{7/}

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

En las páginas siguientes se procura singularizar una acepción que emerge como mínimo común denominador y que apunta a ciertas consecuencias probables de políticas centradas en la lucha contra la extrema pobreza dentro de las naciones-Estados y del orden mundial existentes. Algunos supuestos forman parte de este mínimo común:^{8/}

^{7/} Asian Drama, op.cit., p.569.

^{8/} El ejemplo más autorizado y característico de esta acepción se halla en The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education and Health (publicado para el Banco Mundial por The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975). Los autores cuyos trabajos se incluyen en Redistribution with Growth, estudio conjunto realizado por el Centro de Investigaciones del Banco Mundial y el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex (Oxford University Press, 1974), se ocupan más de las relaciones entre la pobreza y el poder político y las limitaciones reales a la acción pública.

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

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

/crítica si

crítica si realmente quieren hacerlo, o si las alarma suficientemente 9/ la amenaza a la estabilidad política que surge de las frustraciones de los pobres, y si hay seguridad de que en el futuro próximo se obtendrá suficiente ayuda internacional, con ataduras, pero de la clase apropiada. 10/ Aunque las propuestas generalmente reconocen que las estructuras de poder y los intereses creados quizá sean incompatibles con el mejoramiento de la suerte del pobre, dejan la impresión de que estos obstáculos son fundamentalmente locales, rurales y tradicionales. Tal vez se acepte la posibilidad de que las estructuras de poder nacionales (o internacionales) también sean obstáculos, pero con la connotación de que se trata de casos remediabiles de falta de visión política. 11/ Los documentos pertinentes hablan con insistencia

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

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

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

de prestar ayuda desde arriba, de estimular la participación desde arriba y de frenar los intereses locales egoistas imponiendo frenos benévolos desde arriba. Si no puede confiarse en que la voluntad política del centro nacional llevará a cabo estas funciones, lo único que queda son los "proyectos pilotos" y los programas tradicionales mediante los cuales las fuerzas dominantes en el plano local podrían permitir que se filtrara algo hasta los que se encuentran en estado de pobreza crítica.^{12/} Los documentos, salvo contadas excepciones entre las que se cuenta el Informe Dag Hammarskjöld 1975, plantean la posibilidad de que con el tiempo los pobres postergados trastornen el orden existente en parte a manera de advertencia por la miopía de los gobiernos y en parte como catástrofe equivalente al colapso de la "civilización", esto último pese a que casi todos los documentos que sostienen la necesidad de centrar la política en la pobreza crítica, se expresan de manera muy positiva acerca de la República Popular China. La expectativa de una solución generada precisamente por la contradicción entre el grupo focal y el orden existente poco satisfactorio que se asocia al uso de los términos "proletariado" y "subproletariado", está ausente o bien se desliza como un elemento incongruente en las fórmulas de transacción.

Se puede concluir que el interés internacional por los que se debaten en la "pobreza crítica" como grupo focal forma parte de una actual revolución del pensamiento acerca del desarrollo, y obedece a una persistente e intolerable contradicción entre los valores humanos universalmente aceptados y los procesos reales de cambio económico y social.

^{12/} "En muchos países, para que el programa no se destruya desde adentro es fundamental evitar la oposición de los sectores poderosos e influyentes de la comunidad rural ... cuando se parte de una gran desigualdad económica y social normalmente es demasiado optimista pretender canalizar más de 50 por ciento de los beneficios del proyecto hacia el grupo focal; a menudo, el porcentaje será bastante inferior." (The Assault on World Poverty, op.cit. p. 40.)

/Sin embargo,

Sin embargo, la naturaleza del diálogo internacional da lugar a inhibiciones, a evasivas y a la sustitución del análisis objetivo por mecanismos de promoción, para la cual centrar la atención en los que sufren la pobreza crítica es más útil que formas optativas de identificar los grupos cuyas necesidades son peor servidas por el orden existente. En las discusiones de los "expertos" acerca de la manera de eliminar la pobreza crítica sin confrontar los problemas del poder, la explotación y la desigualdad, suele haber reminiscencias de los ratones que discuten cómo ponerle el cascabel al gato; pero a veces reuniones de más alto nivel también hacen pensar en gatos que discuten cómo fomentar el bienestar de los ratones.

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

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

/medidas y

medidas y mecanismos. Lo más probable es que el objetivo de "eliminar" la pobreza crítica siga siendo esquivo. Las realidades con que se tropieza para alcanzarlo comprenden lo siguiente:

1. El poder. Las personas que se encuentran en estado de pobreza crítica casi por definición tienen menos acceso al poder y por lo tanto menos posibilidades de dar a conocer sus necesidades que cualquier otro estrato de la sociedad. Carecen de importancia como fuente de poder laboral con capacidad para rehusar su concurso, o como mercados de bienes de consumo. Son demasiado heterogéneas en todo, salvo su pobreza, y en su mayor parte se encuentran demasiado aisladas y sumergidas en el fondo de las estructuras del poder rural como para poder unirse si no es local y efímeramente para mejorar su situación. Las principales formas de protesta que tienen a su alcance son las manifestaciones públicas, los motines, las tomas de tierras y el voto por candidatos populistas, recursos que en el plano local casi siempre son demasiado ineficaces o peligrosos de utilizar.^{13/} Los que se encuentran en estado de pobreza crítica tienden a

^{13/} "... las categorías tales como 'sin tierra', 'cesante', 'aparcerero', etc., definen los grupos de manera compatible con los alineamientos políticos existentes o plausibles? La estructura de clases sencillas tiene bastante mérito: señores feudales, campesinos ricos, arrendatarios y gentes sin tierras en el campo; burguesía nacional, clase media baja, proletariado y marginados sin empleo en las ciudades; y tal vez capital extranjero en ambos. Sin embargo, pese a que los que se encuentran al final de la lista así definida deberían corresponder muy de cerca a los 'grupos focales' en materia de pobreza, no constituyen una clase única que tenga idea clara de sus intereses comunes y de la forma en que debe actuar para alcanzarlos. Naturalmente, tal vez haya una fuerte base económica para una alianza de clases entre los pequeños agricultores, arrendatarios, campesinos sin tierra, cesantes y marginados urbanos. Pero las alianzas de esta naturaleza que funcionan son más bien escasas, lo que constituye una de las principales razones por las cuales los pobres siguen siendo pobres". C.L.G. Bell, "The political framework", en Redistribution with Growth, op.cit.)

tener un concepto muy realista de su falta de poder y de las consecuencias que puede acarrearles una protesta violenta y ello los lleva a buscar relaciones de dependencia con el Estado o con los que detentan el poder en el plano local. Ni la historia ni la experiencia reciente en materia de desarrollo dan testimonio de que el Estado, salvo en períodos de cambios revolucionarios fundamentales, pueda lograr sea la capacidad, sea la voluntad de dar a los que se encuentran en pobreza extrema una participación en el poder, ni estimular sistemáticamente su "concientización". Incluso cuando los que se encuentran en estado de extrema pobreza suscriben una alianza revolucionaria victoriosa, su acceso al poder autónomo para promover sus propios intereses es invariablemente de corta duración; hay que cumplir con otras prioridades.^{14/} Una movilización de los pobres que se

^{14/} En la medida en que llevan envuelta una transformación verdadera de los sistemas de producción y no la adopción de una nueva etiqueta política por una elite, las revoluciones socialistas usualmente convierten los excedentes de mano de obra en escasez de ella, dando así lugar a la necesidad de movilizar toda la mano de obra disponible y a la de racionar los bienes básicos escasos de acuerdo con criterios ajenos a la capacidad de pago. Ambas tendencias mejoran la posición relativa de los pobres empleables, que presuntamente también obtienen importantes dividendos psicológicos de la participación percibida y de las esperanzas para el futuro. Sin embargo, en etapas posteriores de consolidación al parecer es corriente encontrar privilegios especiales en la distribución de bienes, y desempleo disfrazado en ocupaciones de baja productividad. Aún no ha quedado establecido si los sistemas socialistas existentes pueden eliminar la pobreza entendida como un estado de privación o marginación relativa, y si la respuesta es negativa, cuáles serán las consecuencias sociales y psicológicas en medios donde es inadmisibles que ello se atribuya a defectos del sistema. Una de las consecuencias puede ser una actitud de censura hacia los pobres "ociosos" o "parasitarios", e intentos de exigirles que trabajen, lo que no difiere mucho de las actitudes hacia los que reciben asistencia pública en las sociedades capitalistas.

/tradujo en

tradujo en conflictos entre organismos públicos y entre distintas esferas de gobierno, efectivamente formó parte de la "guerra a la pobreza" declarada por los Estados Unidos en los años sesenta, por razones demasiado complejas para explicarlas aquí. Pero su incompatibilidad con las estructuras de poder nacionales y locales garantizaba que con el tiempo ella amainaría o resultaría infructuosa; sólo se movilizaron directamente pequeñas minorías entre los pobres, y éstas fueron incapaces de conservar su impulso cuando mermó el respaldo oficial.^{15/}

Así, pues, en la mayoría de los países el argumento de que la extrema pobreza constituye una amenaza tan grave para el orden existente que las fuerzas dominantes deben eliminarla en defensa propia, resulta poco convincente, aunque, como se verá más adelante, su potencialidad destructiva exige una cierta combinación de regulación y socorro. Las personas en estado de pobreza crítica, cualquiera que sea su número, sólo se convierten en amenaza grave cuando el sistema político entra en crisis por razones ajenas a su pobreza.^{16/} Mientras se mantenga intacta la estructura de poder nacional,

^{15/} Véase Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, Nueva York, 1971.

^{16/} Las conclusiones de un análisis reciente de opciones de política realizado en Kenya parece ser ampliamente aplicable: "El hecho de que una modalidad de desarrollo genere problemas sociales inabordables no basta para estimular a que se repare la situación; ello ocurrirá únicamente si los que tienen el poder político comprueban que el arreglo optativo servirá a sus intereses tan bien como el existente, o si los problemas degeneran en una crisis que altera fundamentalmente el equilibrio del poder. La última situación que entraña cambios revolucionarios, es poco frecuente en la historia, y la primera poco probable si, como se ha sugerido aquí, la solución de los problemas sociales exige la efectiva redistribución del ingreso y de la riqueza. ... Los beneficiarios de la actual modalidad de crecimiento de Kenya no acogerían con beneplácito una política que en el futuro les negara su desproporcionada participación en las ganancias, aunque fuese posible aplicar tal política. Los autores (de la misión de la OIT) lo reconocen y replican que la política de orientar el crecimiento hacia los pobres no carecería de apoyo de los propios pobres. Obviamente, con ello se pretende sugerir que aunque por una parte el Estado tal vez se esté haciendo de enemigos, por la otra, estará creando un grupo mucho más numeroso de amigos. Sin embargo, (cont.)

/ni siquiera

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

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

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

(cont. llamada 16/)

el problema importante para los gobiernos no consiste si se hacen o no de amigos, sino en si ello puede o no conducir a un apoyo político efectivo. ... Esto parece muy poco probable ... los canales de información ... están controlados y administrados precisamente por los intereses de los sectores privado y público que se oponen a las políticas redistributivas. Segundo, si los pobres se percataran de la lucha por el poder que se libra dentro de la elite para cambiar la modalidad de desarrollo habría que movilizarlos de alguna manera para que desarrollaran una acción política efectiva". (John Weeks, "Imbalance between the centre and the periphery and the 'employment crisis' in Kenya", en Ivar Oxaal, Tony Barnett, David Booth, Ed., Beyond the Sociology of Development: Economy and Society in Latin America and Africa, Routledge & Kegan Paul, Ltd., Londres, 1975.)

/ "Dicho todo

"Dicho todo lo que hay que decir, la pobreza no tiene relación alguna con ... normas absolutas; es un concepto totalmente relativo que sólo puede definirse dentro de un marco concreto de tiempo y espacio. ... Por ejemplo, la pobreza de una familia no existe independientemente del bienestar de otros 'grupos de referencia', sean ellos familias vecinas, gentes de otras regiones o grupos lingüísticos, integrantes de otras clases, o aun de otros países. Así, la noción de pobreza está íntimamente relacionada con la idea de desigualdad, y nuestros puntos de vista sobre el bienestar se relacionan estrechamente con nuestra percepción de la igualdad."¹⁷

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

Tercero, los "relativamente pobres" dentro de un determinado medio social - es decir, todos los grupos cuyas necesidades sentidas son mayores que su capacidad de satisfacerlas - son invariablemente más capaces que los que se hallan en estado de pobreza crítica de actuar eficazmente, de

^{17/} Keith Griffin, op.cit., pp. 14 y 15.

organizarse para aumentar sus ingresos y de aprovechar los servicios que ofrezca el Estado. Es comprensible que no estén dispuestos a ceder su lugar.

Cuarto, aunque generalmente los pobres ayudan a los pobres a través de la asistencia recíproca espontánea mucho más de lo que el Estado los ayuda a ellos, los más débiles son más directa y manifiestamente explotados por vecinos cuya propia pobreza les hace buscar el mísero excedente que se les puede extraer: policías y otros funcionarios inferiores, vendedores ambulantes, cantineros, prestamistas, rateros, intermediarios políticos locales, etc. Pese a que los sectores de opinión que aspiran a ayudar a los pobres o a organizarlos se han ocupado poco de esta clase de explotación, es probable que en muchos casos esté tan difundida y sea tan amenazante que impida a los que sufren la pobreza crítica preocuparse de cambios más profundos. Asimismo es probable que al trasladar la atención de las ciudades más grandes y modernas al hinterland fundamentalmente rural aumenten la arbitrariedad y el peso de tal explotación. A medida que las fuerzas dominantes comienzan a preocuparse del descontento y de la necesidad de controlarlo, esta explotación espontánea puede combinarse con la incorporación deliberada de algunos de los pobres a mecanismos para informar, intimidar y eliminar a dirigentes potenciales.

En lo conceptual cabe distinguir varios estratos que se verían perjudicados por cualquier redistribución importante de los recursos en beneficio de los que se hallan en situación de pobreza crítica:^{18/}

^{18/} En función de los intereses percibidos por los distintos estratos, la redistribución del aumento del ingreso nacional futuro sería casi tan mal acogida como una redistribución del ingreso actual. Todos los estratos tienen necesidades o deseos insatisfechos, que aumentan continuamente por la modernización dependiente del consumo. Además, en las sociedades en que hay diferencias de clase, conservar las diferencias de consumo es en sí una fuente importante de satisfacción para los grupos que tienen alguna ventaja respecto de los demás. (Véase un ataque a la idea ilusoria de que puede hacerse una redistribución indolora del aumento del ingreso. (Weeks, op.cit.)

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

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

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

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

Todos los estratos antes mencionados tienen más poder para defender sus intereses que los que soportan la pobreza crítica; su apoyo, o al menos su aceptación, es más necesario para la estabilidad política y el crecimiento

/económico en

económico en los estilos de desarrollo capitalistas e incluso en la mayoría de los supuestamente socialistas. En la medida en que por cualquier razón las fuerzas dominantes del Estado resuelvan redistribuir los recursos a los que se encuentran en estado de "pobreza crítica" tal vez logren hacer algo apretando a los componentes del estrato d) que han sido excluidos de la alianza política dominante (por ejemplo, los terratenientes tradicionales, las empresas de propiedad extranjera). Sin embargo, en la mayoría de los países, les resulta menos difícil desviar algunos recursos del estrato a) y quizá del b) y c); hacen esto, por ejemplo, echando mano a las entradas de seguridad social para dar prestaciones a los grupos que son demasiado pobres o cuyo empleo es demasiado irregular para contribuir a la seguridad social,^{19/} o utilizando las entradas provenientes de los impuestos de retención que gravan los ingresos ganados o de impuestos indirectos regresivos, para los programas de lucha contra la pobreza. Lo más probable es que esta última táctica no contrapesa del todo las ventajas de que disfrutaban los estratos a), b) y c) en la lucha por obtener una mayor participación en el ingreso y en los servicios públicos, pero tal vez desvíe parte de su atención del conflicto de intereses con el estrato d) al conflicto de intereses con los que soportan la pobreza crítica, que pueden calificarse ignominiosamente de lumpenproletariado parasitario e indigno. Es un hecho significativo que los regímenes conservadores, que se resisten a aumentar los salarios sosteniendo que ello es perjudicial para el desarrollo, suelen sostener que tales aumentos no ayudan a las personas en extrema pobreza, porque éstas trabajan por cuenta propia, carecen de empleo o se desempeñan en actividades que no son organizadas ni están sujetas a la legislación sobre salarios mínimos. En la medida en que la presión popular influya en la política del gobierno, es probable que los "relativamente pobres"

^{19/} Una obra por aparecer de Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality, se refiere en forma documentada a esta forma de redistribución en varios países latinoamericanos.

/se benefician

se beneficien a expensas de los "extremadamente pobres". En la medida en que una elite tecnoburocrática determine la política, puede suceder que los "críticamente pobres" o algunos grupos entre ellos se beneficien a expensas de los "relativamente pobres", en ambos casos sin afectar mayormente a los estratos de mayores ingresos o al esquema global de desigualdad.^{20/ 21/}

Así, pues, las dificultades que impiden concentrar la política en las necesidades de los que se encuentran en estado de "pobreza crítica" no se limitan a las pretensiones de los elementos "poderosos e influyentes" de la comunidad mencionados en The Assault on World Poverty. En las zonas

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

^{21/} Jorge Graciarena, en "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina" (CEPAL/BORRADOR/DS/138, abril de 1976) muestra que en países con estilos de desarrollo muy similares se observa muy diferentes grados de concentración del ingreso, y que las diferencias dependen en gran medida del grado de apertura del sistema político nacional a las exigencias de ingresos de grupos que se hallan por debajo de la elite dominante dentro de la mitad más alta de la escala de distribución del ingreso; a los grupos que se hallan en los tramos inferiores les ha ido igualmente mal cuando la distribución ha sido muy concentrada, o cuando ha sido "mesocrática". Una obra reciente de Richard Webb y Adolfo Figueroa documenta el caso del Perú como uno de redistribución "mesocrática", y pone de relieve la ineficacia para beneficiar a los estratos más pobres de las medidas adoptadas incluidas las de reforma agraria. (Distribución del ingreso en el Perú, Perú Problema 14, Instituto de Estudios Peruanos, noviembre de 1975.)

/urbanas donde

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

3. Consumo y asistencia pública

Los documentos que identifican a los que se hallan en estado de pobreza crítica como grupo focal para la política de desarrollo invariablemente hacen hincapié en el objetivo de procurarles medios productivos de ganarse la vida para que puedan tener ingresos satisfactorios. Sin embargo, la definición del grupo focal en términos de su consumo insuficiente, y las enormes dificultades con que se tropieza para realizar una transformación desde arriba de sus relaciones con la producción, de sus posibilidades de acceso a remuneraciones y a servicios "calificadores" como la educación más que elemental, sugieren que en la práctica predominarán los componentes asistenciales en la política contra la pobreza. La evaluación de las medidas practicables dentro de los sistemas políticos existentes que se encuentran en estudios como Redistribution with Growth contrasta marcadamente con el tono inmediatista y universalista de muchos pronunciamientos sobre "otro desarrollo" que defienden los derechos humanos. Ello indica que seguramente todas las medidas viables eludirán los aspectos estructurales de la situación de los "críticamente pobres", y que no se divisa su extensión a la totalidad del grupo focal en el futuro próximo.^{22/}

^{22/} Por ejemplo, "Hay que reconocer que la aplicación de las distintas medidas aquí sugeridas, pese a mejorar su condición, durante algunos decenios dejarán a muchos en la pobreza en las zonas rurales de muchos países de Africa y Asia. Las otras opciones son una política de inactividad o formas de utilización de la mano de obra que se han adoptado con aparente éxito, pero con un costo en gran medida desconocido, en la China. Ninguna de estas opciones parece ser aceptable dado el marco político..." (C.L.G. Bell y John H. Duloy, "Rural Target Groups", Redistribution with Growth, p. 135.)
"El pronóstico de una política satisfactoria de uso de la tierra dentro del marco legal existente en la mayoría de las ciudades debe ser pesimista. Con todo, subsiste el hecho de que sin tal política no hay posibilidad de una solución global al problema de vivienda de los pobres urbanos. Sin embargo, deberían perseguirse con energía una serie de soluciones de segunda preferencia."
"No hay duda que la ejecución de estas recomendaciones será fuertemente resistida por los grandes industriales, quienes protestarán por la intromisión en el derecho de los particulares a ser propietarios de (cont.)

/Para un

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

(cont. llamada 22/)

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

/Estado.23/ En

Estado.^{23/} En sus primeras etapas, pueden conseguir ayuda externa para financiar una parte importante del costo, especialmente si se trata de programas de distribución de alimentos. Pueden ganar apoyo político, en forma de votos, de los mismos que se encuentran en estado de pobreza crítica; o al menos, pueden reducir la frecuencia de los disturbios y de los crímenes contra la propiedad y, al mismo tiempo, enfrentar menos oposición de otros estratos de la población que si prefirieran medidas optativas.^{24/}

En la mayoría de los países, y al menos en forma simbólica, han surgido programas de asistencia y de servicio social para combatir la pobreza crítica; sin embargo, probablemente puedan alcanzar importancia

^{23/} "Lo que (los programas) han mejorado más notablemente son los salarios de las personas que trabajan en ellos; sea cual fuere su utilidad para los pobres, la guerra a la pobreza es lo mejor que les ha sucedido a los trabajadores sociales desde que se estableció el New Deal. En efecto, hay ahora un gran mercado para trabajadores sociales, administradores de fondos de bienestar y "asesores" en materias de bienestar." (Charles E. Silberman, "The Mixed-up War on Poverty", en Poverty: Power and Politics, p. 92.) En América Latina, dada la actual producción prácticamente inasimilable de "egresados de ciencias sociales" de las universidades, este factor puede adquirir una considerable importancia práctica.

^{24/} "... los pobres pueden ver en la ayuda un arbitrio para impedirles adquirir independencia, dignidad y participación en la sociedad en su conjunto. O bien, como reacción más plausible en países en que la conciencia de los pobres no ha sido despertada hasta ese punto, puede existir fuerte preferencia por las transferencias de bienes de consumo. No sólo tienen éstas mayores efectos inmediatos, sino que los pobres perciben las importantes incertidumbres respecto de la productividad de los bienes de producción que recibirían. ... Tampoco deben olvidarse las grandes exigencias administrativas de un amplio sistema de ayuda. Por esta razón, se trata, probablemente, de una forma poco práctica de intervenir, salvo en economías urbanizadas y semidesarrolladas." (C.L.G. Bell, "The political framework", en Redistribution with Growth, op.cit.)

/significativa sólo

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

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

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

/más eficiente

más eficiente que en cualquier país de menor desarrollo relativo, se transformaron por acrecentamiento en algo que nadie se propuso: una maquinaria de altísimo costo, que generaba resistencia por igual entre los contribuyentes y los beneficiarios, y que era acusada, en forma convincente, de fomentar la marginalidad y la desintegración de la familia.^{25/} Las principales diferencias entre este sistema "asistencial" y un sistema de ingresos mínimos garantizados (luego propiciado como alternativa, pero sin éxito, en los Estados Unidos) está en la administración paternalista del primero, en los complejos y humillantes criterios con que se impartía la ayuda, y en la importancia de la ayuda en especies, particularmente en alimentos.

Entre los años cuarenta y los sesenta, en los Estados Unidos, la modernización - y la menor demanda de trabajo en la agricultura - transformaron la pobreza rural en pobreza urbana en forma tan rápida y dramática como en los países semidesarrollados. Actualmente en los Estados Unidos sólo un doce por ciento de la población entra en la categoría de pobre, y esta categoría, en cuanto ingresos y normas de consumo, está muy por encima de las posibilidades que debe considerar un país semidesarrollado al formular sus políticas. (El Departamento del Trabajo de los Estados Unidos fijó para 1976 el límite de la pobreza en 2.800 dólares de ingreso anual para una persona sola y en 5.500 dólares para una familia de cuatro personas.) Sin embargo, no han tenido éxito los diversos programas emprendidos para eliminar este residuo de pobreza mejorando las calificaciones ocupacionales y prohibiendo prácticas discriminatorias en el acceso al empleo; puede suponerse que los aumentos recientes en las tasas de desempleo han intensificado la marginalización de los pobres en las ciudades. Se sabe bien que los estratos altos y medianos se resisten cada vez más a una mayor redistribución para favorecer a los pobres a través de la asistencia pública, aguijoneados por la insuficiencia de sus ingresos netos respecto de sus

^{25/} Piven y Colward, *op.cit.*, destacan los obstáculos que opusieron las estructuras locales de poder urbano a las otras tácticas de la "guerra a la pobreza" (igual acceso al empleo y a la vivienda, etc. para los pobres urbanos, que en su mayoría eran negros), como razones principales de la concentración final en la ayuda pública.

patrones de consumo, por la creciente inseguridad ocupacional, por la inflación, y por la percepción generalizada de las anomalías del sistema de asistencia pública. Tampoco los "relativamente pobres" están dispuestos a dejarse convencer por argumentos encaminados a que limiten su consumo y disminuyan su seguridad ocupacional en favor de los "críticamente pobres". Para el futuro de los países semidesarrollados con régimen capitalista dependiente, resulta significativo observar que las políticas asistenciales, debido a la falta de una alternativa política y económicamente practicable dentro del actual modelo de la sociedad, pueden ir aumentando sus exigencias de recursos públicos desde una proporción mínima a una muy grande, a pesar de su manifiesta incapacidad para "resolver" el problema de la pobreza, de sus efectos indeseables en la vida de los pobres, y de lo impopulares que son entre muy diversos sectores de opinión.^{26/}

También debe observarse que muchas de las sociedades europeas providentes a la vez que capitalistas han logrado distribuir mayores proporciones del ingreso nacional a través del Estado hacia los estratos inferiores, utilizando medidas tales como asignaciones familiares, viviendas de bajo costo y servicios médicos gratuitos, sin tensiones comparables, sin condicionar los beneficios a la comprobación de determinados niveles de ingreso, y manteniendo la ayuda pública en un papel subordinado dentro de la política social.

^{26/} El siguiente comentario respecto de la evolución de los programas contra la pobreza en los Estados Unidos también parece aplicable a la actual preocupación mundial por la "pobreza crítica": "Cada medida se presentó al principio como una 'solución científica', políticamente neutral, para un inquietante mal social. Cada programa concreto que se desarrolló estaba expresado en la terminología oscura y esotérica que por costumbre usan los profesionales, una terminología que velaba los intereses de clase y de raza que estaban en juego, de modo que pocos grupos podían estar seguros de quiénes serían los beneficiados y quiénes los perjudicados por los nuevos programas, o qué sería lo que ganaría o perdería cada uno de ellos. Finalmente, los profesionales y científicos sociales daban un aura de autoridad científica a lo que de otro modo se habría reconocido como retórica política." (Piven y Cloward, op.cit., pp. 277 y 278.) Los organizadores militantes que surgieron entre los pobres terminaron tildando a los profesionales y funcionarios de estos programas de "proxenetas de la pobreza".

Dos factores parecen haberlo hecho posible: i) la relativa homogeneidad entre los habitantes de la nación, de modo que los "críticamente pobres" no pertenecían a otra raza o cultura y por consiguiente no estaban sujetos a discriminación, ni habían sido desplazados de medios rurales que no los habían preparado para la vida y las exigencias laborales de la ciudad. ii) la escasez de mano de obra que los países han experimentado desde los años cuarenta, de modo que hasta los menos calificados de sus nacionales han podido encontrar trabajo, y las medidas tomadas por el Estado para aumentar sus calificaciones han respondido a las verdaderas condiciones del mercado ocupacional. En particular, no alcanzó a ser significativa la proporción de jóvenes y mujeres pertenecientes a minorías necesitadas que se vieron excluidas de la fuerza laboral y no tuvieron más alternativa que la ayuda gubernamental o medios antisociales de vida.

4. Fertilidad y planificación familiar. Las familias de los estratos más pobres tienen, en general, más hijos que las familias de otros estratos sociales. Por ello, los adultos responsables de la familia deben mantener a un número desproporcionado de dependientes con sus escasos ingresos, o bien el trabajo de los niños debe seguir siendo parte esencial de la economía familiar. En cualquier caso, aumenta la probabilidad que ni la familia actual ni sus descendientes salgan del estado de pobreza. Es fácil concluir que, si no cambian las otras condiciones, la familia pobre estaría en mejor situación si tuviera menos hijos, y que convencerla y ayudarla a limitar su reproducción debería ser un componente esencial de una política contra la pobreza. Esta afirmación, propuesta con fervor misionero por el movimiento de planificación familiar hace algunos años, cayó en un avispero de controversias ideológicas, y se le atribuyeron motivos impuros a los cuales es innecesario referirse aquí. El resultado ha sido que los programas de planificación familiar dirigidos a los pobres han seguido ampliándose, respondiendo a necesidades muy reales entre las mujeres de los grupos urbanos de bajos ingresos, pero sus pretensiones de tener un papel decisivo han sido desacreditadas, por varias razones. En primer lugar, los programas de planificación familiar no tuvieron efecto importante en la fecundidad de las poblaciones principalmente rurales que padecen la pobreza crítica. Además, la reacción polémica producida por

/la sospecha

la sospecha de que los pobres deben reducir su fertilidad para evitar peligros a los grupos acomodados se hizo tan insistente, que los organismos que proponen nuevas estrategias de desarrollo enfocadas hacia la pobreza crítica tienden a ceder terreno en este punto o a evitar completamente el tema. ^{27/} Las más recientes declaraciones internacionales sobre población - que también son utopías concretas de comités - afirman que levantar los niveles de vida de los que sufren la pobreza crítica debe ser previo a, o concomitante con, los cambios en su nivel de fertilidad. Algunos intentos de cuantificar futuros posibles - en especial el modelo Bariloche para América Latina - suponen que los más altos niveles de vida se reflejarán de hecho en un determinado ritmo de disminución de la fecundidad, y que, de no haber un mejoramiento en los niveles de vida, la fecundidad no descenderá.

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

En tal caso, podría esperarse que en círculos oficiales renaciera la esperanza de que una combinación de incentivos y presiones sobre las familias o sobre las mujeres que reciben ayuda gubernamental - el pago a las personas que se someten a esterilización, por ejemplo - serviría para

^{27/} Dado el vigoroso apoyo del Banco Mundial a la planificación familiar durante los últimos años, es significativo que The Assault on World Poverty, 1975, dedique sólo dos de sus 425 páginas a "factores demográficos".

/disminuir la

disminuir la carga que constituye la ayuda pública; a su vez, esto reviviría la polémica respecto de la legitimidad de medidas que castigan a las familias por reproducirse "irresponsablemente". Tales medidas, por supuesto, tienen efecto entre los que sufren la pobreza crítica sólo si reciben beneficios que se les pudieran quitar.

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

La información cuantitativa respecto de niveles de consumo sigue siendo notablemente incompleta y poco fidedigna en la mayor parte del mundo; la creciente preocupación por la pobreza ha sido corroborada por cifras que son plausibles, pero que no resisten mayor examen.^{28/} Los

^{28/} La siguiente afirmación respecto de datos sobre la distribución del ingreso podría aplicarse, con mayor fuerza aún, a los datos sobre consumo: "Desgraciadamente, el aumento de la disponibilidad de datos no ha sido acompañado por un mejoramiento de su calidad estadística. En muchos casos el creciente interés en el tema ha llevado simplemente a una proliferación de toscos cálculos de la distribución del ingreso en varios países, los cuales se basan en fuentes que pueden ser "las mejores disponibles", pero que realmente no alcanzan a ser útiles." (Montek S. Ahluwalia, "Income inequality: some dimensions of the problem", en Redistribution with Growth, op. cit.)

métodos principales utilizados actualmente para recopilar y tabular las estadísticas muy poco dicen sobre la distribución, y por razones bien conocidas la confiabilidad de la información disminuye en los tramos superior e inferior de las escalas de ingreso y consumo. Los deciles o porcentajes en los cuales suele expresarse la información no arrojan luces sobre las modalidades de utilización del ingreso y del consumo de las familias pertenecientes a los grupos sociales reales. Tampoco serían suficientes las informaciones sobre el consumo global de la familia, ya que es probable que en muchos medios sociales las mujeres, los niños, los incapacitados y los ancianos soporten el peso de la "pobreza crítica", pertenezcan o no a familias. Con todo, son especialmente escasas las informaciones sobre la distribución del consumo dentro de la familia y el consumo de individuos sin familia.

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

Las tentativas de cuantificar la pobreza crítica en función de los componentes del nivel de vida que pueden medirse más fácilmente probablemente exageren la magnitud de la pobreza rural y la pobreza de los grupos cuyo estilo de vida es el "menos moderno". Un grupo urbano, e incluso uno que viva

/en un

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

Otros métodos para reunir la información y analizarla, que pueden arrojar más luces sobre las modalidades reales y el significado del consumo en determinados medios, son caros y demorosos. El apuro por disponer de informaciones cuantitativas mejores sobre los pobres, corriente en los economistas, sociólogos y demógrafos que debaten las posibilidades de reorientar la política de desarrollo, tropieza con problemas de costos y beneficios y de vinculaciones entre la información y la acción.^{29/} Si la

^{29/} "... es fundamental identificar, localizar (social y geográficamente) y enumerar los grupos más pobres, sobre la base de presupuestos familiares, salarios, ingresos, desempleo y subempleo, acceso a los bienes y servicios indispensables, - ya sea directamente o a través del mercado - y a la propiedad o control de los medios de producción." (Véase "Otro desarrollo. El Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional" Development Dialogue, op. cit.)

/información que

información que se tiene en cuenta en la elaboración de la política nacional consiste en cuantificaciones separadas sobre las deficiencias en el consumo de alimentos, vivienda, condiciones sanitarias, escuelas, etc., aumentan las probabilidades de que la respuesta sea de tipo asistencial y esté fragmentada en programas separados en que se hayan fijado metas cuantitativas de distribución de alimentos y construcción de viviendas subvencionadas, etc. Las experiencias con medidas de esta índole han resultado decepcionantes y hay muchas posibilidades de que los "relativamente pobres" y "los relativamente acomodados" se beneficien más que los que se encuentran en una situación de "pobreza crítica". Con todo, tanto la información como la acción pueden estar regidas por cálculos políticos que satisfagan adecuadamente la racionalidad de las fuerzas que controlan el Estado. Por otra parte, si las entidades encargadas de elaborar la política disponen de informaciones exhaustiva sobre las condiciones de cada aldea y barrio de tugurio empobrecidos, cada grupo ocupacional marginal y cada tipo de familia en el territorio nacional, no podrán digerir la información y conciliarla con los tipos de acción estandarizada que el Estado pueda llevar realmente a la práctica. Es también muy probable que los grupos que hacen valer ante ellas en forma apremiante sus distintas prioridades usen su propia versión de las informaciones para dar mayor fuerza a sus peticiones. Por mucho que se acumule la información cuantitativa jamás podrá demostrarse "objetivamente" lo que puede y debe hacerse.

Se necesita encontrar una estrategia aplicable a la recopilación de informaciones que transforme a los "críticamente pobres" de una abstracción estadística, en grupos de personas que por diversas razones consumen menos de lo que necesitan, están expuestos a diversas formas de explotación y discriminación y tienen distintas posibilidades de salir de la pobreza. Con todo, el objetivo de dicha estrategia no puede reducirse a suministrar información al Estado basándose en la hipótesis de que éste ha de usarla para aliviar la pobreza en forma más eficiente y equitativa. La información y las formas en que se la reúne y analiza presentan ventajas y peligros más complejos y ambiguos para todos los actores en el drama del "desarrollo".

/Cabe destacar

Cabe destacar que el Estado puede utilizar el proceso de recopilación de información para evadir o demorar la acción, o para fines de control, al identificar fuentes potenciales de descontento que puede reprimir o aliviar lo suficiente como para tornarlas inermes. En los últimos años esta última posibilidad ha generado entre los científicos sociales contrarios a los grupos dirigentes gran desconfianza en las investigaciones empíricas auspiciadas por las autoridades oficiales.

Para los pobres, participar en la recopilación de la información puede ser un medio de concientización, de exponer con más fuerza sus peticiones, de intervenir en diversas actividades locales para satisfacer sus propias necesidades. La perspectiva que inspira la definición inicial del grupo focal puede viciar su autoidentificación. Si el grupo se identifica a sí mismo simplemente como "pobre", sus intereses se centrarán inevitablemente en la demostración de su pobreza al Estado o a los organismos privados que pueden brindarle ayuda. Si se identifica como parte del "pueblo" de los "oprimidos", o de "la clase trabajadora", sus peticiones y tácticas serán diferentes. Por último, desde el punto de vista de este trabajo, la estrategia aplicada en la recopilación de información que tenga por objeto contribuir a eliminar la pobreza, no puede circunscribirse a los problemas del sector de la población que se encuentra por debajo de cierto límite, cualquiera que sea la forma en que lo defina, y debe incluir la interacción entre las clases sociales y los grupos de personas "críticamente pobres", "relativamente pobres", "relativamente acomodadas", las fuerzas dominantes en la sociedad nacional y toda la gama de mecanismos represivos, administrativos y proveedores de servicios del Estado.

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

Si se acepta en forma provisional que es posible distinguir la "pobreza crítica" de la "pobreza relativa" para fines de política, y si se elimina la posibilidad de una transformación igualitario-revolucionaria de las relaciones sociales, puede sostenerse que: a) la capacidad orgánica y material del Estado para aliviar la "pobreza crítica" variará en relación
/inversa al

inversa al porcentaje de personas críticamente pobres dentro de la población nacional, y en relación directa con el ingreso nacional por habitante; b) la percepción del grupo "críticamente pobre" por las fuerzas dominantes del estado como una amenaza al "desarrollo" o a la estabilidad política variará en razón directa al porcentaje que represente de la población nacional y a su grado de concentración en las ciudades grandes; c) mientras más reducido sea el porcentaje del grupo compuesto por personas "críticamente pobres" dentro de la población nacional, mayor será la proporción de ellos que constituyen "casos especiales" más bien que "recursos humanos" que podrían utilizarse dentro del estilo de desarrollo predominante - por ejemplo, familias formadas por madres con hijos dependientes, niños sin familia, ancianos sin recursos, y cultivadores de subsistencia en las zonas rurales más remotas y postergadas.

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

En el otro extremo - en el que el grupo extremadamente pobre, considerado en función de su incapacidad de satisfacer las necesidades fisiológicas mínimas, constituye la mayoría - el Estado parece hallarse ante dos opciones: una represión permanente 30/ o un estilo de desarrollo

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

austero e igualitario que dé prioridad a la movilización de los recursos humanos para la producción y la autoayuda cooperativa. En las situaciones intermedias en las cuales los grupos críticamente pobres constituyen una gran minoría, cabe esperar que sean muy heterogéneas y contradictorias las presiones ejercidas sobre el Estado, las motivaciones de la acción orientadas hacia los pobres y la gama de opciones aparentemente viables.

Según el límite, reconocidamente burdo, establecido para la "pobreza absoluta" en The Assault on World Poverty - un ingreso por habitante de 50 dólares - los países en desarrollo de las Américas representan sólo el 5% de la población mundial en situación de pobreza absoluta, en tanto que entre 11 y 12% de la población regional está por debajo del límite de la pobreza absoluta. Casi dos tercios de la población que se encuentra por debajo de este límite en América Latina es rural, en comparación con 90% en Africa y más de 80% en Asia. Cabe presumir que un ingreso de 50 dólares por habitante es mucho menos adecuado para la subsistencia en las sociedades relativamente urbanizadas y monetarizadas de América Latina que en las de Africa y Asia, pero incluso si se eleva el límite para las Américas a 75 dólares, en tanto que se lo mantiene en 50 dólares para Africa y Asia, el grupo focal en América Latina continúa representando menos del 10% del total mundial y menos del 20% de la población regional.^{31/}

^{31/} The Assault on World Poverty, op. cit., pp. 79 y 80. Un informe preparado recientemente por Oscar Altimir, "Estimación de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población: una evaluación de confiabilidad" (CEPAL/BIRF, agosto de 1975) demuestra que sigue siendo muy débil la base estadística de estimaciones sobre distribución del ingreso tan globales como ésta. La Oficina Internacional del Trabajo propone diferentes límites demarcatorios de la pobreza para las regiones principales. Sobre esta base, el nivel de "grave pobreza" equivale a un ingreso anual per cápita inferior a 500 dólares en Europa occidental, a 180 dólares en América Latina, a 115 dólares en Africa y a 100 dólares en Asia. Los "indigentes" perciben menos de 250 dólares en Europa occidental, 90 dólares en América Latina, 59 dólares en Africa y 50 dólares en Asia. Aplicando estos criterios, la OIT calcula que en 1972 se encontraba en el nivel de "grave pobreza" el 43% de la población latinoamericana, contra el 69% en Africa y 71% en Asia. La población "indigente" en América Latina llegaría a 27%, en Africa al 39% y en Asia al 42%. (Empleo y crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.)

En América Latina - si se excluye Cuba, con sus modalidades de distribución y consumo radicalmente diferentes - la Argentina estaría situada en un extremo del intervalo, pues el grupo compuesto de personas "absolutamente" o "críticamente" pobres es probablemente inferior al 10% de la población y está formado por los casos especiales aludidos. En el otro extremo se hallaría Haití país en el cual probablemente la mayoría de la población, representativa de sus pequeños agricultores, se encuentra en una situación de "pobreza absoluta". Los demás países grandes y de tamaño mediano, excluida la Argentina, se encuentran en un punto medio, y el grupo que se encuentra en situación de pobreza "absoluta", según la definición empleada en The Assault on World Poverty, represente probablemente del 15 al 30% de la población.

Si bien cualquiera línea divisoria entre el grupo de personas "absolutamente" pobres y el de personas "relativamente" pobres no puede dejar de ser algo arbitraria,^{32/} los estratos que corresponden

^{32/} Los porcentajes naturalmente pueden ser muy superiores según las medidas que se elijan. Corrientemente se estima que el grupo en situación de pobreza crítica representa "un tercio" de la población, posiblemente como eco distante de la afirmación de Franklin D. Roosevelt, respecto de los Estados Unidos en los años treinta, de que la tercera parte de la nación estaba mal alimentada, mal vestida, y mal alojada. Es probable que en América Latina una proporción muy superior a la tercera parte de la población esté mal alimentada (cualitativa si no cuantitativamente) y mal alojada (en comparación con las normas modernas en la materia) pero parece más conveniente para los fines actuales utilizar un límite más restrictivo de la pobreza. En especial, las tentativas de cuantificar el grupo en situación de pobreza crítica por las deficiencias de vivienda y la falta de acceso a agua potable, porque es más fácil obtener la información sobre esos componentes del nivel de vida que sobre el consumo de alimentos, probablemente midan el atraso de las zonas rurales o la crisis provocada en las ciudades por un crecimiento urbano excesivamente rápido más bien que la pobreza crítica.

/aproximadamente al

aproximadamente al porcentaje aludido pueden tener ciertas características definidas aparte los bajos ingresos y consumo. Corresponden a los "marginales" al "subproletariado", a los "subempleados", a los "oprimidos", según las diversas maneras de interpretar sus problemas. Sin embargo, el número de personas incluidas en esta categoría es muy inferior a la proporción de la población que puede participar apenas en el mercado de bienes de consumo manufacturados y de viviendas "modernas". En los países latinoamericanos más representativos la magnitud de la "pobreza crítica" (retomando el adjetivo usado hasta ahora en este trabajo) es demasiado grande como para resolverla aplicando "medidas especiales", de tipo asistencial o de otra índole; pero sigue siendo el drama de ciertas minorías heterogéneas que en su mayoría participan en la fuerza de trabajo pero que se mantienen relativamente al margen de las preocupaciones más apremiantes de estabilidad política y crecimiento económico que conciben las fuerzas dominando el Estado. No puede ignorarse a quienes se encuentran en situación de pobreza crítica, pero las razones para satisfacer prioritariamente sus necesidades fluctúan inciertamente entre las de carácter ético, político y económicamente pragmático.

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

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

/En la

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

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

"El México marginal también está sujeto a control político. Si se piensa en las llamadas colonias proletarias, habitadas por desempleados o subempleados, se puede imaginar ciertas condiciones para organizarse y solicitar los servicios mínimos como agua potable, localización de terrenos, etc. Estas demandas son neutralizadas por el México organizado, al tratarse de planes tendientes a su satisfacción originados en los organismos burocráticos municipales o mediados por la C.N.O.P., o a través de prestaciones alimenticias por organismos como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares. Se trataría de un tipo de control expresado a través de una política asistencial. ... nos inclinamos a pensar que una redefinición del sistema político en donde hubiera más cabida a las demandas populares es poco factible.

/La satisfacción

La satisfacción de demandas se ha hecho - y se hará - en tanto no afectan ni la estabilidad ni los intereses de la clase económica. Multiplicar las demandas sin satisfacer a dicha clase, acarrearía elementos que contribuirían a la inestabilidad. La inestabilidad, a su vez, perjudicaría el crecimiento económico del país ... Al no ser posible la redefinición del sistema, queda entonces como alternativa la intensificación del autoritarismo".^{33/}

"Cuando los problemas de pobreza y subempleo rural vinculados a este camino bimodal de desarrollo se agudizan, los gobiernos se ven obligados a recurrir a grandes proyectos de obras públicas a fin de mantener libres del hambre a grandes sectores de la población rural. Estos proyectos a menudo son improvisados, con escaso valor productivo a largo plazo. Más aún, pueden ser utilizados como fuente de clientela política tanto por funcionarios de gobierno como por elites locales. En las zonas rurales, los pobres ocupados en ellos frecuentemente se transforman en una especie de subproletariado sin participación alguna en la sociedad existente ni ningún interés por su futuro, mientras que se van desgastando las diferencias tradicionales de casta y de clase. Crecen las presiones para institucionalizar los programas de asistencia rural y obras públicas, haciéndolos parte permanente de la estructura social. Esto va acompañado, casi inevitablemente, por un mayor control policial, mientras aumentan las tensiones y los peligros de un estallido. Todo esto contribuye a la tendencia al "Estado guardián" ... Incluso sin la particular dinámica vinculada a las obras públicas masivas, aumentan las presiones para un Estado-guardián represivo a medida que crecen el desempleo, la pobreza y otras presiones sobre la estructura social existente, y las elites propietarias luchan por mantener sus privilegios históricos y por beneficiarse con el crecimiento económico."^{34/}

^{33/} José Luis Reyna, Control político, estabilidad y desarrollo en México, Cuadernos del CES, 3, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1974.

^{34/} Andrew Pearse, "The Social and Economic Implications of Large-scale Introduction of New Varieties of Foodgrain: An Overview Report" (UNRISD, Ginebra, julio de 1975, capítulo XII, pp. 22-23 (borrador).

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

"Hay muchos signos de que el inmenso sector terciario que está formándose rápidamente en las semiestancadas ciudades del tercer mundo, sector formado por inmigrantes que provienen de una agricultura de subsistencia estancada completamente, está inundando estas ciudades y arruinando sus precarios servicios públicos y sus instalaciones de alimentación. Las administraciones provinciales, en un futuro cercano, probablemente se vean obligadas a establecer controles internos al movimiento de la población, obligando a las masas rurales a permanecer en el campo, creando de este modo una especie de reserva de nativos, cuya admisión a los sectores modernos de sus países dependerá del verdadero aumento de la demanda de mano de obra en las ciudades. La desnutrición, las malas condiciones sanitarias y la falta de cuidados médicos adecuados reducirán gradualmente estas poblaciones."^{35/}

Las proposiciones de política que incorporan la ayuda al esfuerzo propio difieren tanto en su contenido como en su terminología, y de ninguna manera están dirigidas sólo a los que están en estado de pobreza crítica. Sin embargo, y según muchos de sus autores, representan un posible medio para que estos estratos puedan elevar sus niveles de vida sin agobiar al Estado con los altísimos costos del sistema asistencial combinado con represión, y sin exigir tampoco una revolucionaria transformación igualitaria de las relaciones económicas y sociales, que se ve como inalcanzable o inaceptable. El Estado, ayudado por organismos voluntarios, debe elevar la capacidad de trabajo de los estratos críticamente pobres a través de la capacitación y la orientación; debe ayudarlos a producir lo suficiente como para satisfacer sus necesidades básicas de cultivadores o artesanos; y debe ayudarlos a organizarse en forma cooperativa para intercambiar bienes y servicios entre ellos, proporcionarse sus propias viviendas y servicios comunitarios, y obtener retribución justa al tratar con el resto de la sociedad. Si no hay posibilidades inmediatas de que el sistema económico existente pueda absorber ni siquiera a los miembros

^{35/} Helio Jaguaribe, Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study, New York, Harper & Row, 1973, p. 384.

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

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

Tales planes suponen una capacidad gubernamental de aislar los grupos afectados del resto de sociedades nacionales que sufren los efectos de una modernización dispareja, capacidad que no existe, al menos hasta ahora. Se necesitaría una voluntad de aceptar modestos mejoramientos en las condiciones de vida a cambio de incesante trabajo con instrumentos primitivos, y de mantener, a costa de su propia pobreza, servicios básicos que el Estado proporciona a los estratos más acomodados de la sociedad.

/Esta voluntad

Esta voluntad podría quebrarse justamente cuando el progreso inicial - si se produce - hubiera dado origen a la esperanza y a la capacidad de organización, salvo que el proceso fuera acompañado de controles aún más rigurosos que los vinculados al "asistencialismo". Dentro de las actuales realidades latinoamericanas, los planes de ayuda al esfuerzo propio parecen destinados a seguir ofreciendo a modo de soluciones amplias unas medidas que, en el mejor de los casos, dan como resultado mejoramientos secundarios en las condiciones de ciertas minorías que están en la extrema pobreza.

La propensión a generalizar de más respecto de la potencialidad de la ayuda al esfuerzo propio, y a suponer que logros locales pueden ser reproducidos en mayor escala, sin tomar en cuenta las restricciones impuestas por el orden social y económico más amplio, ha sido particularmente visible en el cambio de ideas en boga respecto de diagnósticos y proposiciones de políticas para las poblaciones urbanas improvisadas. Los primeros observadores las consideraron resumideros de pobreza abyecta, poblados por inmigrantes rurales inasimilables al trabajo, que estarían mucho mejor si se les convenciera o se les obligara a volver a sus lugares de origen. Como lo indica la cita de Jaguaribe hecha anteriormente, esta actitud general sigue predominando en muchas observaciones respecto de la pobreza en América Latina o en otras partes del Tercer Mundo. Sin embargo, estudios acerca de algunas poblaciones periféricas en algunas ciudades han servido para apoyar generalizaciones igualmente excesivas que afirman que tales poblaciones están compuestas de "personas creativas y dinámicas", capaces de solucionar sus propios problemas si se les da desde fuera un poco de ayuda adecuada. En realidad, este dinamismo y esta creatividad son mucho más evidentes en algunas poblaciones que en otras, y en algunas coyunturas políticas que en otras. En el mejor de los casos, deben enfrentar restricciones formidables por parte de la sociedad urbana y nacional. No pueden ayudar a las familias afectadas a librarse del costo del exagerado crecimiento espacial de las ciudades ni del medio ambiente urbano contaminado, al cual contribuyen las mismas poblaciones, ni a competir en términos equitativos en el mercado ocupacional, y en el sistema de educación que contribuye a determinar el acceso a las ocupaciones.

/D. Conclusiones

D. Conclusiones

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

Por un lado, la mayor parte de las comprobaciones indican que América Latina tomada como un todo, y en contraste con otras importantes regiones del Tercer Mundo, tiene la capacidad material que permitiría a todos sus habitantes conseguir, en uno o dos decenios, un modo de vida adecuado en un marco de igualdad social y de libertad. Los países más desprovistos de esta capacidad contienen una fracción pequeña de la población regional, y una verdadera solidaridad regional podría subsanar sus desventajas. En muchos países, las asignaciones "sociales" hechas por el Estado, y los poderes de regulación y de prestación de servicios que el Estado tiene, serían suficientes ya para eliminar la pobreza extrema, si se utilizaran en forma igualitaria y eficiente.^{36/} Si los

^{36/} Una presentación hecha por Miguel Kast (Subdirector de ODEPLAN) en un Seminario de la Universidad de Chile, "Estrategia de Desarrollo Económico para Chile", afirma que los recursos asignados en Chile a los programas sociales serían suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población, pero en la práctica "han extraído recursos de los sectores medios y bajos, para darles a los sectores medios y altos". (El Mercurio, 10 de diciembre de 1975).

/recursos que

recursos que ahora se destinan al consumo suntuario de las minorías, a los armamentos, y a las necesidades infra-estructurales de modelos de urbanización indefendibles desde un punto de vista humano, o aquellos recursos que simplemente se filtran hacia fuera de la región, pudieran orientarse en otras direcciones, y si el potencial humano que ahora se desperdicia o se malgasta pudiera movilizarse, bastarían para cubrir con amplitud las necesidades legítimas de "otro desarrollo". La perpetuación de la pobreza, mitigada por ayuda, servicios mínimos y planes de esfuerzo propio, no puede justificarse invocando insuficiencia global de recursos o necesidades prioritarias de inversión en capital productivo.

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

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

/sustituye por

sustituye por un ritual; o bien a través de violentos amagos de destrucción del orden existente para reemplazarlo por la Sociedad Deseable - amagos estos que terminan generalmente en un afianzamiento de los rasgos represivos del orden que se intenta destruir.

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

La identificación de un grupo focal desposeído viene siempre de fuera del grupo mismo, es hecha por ideólogos, líderes políticos y científicos sociales, y presenta, con objetivos instrumentales, además de éticos y científicos, un modelo simplificado de una compleja realidad. En las identificaciones optativas que se presentaron al comienzo de este estudio pueden distinguirse dos orientaciones ético-instrumentales básicas. Según una de ellas, el principal propósito de esta identificación es ayudar al grupo focal a tomar conciencia de su propia situación y de sus propios intereses, a fin de que pueda adquirir una estrategia realista para transformar su situación y transformar al mismo tiempo el orden social en su conjunto. Distintas versiones conducen a estrategias muy diferentes, pero /concuerdan en

concuerdan en que el grupo focal debe liberarse a través de una solidaridad cuyas formas deben ser determinadas por la visión que el propio grupo tiene de la sociedad existente y del tipo de sociedad futura que sería capaz de satisfacer sus necesidades.

De conformidad con la segunda orientación, el propósito fundamental de la identificación es hacer que otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación del grupo focal es inaceptable en el marco de los valores que profesan, e incompatible con la perpetuación asegurada de sus propios estilos de vida preferidos. Distintas versiones de esta orientación también llevan a diferentes estrategias, pero estas son estrategias para el Estado, para el orden internacional compuesto por Estados, para los ricos y poderosos, o para todos los hombres instruidos y de buena voluntad; sólo secundariamente son estrategias para el propio grupo focal. Esta orientación supone que las deficiencias de dicho grupo pueden ser compensadas sólo si hay asesoramiento, investigación previa a la formulación de políticas, y ayuda material. Tal orientación tiene que ser básicamente más agradable para quienes desde fuera identifican al grupo focal, ya que les permite llegar a su habitual público instruido, y les da legítimos papeles de conducción en la estrategia que debe adoptarse. Intentar adherirse a la primera orientación exige a los identificadores o crear el grupo identificado a su imagen y semejanza, atribuyéndole propósitos y capacidades que sólo puede adquirir bajo su tutela, o someterse a una autodisciplina para limitarse - ante continuas tentaciones de autoengañarse o de manipular al grupo - a los difíciles papeles subalternos consistentes en "aprender del pueblo" y "servir al pueblo.

/Las páginas

Las páginas anteriores han subrayado que está en estado de "pobreza crítica" un conglomerado de distintos grupos y partes de grupos sociales, cuya principal característica es un deficiente consumo; su agrupación se efectúa basándose en indicadores estadísticos dudosos y difícilmente comparables de un grupo a otro. Sin embargo, es probable que los miembros de algunos de esos grupos se identifiquen actualmente a sí mismos como "los pobres", y que grupos más amplios lo hagan también, si así lo hacen las fuerzas dominantes de su sociedad y si asimilarse a dicha clasificación ofrece ventajas. A pesar de todas las encuestas de opinión, sabemos poco respecto de cómo se ven a sí mismos los grupos clasificados como "pobres", y de cómo visualizan su lugar en la sociedad. Las generalizaciones actuales - incluso las del presente trabajo - hacen una proyección de las esperanzas y temores de las minorías instruidas, sean estas conservadoras, reformistas o revolucionarias. Estos sectores de opinión ponen a los mismos actores alternativamente en el papel de "pobres" en busca de beneficios, "oprimidos" en busca de liberación, "pueblo" en busca de un gobierno mayoritario, o "proletarios" que quieren destruir y reemplazar el orden existente. Los grupos identificados como pobres adoptan o adaptan uno u otro papel, o se identifican de maneras chocantes y extrañas para la opinión más ilustrada, como en brotes de xenofobia y movimientos mesiánicos. La elección subjetiva que los mismos grupos hagan será tan importante en su futura participación en "otro desarrollo" como sus situaciones objetivas de privación. A pesar de la heterogeneidad de los puntos de vista que actualmente se vinculan a la atención prestada a la "pobreza crítica" (expresada así o en términos equivalentes), una auto-identificación de este tipo (más que otras auto-identificaciones optativas) tiende a acercar más a los grupos al conformismo, a la dependencia y a contentarse con mejoramientos pequeños en su situación actual.

Dentro de las utopías concretas de comités, la atención dedicada a la "pobreza crítica" se entremezcla - y también compite con - la atención prestada a otras proposiciones que contienen el germen de líneas muy diferentes de políticas de desarrollo. Una proposición de este tipo plantea

/la reestructuración

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

RESUMEN

La identificación de los "críticamente pobres" como grupo focal de la política de desarrollo implica un cambio de enfoque: en vez de centrarse en los grupos que pueden tomar un papel rector en el desarrollo, obteniendo de ello recompensas especiales, se centra ahora en los grupos que están en inferioridad de condiciones dentro de los actuales procesos de crecimiento y de cambio. Los grupos que están en desventaja pueden identificarse, alternativamente, como el proletariado y el subproletariado, la población marginal, los oprimidos, el pueblo, y los subempleados o cesantes. Cada identificación lleva consigo una distinta interpretación del desarrollo y del papel potencial del grupo focal postergado. La identificación de este grupo como el que se encuentra en estado de "pobreza crítica" se presta, más que otros términos, a fórmulas de transacción que oscurecen las distinciones ideológicas y teóricas. En general, sin embargo, su uso

/implica que

implica que el grupo focal no está en una posición irreductiblemente contradictoria respecto del orden existente; que dicho grupo puede distinguirse del resto de la población por sus muy bajos niveles de consumo, más que por su relación con la producción; que el Estado puede ayudarlo a superar sus deficiencias, a través de medidas que significan alguna redistribución de recursos provenientes de elementos más acomodados de la sociedad. El principal propósito de su identificación no es aumentar su propia conciencia de sí y su capacidad para actuar, sino hacer que otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación de este grupo es inaceptable dentro de los valores que profesan, e incompatible con la perpetuación asegurada de sus propios estilos de vida preferidos.

Las sociedades nacionales "semidesarrolladas", como las latinoamericanas, en las que los habitantes que viven en situación de pobreza crítica constituyen minorías - aunque sean grandes minorías -, tienen la capacidad material de eliminar la pobreza crítica si los recursos que ahora asigna el Estado a medidas de carácter "social" se utilizaran en forma equitativa y eficiente, y si los recursos que ahora se destinan al consumo suntuario, a los armamentos y a otros propósitos no productivos pudieran ser movilizadas para cumplir con este objetivo.

Los factores que obstaculizan su cumplimiento incluyen la falta de poder de los estratos críticamente pobres, su fragmentación en varias minorías con diferentes problemas, y las exigencias más vigorosas de recursos hechas por las distintas categorías de "relativamente pobres" y "relativamente acomodados". Dentro de las estructuras de semidesarrollo capitalista dependiente que actualmente existen, parece probable que la actual preocupación internacional por la pobreza tendrá algún efecto real en las políticas nacionales, pero que las autoridades nacionales enfrentarán graves dificultades en la aplicación de medidas destinadas a corregir las desventajas estructurales que afectan los estratos en situación de pobreza crítica, y a reducir el grado de desigualdad económica y social. Por lo

/tanto, caerán

tanto, caerán en políticas asistenciales menos resistidas por el resto de las sociedades, que elevarán en cierta medida los niveles de consumo y el acceso a los servicios, manteniendo al mismo tiempo a los afectados por la pobreza crítica en el último lugar dentro de sociedades muy estratificadas. El "asistencialismo" deberá ir acompañado por controles de diverso tipo, a fin de evitar que las exigencias se tornen excesivas, y por medidas de ayuda al esfuerzo propio, inspiradas por la frustración constante de las esperanzas de que los pobres lleguen a poder satisfacer sus propias necesidades básicas a un costo mínimo para el Estado.

4
7
8

•
7
8

1

■

— *Ammonia*

— *Ammonia*

— *Ammonia*

— *Ammonia*

