



CEPAL



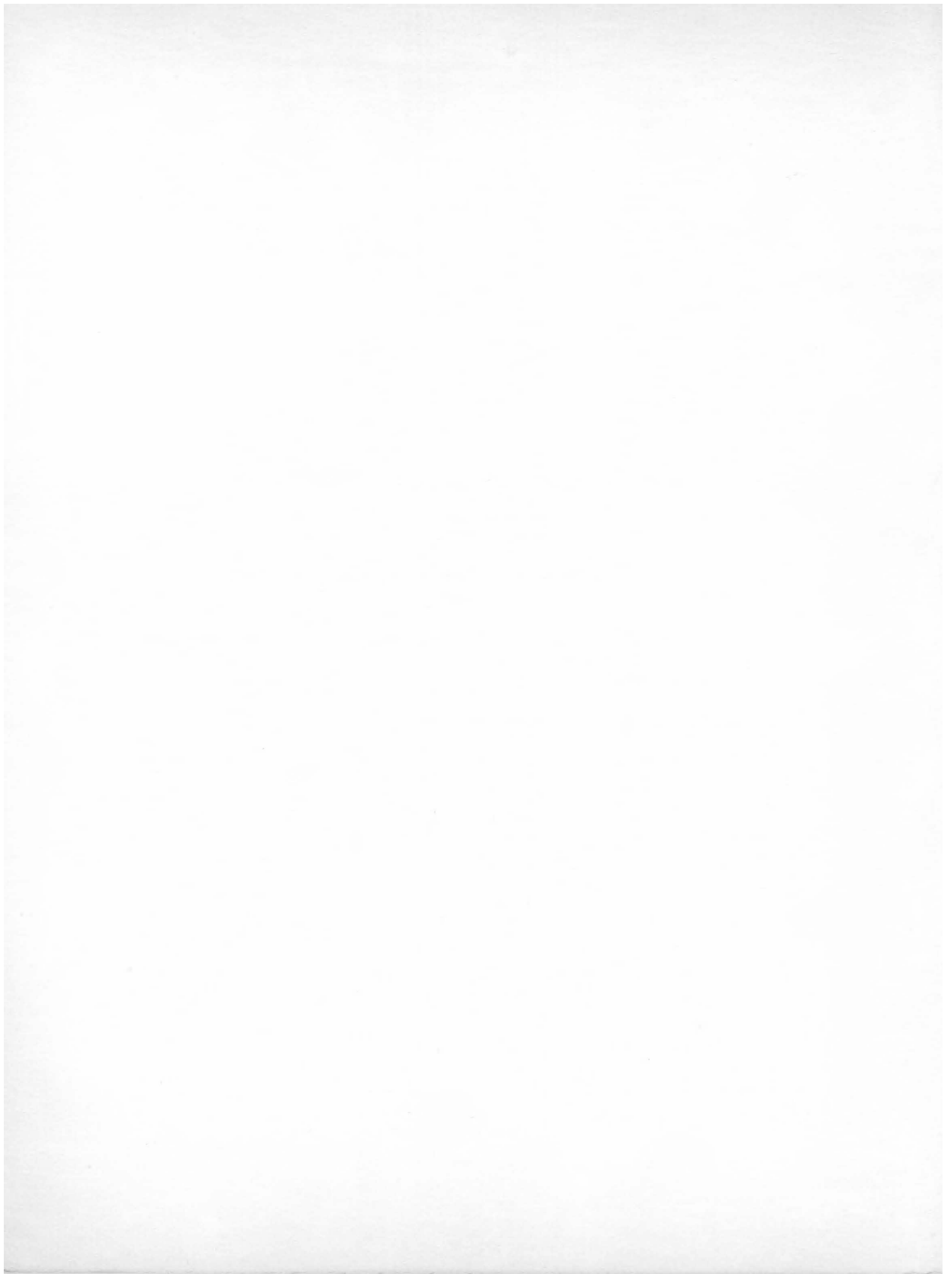
ILPES

UNICEF

**POBREZA, NECESIDADES BASICAS Y DESARROLLO
EN AMERICA LATINA ***

Volumen I

* Este volumen se publica como un adelanto de su edición definitiva a imprenta, a efectos de su utilización en la Reunión "El UNICEF en las Américas. Un desafío para la década de los años ochenta".



POBREZA, NECESIDADES BASICAS Y DESARROLLO
EN AMERICA LATINA

Rolando Franco,
Compilador

INDICE DEL VOLUMEN I

1. Prólogo, Sergio Molina S.
2. Introducción, Rolando Franco
3. ¿Qué es un pobre?, Jean Labbens
4. Pobreza: problemas teóricos y metodológicos, Rolando Franco y Omar Argüello
5. La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo, Marshall Wolfe
6. Pobreza, teoría económica y estilos de desarrollo, Armando Di Filippo
7. La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, Jorge Graciarena
8. Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación, Rolando Franco

PROLOGO

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

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

Este período histórico ha dejado en evidencia que el crecimiento económico no ha sido una condición suficiente para superar la extrema pobreza en América Latina. Sin embargo, la experiencia de las décadas recientes permite afirmar que, desde un punto de vista económico, los recursos que sería necesario transferir a la población pobre para superar su actual situación desmedrada constituyen un porcentaje relativamente pequeño en relación al producto anual generado en la región. Considerando la región en su conjunto se ha estimado que el déficit para satisfacer las necesidades básicas no representa más de un 60% del ingreso disponible de las personas cuyo ingreso es superior a la línea de pobreza. Esto quiere decir que en muchos países el obstáculo para superar la pobreza no está en la limitación de los recursos sino que en la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico y bienestar para todos. Para corregir las desigualdades estructurales que se reproducen en el mercado se requiere de la acción correctora del Estado.

Por cierto que la actual situación de pobreza no se corrige por la mera transferencia de ingresos de los grupos no pobres hacia los pobres. En realidad el problema es mucho más complejo y tiene raíces estructurales de carácter social, político y económico, cuyo cambio implica, entre otras cosas, agudizar conflictos de intereses internos y externos, superar obstáculos culturales, alterar el comportamiento tradicional en la administración del Estado, corregir las discriminaciones en contra de los grupos pobres y arriesgarse a la dinámica que genera el despertar las aspiraciones de quienes han sido sujetos pasivos del acontecer histórico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sergio Molina S.
Coordinador
Proyecto Interinstitucional
sobre Pobreza Crítica en
América Latina

DESARROLLO, POBREZA Y NECESIDADES BASICAS

INTRODUCCION

Rolando Franco

80-6-1312

DESARROLLO, POBREZA Y NECESIDADES BASICAS

INTRODUCCION

Rolando Franco

1. El tema de la pobreza

La pobreza ha sido una fuente de preocupación desde la Antigüedad, lo que dio origen a tradiciones que se continúan incluso hoy. Así, la del "elogio a la pobreza" aparece en los clásicos y se repite en algunas obras actuales que atribuyen a los pobres un rol privilegiado en el proceso de cambio. La segunda, del "miedo a los pobres", se da tanto en la literatura del siglo pasado en torno a las "clases peligrosas" como en los fundamentos de múltiples investigaciones contemporáneas sobre tales grupos. De la tercera, que considera a la pobreza un escándalo moral y que conduce directamente a la caridad y a la filantropía, hay innumerables ejemplos en cada época.

Pero también es cierto que, a lo largo de la historia, ha presentado caracteres variados y que dichas tradiciones pasan por períodos de predominio y decadencia. Así, en la Edad Media el pobre si bien era un elemento sufriente, no estaba marginado sino inserto en una sociedad débilmente productiva y débilmente consumidora. No existían abismos notables que lo separasen de quienes vivían de su trabajo, ya que éstos no usaban más que un vestido a lo largo de toda su vida y heredaban y transmitían sólo un pequeño patrimonio de instrumentos de trabajo y utensilios domésticos. 1/

1/ C.F. Parent, "Introduction a le problème de la pauvreté dans les pays développés", Economie Politique (Archives de l'ISEA), Vol. XXIV, Nos 1-2, 1971. Sobre el punto véase extensamente el artículo de Jean Labbens "¿Qué es un pobre?" y también Demetrio Casado, Introducción a la sociología de la pobreza, Euramérica, Madrid, 1971.

Con la transición del feudalismo al capitalismo la consideración respecto de los pobres cambió radicalmente. Weber ha puesto énfasis en la concepción característica de la ética protestante. 2/ En ella, el estado de gracia se demuestra mediante la adquisición (aunque no el goce) de riqueza. En consecuencia, la pobreza se percibe negativamente, no dando lugar siquiera a acciones caritativas.

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

Durante el siglo pasado, fueron usuales especialmente en Inglaterra los estudios que desde dicha óptica, calculaban la cantidad de pobres y buscaban distinguirlos según fueran irredimibles, debido al alcoholismo u otros vicios, o estuvieran en esa condición "a pesar suyo", siendo por tanto merecedores de que se los asistiera de alguna manera. El esfuerzo más trascendente fue una encuesta sobre las condiciones de vida en Londres en 1880, realizada por David Booth, 3/ también deben recordarse los estudios de Engels sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra; 4/ los de Rowntree sobre los pobres de York, 5/ y los de Le Play y su escuela sobre la situación de los obreros en diferentes países de Europa. 6/

-
- 2/ Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Ediciones Península, Barcelona, 1969.
- 3/ David Booth, Life and Labour of the People (1889-1891), Mac Millan, Londres, 1902-1903, 17 volúmenes.
- 4/ Federico Engels, La situación de la clase obrera en Inglaterra (1845) Nueva York 1885, 2a. edición Stuttgart, 1892.
- 5/ Benjamín S. Rowntree, Poverty: A Study of Town Life (1901), Longmans, Londres y Nueva York, 1922. También: Mac Millan, Nueva York, 1961; y Poverty and Progress. A Second Social Survey of York (1941), Longmans, Londres, 1942.
- 6/ Federico Le Play, Les Ouvriers Européens (1855), Toura, Mame et Fils, 2a. edición, 6 volúmenes, 1877-79.

/Durante las

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

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

En la década del 60, sin embargo, comenzaron a surgir dudas en torno a esas posibilidades y el optimismo decayó. Por un lado, se descubrió la subsistencia de la pobreza detrás de la affluent society americana. 7/ Había conglomerados humanos marginados de la abundancia e invisibles a los ojos de quienes disfrutaban de ésta. 8/

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

7/ J.K. Galbraith, The Affluent Society, Mentor Books, Nueva York, 1958.

8/ M. Harrington, The Other America. Poverty in the United States, Mac Millan, Nueva York, 1962. En español: La cultura de la pobreza en Estado Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

/expectativas crecientes".

expectativas crecientes". Conglomerados humanos que habían vivido encerrados en su propio hábitat, conocían ahora en forma inmediata los bienes de consumo sofisticado más novedosos producidos en los centros y, consecuentemente, aspiraban a poseerlos.

En este contexto cobraron importancia las críticas a los enfoques desarrollistas, reapareciendo el problema de la pobreza bajo otras denominaciones, entre ellas la de marginalidad concebida, a veces, como la existencia de una superposición cultural que estaría en la base de la dificultad de estos países para integrar al conjunto de la población a un estado nacional y, en otros casos, como consecuencia del funcionamiento mismo del sistema capitalista dependiente. 9/

Es, sin embargo, recién en la década de los setenta que surge la preocupación por la pobreza bajo esta denominación. En esta recolocación del tema le ha correspondido un papel primordial a los organismos de las Naciones Unidas, 10/ y a la decisión del Banco Mundial

9/ Rolando Franco, El análisis sociológico de la marginalidad en América Latina, ILPES, mimeo, Santiago, 1974. También Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1976.

10/ Véase Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, Attack on Mass Poverty and Unemployment. Documento presentado al VIII Período de Sesiones del Comité, Ginebra, 1972, (E)AC.54/L.44, venta Nº 72, II.A.11). Los documentos preparatorios de dicho informe pueden consultarse en Journal of Development Planning, Nº 5, 1972. Organización Internacional del Trabajo, The Poor in Asian Development. An ILO Programme. Informe del Director General a la Octava Conferencia Regional Asiática, realizada en Colombo, Sri Lanka, septiembre-octubre de 1975. También Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial. Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.

En América Latina puede verse: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, La pobreza en América Latina: Concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación, versión preliminar, Santiago, septiembre 1976.

de privilegiar la implementación de políticas tendientes a su erradicación especialmente en el área rural. 11/

La nueva preocupación dio cauce al desarrollo de nuevas perspectivas alternativas que se plasmaron en la estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, 12/ y a un debate internacional que se encuentra en plena vigencia.

2. Desarrollo económico y pobreza

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

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

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

12/ Véase al respecto el trabajo de Jorge Graciarena.

/estaría concentrada

estaría concentrada en aquellas zonas donde el proceso de industrialización ha sido débil. En consecuencia, su erradicación se lograría enfatizando las políticas de crecimiento económico.

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

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

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

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

A esta conclusión puede llegarse por los más variados fundamentos y las teorías más dispares pueden terminar en ella. Para algunos aliviar la pobreza es, en el mejor de los casos, una manera más o menos sutil de disminuir las tensiones sociales sin tocar las causas y mantener el statu quo. Para otros sería alterar el mecanismo de la necesaria supervivencia de los más aptos y, por lo tanto, de aquéllos que más probabilidades tienen de promover sociedades futuras mejores. En otros casos aparece una idea que no excluye la anterior, la pobreza como un aguijón, como un incentivo para comportarse de manera que favorezca al crecimiento de la economía. En última instancia es la aplicación a la pobreza de una idea que se ha utilizado para explicar la estratificación en general: la de su funcionalidad. 13/

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

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

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

Al respecto pueden hacerse algunas precisiones.

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

Pobreza como marginalidad

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

Tales dimensiones fundamentales son:

- a) La producción, ya que ocupan empleos ajenos al sector moderno de la economía, ganándose la vida en lo que algunos autores han denominado el sector informal urbano, 14/ o sea, trabajando por cuenta propia, en actividades de diferente especie, para las cuales se requiere muy poco o ningún capital. En definitiva, están marginados de aquellas actividades de mayor productividad y más centrales en el funcionamiento de la estructura productiva societal como un todo.
- b) El consumo. No participan en el consumo, o lo hacen sólo a un nivel muy bajo, pudiendo identificarse diversos tipos de carencias en cuanto a la posibilidad de acceso a los bienes y servicios producidos por la sociedad, aun cuando estén muy influidos por las pautas dominantes en la sociedad. 15/
- c) Las decisiones políticas. No participarían en la toma de decisiones políticas fundamentales. 16/

14/ Véase PREALC

15/ Cf. Carlos Filgueira.

16/ Cf. Rolando Franco.

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

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

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

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

Cuando se dan cambios relativamente rápidos en sociedades donde coexisten varios esquemas normativos - como sucede en buena parte de las sociedades latinoamericanas - entran en colisión la situación real y el deber ser, que deriva de alguno de tales esquemas normativos, surgiendo el problema y la preocupación por la situación de estos grupos. Además, incluso las ideologías dominantes proclaman la igualdad formal de derechos y reconocen la conveniencia de la igualdad de oportunidades

/de todos

de todos los individuos para acceder a cualquier posición de la sociedad. Este hecho legitima las expectativas de toda persona, y justifica a los pobres que se sienten no participantes y perjudicados por un sistema que, reconociéndoles formalmente ciertos derechos, no se los entrega en la práctica, negándoles la posibilidad de acceder a una situación considerada como "adecuada" por los cánones imperantes.

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

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

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

Lo que impide la participación relativamente igualitaria de todos los individuos en los bienes disponibles no es la carencia de los mismos sino problemas derivados del estilo de desarrollo predominante que obliga a la concentración de esos recursos, con la consecuente exclusión o marginación de ciertos sectores sociales. 17/

17/ Este tema aparece largamente en el volumen, pero puede verse especialmente Sebastián Piñera, Aníbal Pinto, Armando Di Filippo, y Norberto García.

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

Existe entre estos elementos una cierta circularidad. Cuando se niega, ideológicamente, la posibilidad de que todos tengan los mismos derechos, consecuentemente no se dispondrá de los recursos necesarios para que los marginales puedan salir de esa situación y participar activamente de la producción y consumo de los bienes y servicios disponibles y de la toma de decisiones políticas. A su vez, esta falta de recursos provocará una carencia de condiciones personales, porque no habrá escuelas, por ejemplo, donde estos individuos puedan capacitarse adecuadamente para competir en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los otros sectores. Y, al mismo tiempo, el hecho de que existan esas carencias derivadas de que la sociedad no ha dispuesto de los recursos que tiene pero que no quiere utilizar en beneficio de los grupos marginales, justificará a las clases dominantes, que podrán decir que, en definitiva, estos grupos no participan porque no tienen las condiciones intelectuales de formación, de preparación, que necesitarían para poder integrarse adecuadamente a la sociedad nacional. 18/

Por detrás de todo esto, la causa última del fenómeno de la pobreza es la falta de participación en la toma de decisiones políticas. 19/ O sea, la distribución que se hace de los bienes en una sociedad, si

18/ Los artículos de Aldo E. Solari, Pedro Demo, Rolando Franco, Michel Chossoudovsky y Guillermo Rosenbluth, tratan estos asuntos.

19/ Véase Rolando Franco.

bien tiene ciertos parámetros que pueden considerarse exclusivamente económicos - tales como la dotación de recursos naturales con que cuenta un determinado país en cierto momento - pasa siempre por el ámbito político. Pues bien, las políticas económicas no responden exclusivamente a imperativos económicos, sino que son, también y principalmente, decisiones políticas, que responden a una correlación de fuerzas que existe en una sociedad determinada en un momento determinado, y que favorecen, por tanto, a ciertos actores sociales que tienen la suficiente organización y los suficientes recursos de poder como para influir en las decisiones que se toman. En efecto, hay ciertos actores sociales que al disponer de esos recursos de poder y de esa organización, tienen la capacidad de obtener decisiones políticas que los favorecen, y que perjudican, consecuentemente, a otros sectores de la sociedad que carecen de medios para hacer pesar sus propios intereses en el ámbito político. En la mayoría de los casos, los grupos marginales, más allá de que tengan carencias culturales, educacionales, o de cualquier otro tipo, no son actores sociales, no se encuentran activados políticamente, esto es, no existe una cantidad suficiente de individuos que participe directamente en las reivindicaciones del grupo, dando así respaldo a sus dirigentes para presionar a quien tome las decisiones.

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

Esto no es igual en todas las situaciones, en todos los países y en todos los momentos históricos. La experiencia latinoamericana demuestra que esos sectores marginales tienen por lo menos la potencialidad de convertirse en actores sociales, de organizarse y de participar más o menos activamente en la arena política, reivindicando la satisfacción de sus propios intereses. 20/

20/ Sobre participación, véase Rolando Franco y Eduardo Palma.

En América Latina existen además algunos de estos elementos objetivos usualmente considerados importantes en la generación de pobreza. Uno de estos elementos recurrentes en las explicaciones de la marginalidad sería el crecimiento excesivo de la población latinoamericana que iría más allá del dinamismo del sistema económico que se vería en dificultades para absorber a esa creciente masa de población que se incorpora y que reclama un puesto de trabajo. 21/ Además, se destaca el desplazamiento migratorio y la creciente concentración urbana.

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

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

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

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

21/ Véase PREALC y Henry Kirsch.

22/ Véase Omar Argüello.

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

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

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

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

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

/Diversos estudios,

Diversos estudios, especialmente los elaborados por FAO, han demostrado que América Latina cuenta con 1 546.5 millones de hectáreas utilizables para faenas agrícolas, de las cuales 118.1 millones son cultivables, vale decir, arables o con plantaciones permanentes. Los mismos estudios afirman que tal extensión puede duplicarse o incluso triplicarse, mediante cambios en el uso del suelo, la realización de obras de riego, la vuelta a poner en uso técnicas como el cultivo en terrazas, etc. Por otra parte, de las áreas cultivables sólo están produciendo efectivamente 84.9 millones de hectáreas, lo que indica que existen 33.2 millones en estado de subutilización. 23/

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

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

Importante papel juega en ello la incorporación de formas más sofisticadas de progreso técnico. En un sentido, no puede negarse su importancia, por ejemplo, para el mejoramiento de las especies y la multiplicación de los rendimientos por unidad de tierra. Sin embargo, también es necesario enfatizar que en muchos lugares de la región la modernización implica la mecanización acelerada, con la consiguiente reducción de ocupaciones productivas. Ello es especialmente notable en el sector agroexportador que, para poder competir en los mercados internacionales, tiene la necesidad imperiosa de recurrir a aquellos adelantos.

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

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

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

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

Todo ello ha conducido a que los ecosistemas naturales de la región hayan ido perdiendo capacidad de regenerar sus propios recursos y energía. En este último aspecto es notorio, además, el abandono

^{24/} Barend A. de Vries, "Posibilidades de remediar el desempleo y la pobreza", en Finanzas y desarrollo, Nº 1, 1972, p. 14.

de ciertas fuentes de energía (hidráulica, eólica, animal, humana, etc.), exagerando la utilización de combustibles. 25/

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

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

Asimismo, la nueva tecnología exige disponer de un capital importante para su aplicación, por lo que sólo está al alcance de agricultores grandes y medianos que, consecuentemente, son los que obtienen las ventajas económicas derivadas de la mayor productividad. Los pequeños agricultores no pueden incorporar la nueva tecnología a sus explotaciones, siendo muy probable que en el mediano plazo se vean obligados a ceder sus tierras e incorporarse a la masa poblacional que no puede colocar su fuerza de trabajo.

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

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

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

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

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

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

Parecería entonces que las relaciones sociales que caracterizaban al agro latinoamericano y que tenían su origen en la hacienda tradicional, con sus formas "señoriales" o "feudales", están desapareciendo.

/En muchos

En muchos casos, se da un intenso proceso de adopción de pautas capitalistas de producción, en la que las relaciones patrón-obrero, adoptan la forma de salarización. 26/

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

Tampoco desaparece el minifundio, por cuanto - como han demostrado recientes estudios sobre estados nordestinos del Brasil - hay un proceso de reconstitución de las pequeñas parcelas, mediante el arriendo por los campesinos desplazados de pequeñas extensiones de tierra a los propietarios latifundarios. 27/ Muy probablemente procesos similares tienen lugar también en otros lugares del continente.

Puede sugerirse que muchos de los desplazados de la producción agraria se instalan a la vera de los caminos, dando lugar a la aparición de pequeños asentamientos que, con el correr del tiempo adquieren un volumen demográfico de consideración, al punto de ser considerados

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

27/ Francisco Sá Jr., "O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência", en Questionando a Economia Brasileira, Seleções CEBRAP, Nº 1, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1975, pp. 79-134. En el mismo sentido Juárez Brandão Lopes, "Migración y desarrollo", en Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos-Regionales, vol. III, Nº 9, mayo 1974, pp. 117-128.

urbanos en los censos pese a carecer de todos los servicios que normalmente se asocian con tal designación.

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

Las migraciones temporales en busca de lugares de trabajo más o menos apartados de los sitios de residencia de los individuos han caracterizado prácticamente desde siempre el funcionamiento de la economía agraria latinoamericana. Asimismo, el traslado a pequeños núcleos urbanos, manteniendo la ocupación agrícola, es relativamente común, como ha demostrado Singer para el caso del Brasil. Ello puede ser positivo a efectos de políticas sobre los grupos pobres, por cuanto la concentración en determinados puntos facilita la prestación de servicios públicos básicos, en comparación a la situación de la población dispersa. 28/

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

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

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

/Pero, indudablemente,

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

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

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

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

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

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

/Si bien

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

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

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

Este proceso de urbanización acelerada que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos puede ser juzgado de muy diversas maneras. Entre sus aspectos positivos está el que, como sostenían diversas teorías sobre el desarrollo, el pasaje del ámbito rural al urbano debe ser visto como la transición hacia la modernización, indispensable para que el proceso de desarrollo económico tenga lugar.

Cuadro 1

PORCENTAJES DE LA POBLACION EN CIUDADES DE MAS DE 20 000
HABITANTES EN 1950, 1960 Y 1970 E INCREMENTO PORCENTUAL
RELATIVO 1950-1970 EN VEINTE PAISES DE AMERICA
LATINA Y EL CARIBE

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

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

Cuadro 2

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

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

Fuente: Ligia Herrera y Waldomiro Pecht, Crecimiento urbano de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo-Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago, 1976, Tomo I, pp. 441.

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

Por otro lado, se ha argumentado también que la "hiperurbanización" de los países latinoamericanos, vale decir, el tener porcentajes de población urbana más elevados que los correspondientes porcentajes de población ocupada en actividades industriales urbanas, tiene efectos negativos, por cuanto obliga al Estado a realizar importantes gastos en servicios sociales, reduciendo así el monto de las inversiones que pueden dirigirse a aumentar la producción. El supuesto de tal planteamiento es que, si tales conglomerados humanos fueran menos "visibles",

/desaparecería o

desaparecería o disminuiría el interés por atender a sus necesidades básicas. Es obvio que, de mantener su antigua locación rural, seguirían estando por lo menos tan necesitados de esas prestaciones sociales, sino más. En definitiva, entonces, cabe pensar que una función importante de las migraciones y de la urbanización de la población latinoamericana está en convertirse en un problema que exige la atención de los encargados de llevar a la práctica las políticas públicas, lo que no es despreciable.

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

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

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

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

/Buscando otros

Buscando otros caminos de solución que contribuyan a evitar los procesos de metropolización, sin caer en el uso de la coerción para frenar la salida del campo de los potenciales migrantes, se han sugerido estrategias que enfatizan la concentración de la asistencia en los centros urbanos de tamaño intermedio. ^{29/} Los argumentos de tales postulaciones se basan en la imposibilidad de fomentar el desarrollo de regiones rurales retrasadas, por cuanto la industria no se siente atraída a localizarse en ellas ante la carencia de infraestructura y de economías externas. La gran urbe, por su parte, también habría demostrado diversos problemas: generaría deseconomías externas, aumentaría la patología social; sus habitantes aspirarían - según se dice - a vivir en ciudades más pequeñas; y los costos del capital público aumentarían una vez superado un tamaño "óptimo" de las ciudades. ^{30/} Todos éstos argumentos han sido puestos en discusión en diversas ocasiones, lo que obligaría a profundizar los estudios al respecto y a tratar de evaluar las posibilidades efectivas de su aplicación en el continente. ^{31/}

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

^{29/} Véase Niles M. Hansen, Urban Poverty and the Urban Crisis: A Strategy for Regional Development, Indiana University Press, Bloomington, 1970.

^{30/} Un intento de estimar este tamaño óptimo en el ámbito latinoamericano puede encontrarse en el trabajo de Ligia Herrera, ya citado.

^{31/} Alain Gibert, "Reconsideración de los argumentos en torno a las ciudades grandes", Revista Interamericana de Planificación Vol. IX, Nº 35, 1975, pp. 23-24.

La experiencia latinoamericana, sin embargo, ha demostrado que el crecimiento económico no basta por sí solo para dotar a toda la población de un empleo adecuado. En este sentido, recuérdase la tesis clásica respecto a la incapacidad de las economías latinoamericanas para absorber productivamente a crecientes contingentes de fuerza de trabajo. Diversos estudios de la CEPAL han enfatizado que el proceso de industrialización latinoamericano, realizado mediante la incorporación de una tecnología que no respetaría las proporciones en que los factores productivos se encuentran presentes en el continente, iría destruyendo formas de producción tradicionales, labour-intensives, para sustituirlas por otras más modernas, pero ahorradoras de trabajo humano. Algunos estudios recientes, 32/ han mostrado que una importante proporción de tales desocupados se reclutan entre lo que se da en llamar la fuerza de trabajo secundaria. 33/ y ello porque los jefes de hogar de los grupos pobres, no pueden mantenerse desocupados, al necesitar obtener, día a día, los medios imprescindibles para la subsistencia familiar, ya que carecen de fuentes alternativas de ingreso. Tienen que ocuparse en lo que sea, incluso en actividades de muy baja productividad y de muy bajo ingreso, por lo que su actividad laboral está caracterizada no tanto por el desempleo, sino por la inseguridad en el empleo y por la acelerada rotación de ocupaciones que se ven obligados a desempeñar.

Es necesario empero, no restar importancia al problema del desempleo abierto de la fuerza de trabajo primaria y en especial a la situación de los pobres, que sufren desempleo crónico. 34/

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

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

34/ Cf. Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nº 1-2 (1973), p. 52.

El segundo problema de la subutilización de mano de obra es el subempleo, que ha dado lugar a un gran número de estudios recientemente. Sin embargo, la definición y la medición de esta forma de desaprovechamiento de la mano de obra disponible presenta dificultades considerables. No es del caso hacer aquí una presentación de los diversos procedimientos a que se ha recurrido y de los resultados que los mismos han entregado. 35/

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

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

En el medio rural, los minifundistas, los asalariados sin tierra, los comuneros, los habitantes de caseríos rurales, la población dispersa

35/ Para análisis críticos de los procedimientos de medición del subempleo, véase Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina (México, Siglo XXI, 1976). También Joseph Hodara, "El mercado de trabajo en América Latina. Aspectos políticos", Foro Internacional, Vol. XI, No 3, enero-marzo 1971. Ver además los trabajos de PREALC y Henry Kirsch; en este volumen.

y los indígenas 36/ son los grupos que pueden ser objeto de políticas antipobreza, aunque, como es obvio, algunas de estas categorías se superponen.

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

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

Es posible sin embargo, establecer dos grandes categorías, distinguiendo los pobres que realizan una actividad independiente, de aquéllos que desempeñan una asalariada. Esta clasificación tiene importancia pero es demasiado burda y sólo puede ser utilizada como base muy general. Por otra parte, las ocupaciones mencionadas no sólo pueden ser ejercidas dando lugar a diversos grados de pobreza, sino que pueden tener significaciones bastante diferentes según el tamaño de las ciudades. Lo mismo ocurre con las políticas que se propusieran erradicarlas.

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

36/ Véase John Durston.

Conclusión

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

¿QUE ES UN POBRE? ★/

Jean Labbens

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

79-8-2279

A menudo se ha elogiado a la pobreza como un bien. Por razones morales y religiosas, en primer lugar, ya que libera de las preocupaciones terrestres y permite dedicarse a la contemplación. Es decir, que la pobreza deja al hombre con qué subvenir sus necesidades, escasamente sin duda, pero lo suficiente para darle un sentimiento de seguridad. De no ser así, la pobreza crearía preocupaciones temporales en lugar de quitarlas. La excelencia de la pobreza no se mide, pues, por el despojo de los bienes, sino por la liberación que procura.^{1/} Un buen pobre debe estar muy tranquilo en lo que concierne a su subsistencia. Tal tranquilidad puede asegurarse de diversas maneras: por la constitución de un fondo comunitario, por el trabajo, por el abandono a la providencia, por la mendicidad incluso, puesto que los donantes potenciales son numerosos: en la multitud de los fieles se encontrará siempre un número bastante grande para subvenir a las necesidades de aquéllos que el pueblo reverencia por su virtud.^{2/}

Por motivos bastante diferentes, los economistas se unieron a los espirituales para hacer la apología de la pobreza. Sin ella, el progreso sería imposible y la civilización impensable. La pobreza es, para ellos, absolutamente necesaria a la vida social: las riquezas son el fruto del trabajo. ¿Quién trabajaría si no estuviera

1/ "Por ese motivo la pobreza es loable porque el hombre es liberado por medio de ella de las preocupaciones terrenales y se desenvuelve más libremente en cosas divinas y espirituales y siempre que con ella mantenga la facultad de mantenerse a sí mismo de manera lícita, para lo que no se requiere demasiado. La pobreza es tanto más loable cuanto menor un país exige, no cuanto sea mayor". Santo Tomás de Aquino, Summa contra gentiles, III, 133.

2/ Santo Tomás de Aquino, op. cit., III, 135.

impulsado por la necesidad?^{1/} La pobreza es entonces el estado de un hombre obligado a trabajar, incluso a trabajar mucho para vivir. La palabra no es sinónimo de indigencia; pero es prudente dejar a las clases laboriosas un cierto margen de inseguridad: "Los que ganan su vida por un trabajo cotidiano no tienen otro aguijón para volverse útiles que sus necesidades, que es prudente calmar, pero que sería loco querer curar. Lo único que puede volver laborioso al hombre es un salario moderado... un salario demasiado bajo lo descorazona y lo desespera; un salario muy elevado lo vuelve insolente o perezoso... En una nación libre..., la riqueza más segura reside en la multitud de pobres laboriosos"^{2/} Descartes, felizmente para él, felizmente para la Filosofía, no era por cierto pobre en el sentido que se acaba de indicar: "Para las otras ciencias... ni el honor, ni la ganancia que prometen eran suficientes para convidarme a aprenderlas, pues no me sentía de ninguna manera, gracias a Dios, de una condición que me obligara a hacer un oficio de la ciencia para el alivio de mi fortuna"^{3/}

Desde ese punto de vista, todos seríamos prácticamente pobres actualmente. La pobreza, tal como la entendemos, corresponde a lo que nuestros antepasados llamaban el pauperismo o la indigencia. Esta noción evoca inmediatamente la de subsistencia: el indigente es quien no tiene o tiene apenas los medios de sobrevivir y de hacer sobrevivir a los que dependen de él. Rowntree aplicaba esta definición

^{1/} "Sin una gran proporción de pobreza, no habría ricos, luego los ricos son el resultado del trabajo, mientras el trabajo resulta solamente de un estado de pobreza... Pobreza es por consiguiente el ingrediente más importante e indispensable en la sociedad, sin el cual las naciones y comunidades no existirían en estado de civilización". F. Colquhoun, A Treatise on Indigence, Londres, 1806, pp. 7-8.

^{2/} B. de Mandeville, The Fable of the Bees, Londres, 1728, pp. 213-238.

^{3/} R. Descartes, Discours de la Méthode..., texto y comentarios de E. Gilson, Paris, 1939, p. 9.

estrictamente y fijaba el límite de la pobreza en el mínimo necesario para mantener la condición física. Se contentaba prácticamente con calcular el más bajo costo de los alimentos indispensables.^{1/} A primera vista la idea parece simple y clara: se debe poder estimar lo que cuesta la alimentación del hogar, para un hombre, para una mujer, para un niño. Pero desde que se intenta definir las necesidades y listar los artículos, aparecen complicaciones y las dificultades pronto se vuelven insuperables. El concepto de salud y la estimación de las subsistencias necesarias al mantenimiento o al crecimiento del cuerpo, varían con los tiempos y lugares; difieren, también, de una clase social a otra. La nutrición es también algo totalmente diferente que un simple alimento: Townsend se pregunta si hay que incluir el té entre los productos alimentarios de los cuales un inglés no podría ser privado y se inclina a responder por la afirmativa.^{2/} Es evidente, también que, para subsistir, no alcanza con nutrirse; pero ¿dónde se detendrá la lista de las necesidades? ¿Cómo calcular los mínimos de gastos correspondientes? La nutrición puede, sin embargo, proporcionar un índice de pobreza: de una manera general, cuanto menos elevados son los ingresos, más grande es la parte de éste que se gasta en aquélla; aunque a veces el costo de la vivienda, por miserable que ésta sea, falsea los porcentajes. La pobreza reduce siempre la posibilidad de procurarse

1/ Se trata aquí de la "pobreza primaria". Son pobres, a este nivel, las personas "cuyos ingresos totales son insuficientes para obtener lo mínimamente necesario para el mantenimiento de la mera eficiencia física". B.S. Rowntree, Poverty. A Study of Town Life, Londres, 1901, p. 86. "Mi línea de pobreza primaria representa las sumas mínimas con las cuales la eficiencia física puede ser mantenida. Es un estándar de subsistencia mínima más que un estándar de vida". B.S. Rowntree, Poverty and Progress: A Second Social Survey of York, Londres, 1941, pp. 102-103.

2/ P. Townsend, "The Meaning of Poverty", en British Journal of Sociology, XIII, 3, septiembre 1962, pp. 210 y ss.

ciertos alimentos que los usos y la dietética consideran indispensables.^{1/}

De todas maneras, la evaluación de las necesidades no puede reposar sobre una base puramente fisiológica. No se trata jamás pura y simplemente de subsistir, sino de subsistir decentemente. Adam Smith lo había dicho: "Por objetos de necesidad entiendo no solamente los que son indispensablemente necesarios al sostenimiento de la vida, sino aún todas las cosas de las cuales los hombres honestos, incluso de la última clase del pueblo, no podría decentemente carecer".^{2/} Algunos ejemplos ilustran esta reflexión: los griegos y los latinos no conocían la lencería y no vivían por eso menos cómodamente; ya en los tiempos de Smith no llevar camisa habría anunciado un "estado de miseria ignominiosa". El uso del calzado se había vuelto necesario para los dos sexos en Inglaterra; en Escocia, en cambio, solamente los hombres estaban obligados por la consideración social, las mujeres de la última clase "podían muy bien ir con los pies desnudos sin que se tuviera mala opinión de ellas". En Francia, en fin, los hombres mismos podían aparecer en zuecos o con los pies desnudos. Y Smith concluye: "Por lo tanto, por cosas necesarias para la vida entiendo, no solamente las que la naturaleza, sino incluso las reglas aceptadas de decencia y honestidad han vuelto necesarias a la última clase del pueblo".^{3/} El principio parece excelente; invita también a eliminar ciertos artículos de la lista de necesidades y Smith mismo da el ejemplo: "La cerveza, por ejemplo, en Gran Bretaña y el vino, incluso en los países de viñedos, los considero cosas de lujo. Un hombre, cualquiera

1/ J.C. McKenzie, "Poverty: Food and Nutrition Indices", en P. Townsend, editor, The Concept of Poverty, Londres, 1971, pp. 64-85.

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

3/ A. Smith, op. cit., II, pp. 545-546.

sea la clase a que pertenezca, puede abstenerse totalmente de esos licores, sin exponerse por ello al menor reproche. La naturaleza no los ha hecho cosas necesarias al sostenimiento de la vida y el uso no ha establecido en parte alguna que fuera contra la decencia dejarlos de lado".^{1/} Podríamos decir lo mismo actualmente y mencionaríamos también el tabaco. ¿Quién sería capaz, sin embargo, de confeccionar un presupuesto mínimo sin prever la posibilidad de consumir algunos cigarrillos por día, de tomar dos o tres decilitros de vino o de cerveza? La eliminación que se funda sobre la distinción entre productos de necesidad y productos de lujo es ya muy azarosa. ¿Cómo lo será una lista de artículos indispensables? El economista y el sociólogo se empeñarán en confeccionar la nomenclatura; tomarán casi seguramente los criterios que la clase media, de la cual forman parte, aplica a las necesidades del pueblo: van a excluir el automóvil y los pobres van a protestar que hoy es una infamia no poseer un coche; para otros bienes, los pobres estimarán que pueden vivir decentemente a más bajo costo.

Es, pues, difícil establecer presupuestos. ¿Por qué no preguntarse simplemente quién es considerado como pobre en una sociedad dada? Existen organismos encargados de distribuir socorros que deciden todos los días si tal persona es pobre y si cual otra no lo es. Un examen de sus maneras de hacer, de sus reglas escritas y de sus procedimientos, permitirán determinar las necesidades mínimas y fijar el umbral de la pobreza. Estos organismos se apoyan a menudo sobre la confección de presupuestos, pero la práctica cotidiana les permite muchas veces rectificar lo que tal medida tiene de arbitrario. Desgraciadamente, estas rectificaciones llevan a evaluaciones muy divergentes que, para 1960, hacen oscilar el número de pobres de los Estados Unidos entre 20 y 70 millones.^{2/} La diferencia es, evidentemente, demasiado grande para fijar un verdadero umbral. Es cierto que en Estados Unidos los establecimientos de

^{1/} A. Smith, op. cit., II, p. 546.

^{2/} O. Ornati, "Rapport National: Etats Unis", en OCDE, Les Groupes a Revenus Modestes et les Moyens de Traiter leur Problemes, Paris, 1969, p. 101.

ayuda social son numerosos y diversos, que dependen de la federación, de los estados, de los condados, de las municipalidades, de las iglesias, de las asociaciones privadas... es imposible asombrarse de que no puedan determinar criterios comunes. La situación es totalmente diferente cuando se trata de una administración como el National Assistance Board de Gran Bretaña. Sin embargo, se puede temer en este caso, que la línea de demarcación sea fijada demasiado abajo: la administración tiene que defenderse contra las posibles súpercherías y dejar, por lo tanto, un margen bastante amplio para que el engaño pueda ejercerse, sus recursos son limitados y tenderá a socorrer solamente a los más necesitados. Townsend estima que se debe ir un 40 por ciento más allá, agregando los gastos de alojamiento que, por diversas razones, varían mucho a niveles comparables de ingresos globales. Para el Reino Unido en 1960, la veinteva parte de los hogares se situaba por debajo del mínimo fijado por la asistencia nacional; entre ese mínimo y el nivel de la estimación que se acaba de mencionar, se encontraba un 13 por ciento más de los hogares. En conjunto, 18 por ciento de las familias, que reunían el 14 por ciento de la población deberían ser considerados como pobres. Las estimaciones de Townsend son tan razonables o criticables como otras: ¿40 por ciento por encima del ingreso fijado por la administración? Admitámoslo; pero ¿por qué no quedarse con un 30 o un 50 por ciento? Las dificultades aparecen, por otra parte, cuando en lugar de considerar los ingresos, se estudia el consumo. Utilizando los mismos puntos de referencia de Townsend los cálculos sólo dan 16 por ciento de los hogares, representando aproximadamente el 12 por ciento de la población. Cuando se analizan los ingresos, el Reino Unido habría tenido en 1960 siete millones y medio de pobres; desde el punto de vista del consumo, solamente seis millones y medio.

/Un millón

Un millón de seres humanos más o menos es demasiado, para que no se le preste atención.^{1/}

¿Sería necesario considerar como pobre a una cierta proporción a determinar de la población constituida desde luego por los ingresos más bajos? La idea es seductora. Toma en cuenta la relatividad: un pobre de Estados Unidos en 1970 es rico comparado con un obrero europeo del siglo XIX o con un campesino de la India actual. El pobre allá conduce un automóvil con los neumáticos usados, el pobre en el último caso anda con los pies desnudos o en zuecos. Unos y otros son pobres puesto que pertenecen al último tercio o al último cuarto de una distribución de los ingresos. Si se sitúan en el último decil o en el último vigésimo de su nación serían considerados como totalmente miserables o indigentes. Se pueden acrecentar indefinidamente los bienes de los que disponen esas categorías sin que por ello fueran menos pobres si su situación relativa sigue siendo la misma: un pueblo se enriquece y todo el mundo recibe más que antes, la escala se coloca más arriba que en el pasado, pero el último grado en relación a los restantes queda en el mismo lugar. Villeneuve-Bargement consideraba la miseria como el último término de la desigualdad. Estimaba también que, en 1829, en el Departamento del Norte de Francia el 17 por ciento de los habitantes merecían verdaderamente ser llamados pobres; en ciertas circunscripciones la proporción alcanzaba el quinto o el cuarto.^{2/} Nótese que, en 1889, Booth calculaba que el tercio de los habitantes de Londres eran pobres.^{3/} Para los Estados Unidos alrededor de 1930 se llegaba al 40 por ciento aproximadamente ^{4/} y, más recientemente, Harrington

1/ P. Townsend, "Measures of Income and Expenditure as Criteria of Poverty", en P. Townsend, editor, op. cit., pp. 105-106.

2/ A. de Villeneuve-Bargement, Economic Politique Chrétienne ou Recherches sur la Nature et les Causes du Paupérisme en France et en Europe et sur les moyens de la Soulager et de la Préveni, Bruselles, 1857, p. 217.

3/ C. Booth, Life and Labour of the People of London, 2a edición, Londres, 1889.

4/ Cf. H.P. Miller, Rich Man, Poor Man, Nueva York, 1964, p. 57.

para el mismo país da varios conceptos cuyos resultados varían entre el 19 y el 25 por ciento.^{1/} La concordancia pese a la diversidad de los tiempos y los lugares es digna de ser señalada. Parece que se tiende, en todos los países, a calificar de pobre al último cuarto a al último quinto de la población. El razonamiento supone que el enriquecimiento colectivo no mejora nada la posición de los menos privilegiados, y parece que es efectivamente así. Pero nada prueba que deba ser siempre y en todas partes de esa manera. Se puede imaginar una sociedad en la cual las diferencias sean relativamente muy reducidas y donde los menos ricos estén en una situación decente; no serían considerados como pobres... Su poder de compra sería inferior al de las otras categorías, pero solamente muy poco.

Esto lleva a considerar la sugestión de Galbraith: mirar como pobres a aquéllos que disponen de un ingreso netamente por debajo del ingreso medio en la sociedad en que viven.^{2/} El problema es dar un sentido preciso al adverbio "netamente". En Francia, el Centro de Investigaciones y de Documentación sobre el Consumo ha procedido más o menos de esta manera, fijando el umbral de la pobreza en la mitad del salario medio que gana un asalariado de la industria trabajando a tiempo completo todo el año. Para mayor desagregación se ha establecido un segundo nivel correspondiente a un cuarto del salario medio. No se trata, como se ve, del salario mínimo fijado por las autoridades públicas, sino de una noción estadística que toma en consideración los ingresos efectivos del trabajo. Se puede entonces

^{1/} M. Harrington, The Other America. Poverty in the United States, New York, 1964, pp. 180-182.

^{2/} "Uno queda en la pobreza cuando su ingreso, incluso siendo adecuado para sobrevivir, está marcadamente por debajo del de su comunidad. En consecuencia, tales personas no pueden tener lo que la gran mayoría de la comunidad mira como lo mínimo necesario para la vida decente; y ellas no pueden escapar totalmente, además, al juicio de la comunidad de que son indecentes". J.K. Galbraith, The Affluent Society, Penguin Books, Londres, 1963, p. 261.

determinar el número de trabajadores pobres y muy pobres, determinando cuántas personas en un cierto año han recibido remuneraciones inferiores a la mitad o al cuarto del salario medio. La operación parece bastante fácil cuando se trata de asalariados. Bastaría utilizar las declaraciones que los empleadores envían cada año al fisco. Los cálculos son un poco más complicados cuando se trata de trabajadores independientes; pero en ese caso, otras fuentes de información están disponibles. Se tendrá en cuenta, desde luego, otras ventajas, tales como la alimentación y la vivienda cuando son proporcionadas por el empleador, o los productos que sirven al autoconsumo. Los investigadores del CREDOC concluyen así que en 1968 Francia tenía cuatro millones de trabajadores pobres y un millón muy pobres.^{1/}

Los cálculos de este tipo no toman en cuenta las asignaciones familiares ni la vivienda, ni las prestaciones de seguridad social que constituyen una parte importante del ingreso en los escalones más bajos y que tienen tanto más valor cuanto más baja es la remuneración del trabajo. Pueden mantener, y a menudo lo hacen, fuera de la pobreza a hogares a los que un nuevo nacimiento, un accidente o una enfermedad reducirían, al menos temporariamente a la miseria. Se podría decir lo mismo de los recursos en caso de desocupación. Pero para simplificar se puede sostener que las entradas de esa naturaleza compensan solamente en parte, las cargas creadas por los niños o los cuidados de la salud, la falta de ganancia determinada

^{1/} V. Scardigli, Social Policies and the Working Poor in France, CREDOC, París, 1970 (mimeo). El salario medio del trabajador masculino en la industria francesa era, en 1968, de 11 910 francos. Los bajos niveles se situarían, pues, por debajo del umbral de 6 000 francos y los muy bajos, más allá del umbral de 3 000 (p. 2). El autor estima que el 20 por ciento de los asalariados de las ciudades, el 40 por ciento de los del campo y el 20 por ciento de las personas que trabajan por su cuenta ganaban menos de 6 000 francos por año. Los muy bajos ingresos alcanzarían, respectivamente al 4.5; 11 y 10 por ciento de los trabajadores.

por una detención del trabajo.^{1/} Parece más grave ignorar sistemáticamente las pensiones de retiro, o de seminvalidéz... de las cuales gozan algunos. El autor hace observar que entre los 61 y los 65 años, los trabajadores perciben un salario medio apenas superior al umbral de la pobreza; en muchos casos en que una pensión se agrega a la remuneración del trabajo, las personas a esta edad no deberían ser más clasificadas entre los pobres. En el otro extremo de la pirámide de las edades, la casi totalidad de los trabajadores que tienen menos de 16 años y alrededor de la mitad de los que tienen menos de 21 años perciben salarios de pobreza. Es probable que muchos de estos jóvenes no vivan solos; pueden gozar en el hogar familiar de un nivel de vida decente, a pesar de la modicidad de su ganancia. Estos últimos pueden incluso contribuir, desde luego que modestamente, al confort de ese hogar.

El estudio por otra parte, no dice nada de las familias en que entran varios salarios,^{2/} donde se acumulan salarios y pensiones. Nos enseña, con una cierta precisión, sobre los trabajadores mal pagados, no nos dice mucho sobre los pobres. De todas maneras, definir un umbral de pobreza por referencia al ingreso medio, plantea el mismo género de dificultades vistas precedentemente: ¿qué línea es necesario adoptar? Por otra parte, semejante definición

^{1/} Se podrían considerar también los ingresos del capital (libretas de cajas de ahorros, acciones, depósitos diversos, propiedad de la casa...); cuando existen, estos ingresos no llegan sin duda a compensar el interés de las deudas (arrendamientos, compras a plazos) contratados para las personas cuyos salarios son poco elevados. Se les puede tener, por lo tanto, como despreciables.

^{2/} Entre estos salarios es necesario contar a veces los de un mismo trabajador. El hábito de emplearse por algunas horas, a veces numerosas horas, fuera de la ocupación principal parece haberse vuelto bastante frecuente en Francia en algunos medios. Las ganancias así obtenidas no aparecen en las operaciones que hemos descrito. Se tiene un poco la impresión de encontrar dos trabajadores pobres donde existe, de hecho, un trabajador bastante bien pagado, al precio de un trabajo suplementario, sin duda.

no se aplicaría más que a los países desarrollados, los únicos en los que la noción de ingreso per cápita tiene verdaderamente sentido.

La noción de ingreso parece simple; sin embargo es muy ambigua. Donaciones, asignaciones, entradas excepcionales, y los créditos, ¿constituyen ingresos? ¿Se le declararán al fisco o al investigador? Este debe tomar en consideración toda estas categorías de ingreso cuando quiere fijar el umbral de la pobreza; determinar si tal familia o tal individuo debe ser clasificado entre los pobres. Esta ambigüedad explica sin duda, la diferencia que verifica Townsend, entre los ingresos y el consumo. "La generalización del crédito abre nuevas perspectivas: en período de inflación, los préstamos incluso cuando son efectivamente reembolsados con su interés, constituyen, de hecho, ingresos a veces considerables en cifras absolutas para los hábiles, y relativamente importantes para todos aquellos que se benefician con ellos. Si aportaciones de este género causan muchas veces problemas entre los pobres, pueden también de una manera oculta acrecentar los ingresos. Las dificultades por lo tanto para definir la pobreza en términos de ingreso son muy considerables.

También surgen problemas de métodos. Las investigaciones sobre presupuestos se refieren generalmente, y casi necesariamente, a períodos bastante cortos. Todos los ingresos de una familia no llegan al fin de una jornada, de la semana, de la quincena o del mes. ¿La periodicidad es más neta, más regular entre los pobres? Puede ser; en todo caso, no es totalmente evidente si las ayudas, los socorros, las asignaciones cuyo pago es a veces retardado son tomados en consideración. Es también entre los pobres como entre los casi pobres, que las irregularidades deben tenerse en cuenta en todo lo que concierne a los ingresos del trabajo. No todos los pobres, o casi pobres, carecen totalmente de previsión para gastar todas sus ganancias en los períodos de prosperidad relativa; tomando

/un período

un período más extendido podría verse que una situación actual casi miserable, en términos de ingresos, podría encontrarse modestamente restablecida. ¿Se tomarán, entonces, el año como base, como para las cuentas de las empresas y del Estado? En ese caso, se establecerán estadísticas concernientes a los ingresos de los hogares parecidos a las que ya hemos mencionado. Esto sería correcto. Pero ¿se es necesariamente pobre porque en tal año las entradas de dinero han sido francamente mediocres? ¿Realmente esas personas se han privado en ese año de las vacas flacas? Ya no existen hoy muchas personas que puedan llevar una vida fácil disipando su capital; pero pequeños haberes hacen pasar sin dolores, sin demasiados dolores, tiempos difíciles. No parece, pues, que se pueda fijar en términos de ingresos monetarios como un umbral de pobreza que satisfaga plenamente las incidencias de la crítica. Si se hubiera establecido tal umbral se seguiría ignorando de todas maneras el número real de pobres.

El ingreso es para nosotros una cierta suma de dinero de la que el beneficiario puede disponer para su consumo o su ahorro. Las gentes son ricas o pobres según la importancia de estas sumas. Pero, de todas maneras, es necesario que esta suma pueda ser gastada: un importante ingreso en los Estados Unidos no podría servir mucho a una persona que en 1942 y 1943 residía en una Europa ocupada por los alemanes. Si esta persona no podía ni trabajar ni tomar prestado, era realmente muy pobre, pese a la posesión de una fortuna quizás considerable. Inversamente, si se pudiera producir individualmente todo lo que es necesario para la subsistencia, el confort, el lujo, se sería rico sin tener dinero, sin tener necesidad de dinero. El ingreso monetario es, pues, el signo de una riqueza que puede volverse inútil, pero que no desaparece necesariamente con él. Esta riqueza, a su vez, es un poder indiferenciado sobre el trabajo del prójimo o sobre los bienes que otro está dispuesto a poner en el mercado, lo que es todavía en último análisis el trabajo de otro. Nuestro americano rico bloqueado en Europa ocupada no disponía, a

/pesar de

pesar de su fortuna, de ningún derecho sobre el trabajo de aquéllos en medio de los cuales vivía y de los cuales podría esperar la nutrición, el vestido, el alojamiento. En una economía rudimentaria, un individuo o una familia podrían disponer, sin recurrir a otros, de todos los bienes que la sociedad puede proporcionar. En una economía menos primitiva, ningún individuo, ningún grupo produce todo lo que le es necesario, y menos lo que le es útil o agradable. Es necesario recurrir al trabajo de los otros y a los productos de ese trabajo. Los unos y los otros podrían trocar directamente entre ellos bienes y servicios; es más simple hacer circular de mano en mano signos monetarios puesto que esta simplicidad permite diversificar y multiplicar las transacciones. El vehículo del cambio juega pues un rol esencial pero, al fin de cuenta, no es el que importa verdaderamente. Adam Smith, lo había dicho con toda la claridad deseable: "una fortuna es más o menos grande en proporción... de la cantidad de trabajo del prójimo que pone en situación de comandar o, lo que es lo mismo, del producto del trabajo de otro que pone en estado de comprar".^{1/}

En regla general, el dinero que se retiene en el bolsillo, en un cofre, o en una cuenta da la medida de ese poder. Pero esta medida es grosera; no expresa jamás la totalidad del poder del cual cada uno dispone. Pido prestado un libro a mi amigo; no tengo que remunerar ese préstamo y al mismo tiempo me veo dispensado de adquirir la obra. Sin comprometer un centavo, sin tener necesidad de él, dispongo así de un poder real sobre el trabajo del autor, del impresor, del editor, del librero. Dispongo de ese trabajo en mi provecho, para mi distracción o mis estudios. Mi fortuna, en este caso, no se limita pues a mi biblioteca ni a las sumas que puedo utilizar en las librerías. Se extiende bastante más allá; consiste realmente en todos los libros que me pertenecen y en todos los

^{1/} A. Smith, op. cit., I, p. 36.

libros sobre los cuales poseo un derecho de uso, derecho codificado o reglamentado, si tengo acceso a una biblioteca pública; no escrito, apenas percibido como tal pero muy real sin embargo, que me confiere el parentesco, la amistad, la camaradería. Es pues en términos de derechos apropiados que es necesario plantear el problema de la riqueza y de la pobreza.

El religioso mendicante que evocábamos más arriba y del cual Santo Tomás nos describe la tranquila seguridad, posee tales derechos. Es acreedor al trabajo del agricultor, que depositará a veces un canasto de vituallas en la portería del convento; al trabajo de un cirujano de renombre, miembro del tercer orden o de una cofradía, quién, si es que así lo requiere, lo operará sin pedir honorarios; al trabajo de una multitud de fieles que vertirán óbolos en cumplimiento de un peregrinaje. Santo Tomás considera que estas limosnas, bajo la forma de donaciones en naturaleza, de prestaciones de servicios o de ofrendas en numerario, son debidas a los religiosos. Cada uno, en efecto, tiene el derecho de vivir de lo que le pertenece o de lo que le es debido. Si pues la munificencia de los príncipes o del pueblo ha dotado el monasterio, los religiosos pueden vivir de esos bienes sin tener necesidad de trabajar con sus manos. Si no han aprovechado nada de tales generosidades, si las han rehusado a fin de dedicarse más libremente a las obras de la vida religiosa, no se les debe menos todo lo necesario para su subsistencia y su estilo de vida. Esta deuda puede provenir de dos títulos: la necesidad o la compensación. La primera, vuelve todas las cosas comunes, sea que afecte a los religiosos o a los otros hombres; la segunda retribuye los bienes, temporales o espirituales, que una persona proporciona. En tanto que predicán, celebran los sacramentos, estudian la escritura para la utilidad de la Iglesia, los religiosos, escribe Santo Tomás, "pueden pues vivir de las limosnas como de cosas que le son debidas".^{1/} Aunque no

^{1/} Santo Tomás de Aquino, Summa Theologica, II, II, CLXVII, 4 ad Resp.

posee ni un centavo propio, aunque su orden no haya acumulado ningún capital, aunque viva pobremente, el monje mendicante es rico, porque posee derechos efectivos sobre el trabajo de los fieles y tanto más importantes, quizá, cuando están menos claramente definidos.

El mendigo que no es religioso, no invoca la compensación, si no la necesidad. Los derechos correspondientes se ejercen a menudo en lugares determinados, y se sabe que aquéllos están repartidos entre los que viven de la mendicidad. Han sido apropiados como un terreno de caza o de pesca, un sector de clientela o un fondo de comercio. Un buen lugar, sobre un puente donde pasan muchos peatones, o a la salida de una iglesia de los barrios elegantes, procura un ingreso regular; hay sitios mejores que otros y se podrían retomar a estos efectos, las consideraciones de los economistas sobre la renta de la tierra o la renta de la situación. Esta renta proviene de derechos apropiados a la limosna de una población dada. Hay personas que no tienen un céntimo, pero que tienen derecho a una comida cada semana en una serie de casas; se llaman en francés "pique-miettes". Se podrían prolongar los ejemplos, pero los que se acaban de dar, bastan. Sirven para ilustrar una verdad muy simple pero a menudo desapercibida, muy simple para que se le haga notar: el dinero no es nada en sí misma; es el signo de los derechos apropiados que procuran un ingreso. Este último existe a veces sin dinero, pero no se obtiene jamás dinero si no se poseen tales derechos.

Por lo tanto se es pobre cuando no se llega o se llega mal a apropiarse de esta realidad de esencia jurídica, a veces mal codificada, que es verdaderamente un poder sobre otro, sobre el trabajo de otro. ¿De dónde viene tal poder? Generalmente, de nuestro propio trabajo, a título de retribución o compensación como decía Santo Tomás. Cuando producimos bienes que tienen curso en el mercado, o vendemos servicios que son demandados, obtenemos una contrapartida. Si ésta toma la forma de moneda, podemos exigir enseguida nuestras remuneraciones en bienes o en servicios, o

/ponerlas en

ponerlas en reserva. Esta contrapartida es tanto más considerable cuanto más productivo sea nuestro trabajo, o se lo considere tal. Nuestros derechos dependen, pues, en gran parte de la productividad real o supuesta de nuestro trabajo. A este respecto, una gran fuerza física era antes un verdadero capital; lo es todavía en ciertos oficios. Una buena salud lo es todavía y la sabiduría popular no se equivoca al decirlo: un empleado en buena salud es generalmente más activo que un servidor débil; se ausenta menos a menudo; se le remunerará mejor; no será despedido y la seguridad de una ocupación estable constituye una de las riquezas de las cuales hablamos. En nuestros días, sin embargo, es la instrucción la que acrece la productividad de un trabajador, o se considera que la acrece. Habría mucho para decir y para escribir sobre las pseudo-productividades de ciertos terciarios que han pasado muchos años a la escuela y a la universidad y se otorgan, bajo ese pretexto, remuneraciones importantes. No es este nuestro objeto. Los americanos se han complacido a calcular el valor que representa para un individuo el tiempo consagrado a los estudios: si hubiera pasado menos de ocho años a la escuela, un ciudadano de Estados Unidos en 1965 podría acumular solamente 143 000 dólares en el curso de su vida profesional; pero si había frecuentado establecimientos escolares y universitarios durante 16 años, esos ingresos profesionales acumulados se elevarían a 425 000 dólares, alrededor de tres veces más por una escolaridad que era solamente del doble. Es por ello que se habla de la instrucción como una inversión. El valor de ésta varía, sin embargo, con las particularidades de los sujetos: a nivel igual de educación, un blanco gana más que un negro, pero, en términos relativos, la diferencia es más grande entre un negro poco instruido y un negro salido de la universidad que entre dos blancos en las mismas condiciones.^{1/} Otras variables deberían también ser

^{1/} H. P. Miller, op. cit., p. 151.

tomadas en consideración, y los cálculos de este género tienen siempre algo de artificial. Indican, sin embargo, que más años de estudios constituyen una riqueza, forman un provecho del que su poseedor se beneficia como de un verdadero capital. Normalmente, un hombre instruido no es pobre. Aquél que se instruye no lo es tampoco. De un avaro que atesora viviendo miserablemente, ¿diríamos que es pobre? El estudiante que vive penosamente, que se priva para estudiar, ¿lo clasificaríamos entre los pobres?

De todas maneras es necesario que ese capital de la educación pueda efectivamente rendir frutos. Todo capital está sometido al riesgo de desvalorizarse. Un conjunto de acciones no sirve de nada, si no produce dividendos o si no encuentra adquirentes; las hectáreas de tierra son una riqueza vana, una nada de riqueza si no están cultivadas y si nadie está dispuesto a comprarlas. Lo mismo, un diplomado de la universidad puede no encontrar ni empleador ni cliente. Pero existen muchas maneras de hacer valer un capital: de una tierra que se ha vuelto impropia al cultivo, se puede hacer un terreno de camping. El capital que procura la instrucción es susceptible de ser empleado de mil maneras y combinado con otros derechos apropiados de los cuales hablaremos. Es, pues, raro que un hombre instruido se vuelva verdaderamente pobre; puede ser que deba aceptar trabajar a un nivel y por una remuneración por debajo del valor en el cual él mismo se estima; pero no gozará menos de una posición privilegiada en relación a aquél cuya instrucción es nula o rudimentaria. La edad, la enfermedad... pueden volver esta posición muy precaria; pero raramente será totalmente nula. De todas maneras, el titular del diploma habrá, sin duda, acumulado, antes de que llegue a la vejez o la semivejez, antes de que sobrevenga la enfermedad, una serie de derechos, que lo abrigarán, no contra las dificultades, pero al menos contra la gran pobreza. Sería falso decir que su capital ha sido improductivo o incluso que ya nada produce.

/Deben considerarse

Deben considerarse ahora los derechos que se desprenden del trabajo: estabilidad del empleo, indemnización por despido o reconversión; mantenimiento del salario durante un período de enfermedad; economías realizadas que han supuesto una cierta austeridad de vida sin duda, pero también una remuneración de una cierta generosidad, retiro gracias a un régimen general o a regímenes especiales. Son otras tantas propiedades muy reales que aseguran un ingreso. De allí pasamos a los derechos sociales, a menudo confundidos o casi confundidos todavía con aquéllos que procura el trabajo pero que, como lo hemos dicho, tienden a distinguirse. También se agregarán otros que podrían igualmente llamarse sociales puesto que provienen de la inserción en la sociedad, pero que deberían llamarse "derechos estratificados", para distinguirlos de los precedentes y porque varían con la posición que cada uno ocupa en la escala de la jerarquía social. El hijo de un burgués posee, de hecho, por su nacimiento mismo, el derecho de acceder a la enseñanza secundaria, a la universidad; otros, deben adquirir esos derechos por sus méritos. El primero tiene, desde el principio, muchas más posibilidades de éxito, más condiciones para llegar al término de los estudios y al diploma que los segundos. Las relaciones varían también según los medios. Sin duda el reclutamiento para los empleos se hace hoy según un criterio más o menos universalista. Las competencias valen más y mejor que las recomendaciones. Pero la situación de hecho es más matizada, más compleja que la teoría; la elección de un candidato pone en obra una serie de opciones más sutiles que los criterios oficiales. A un saber hacer igual (¿qué es un saber hacer igual?), no es indiferente pertenecer a un medio que a otro. Adquiridas o recibidas en herencias, las relaciones son, ellas también, un capital, un conjunto de derechos a veces difíciles de hacer valer pero nunca totalmente estéril.

Cuando se habla de riqueza y de pobreza, es necesario cuidarse de tomar el signo por la realidad. El dinero y el ingreso son signos. No siempre son engañosos, pero engañan. Puede estar

/sometido a

sometido a fluctuaciones periódicas y temporarias que no afectan o afectan bastante poco la posición que una persona ocupa; el poder que esta persona detenta o adquiere sobre el conjunto de la sociedad. No se es pobre porque no se tenga o porque se tenga poco dinero; se está desprovisto de recursos o de ingresos porque sin salud, sin ocupación remuneradora, sin instrucción, sin relaciones, sin capital negociable o intransmisible, no se puede hacer valer derechos sobre otros, sobre el trabajo de otros.

Se escapa, pues, a la pobreza quien es capaz de mandar. El lenguaje cotidiano está cargado de sentido: designa por la palabra "commande" ou "ordre" a las compras que la dueña del hogar o el comerciante hacen a sus proveedores. Es que, en efecto, los dos detentan un poder de mando sobre el conjunto de los recursos de los cuales una sociedad dispone; ejercen ese poder ordenando poner a su disposición los productos del trabajo realizado por el carnicero, o por tal o cual fabricante. Desde luego, estos últimos no venderán salvo que tengan la seguridad de ser pagados; pero no exigen necesariamente una compensación inmediata. La dueña de casa podrá recibir la cuenta a fin de mes; el comerciante no pagará sino al vencimiento de un plazo o de una letra emitida a 90 días o fin de mes; los bancos puede abrir amplios créditos. El poder que se ejerce depende de la posición que se ocupa o hacia las cuales se tiende, tanto si no más que de los medios efectivamente detentados en un día dado.

Es, pues, en términos de estratificación y de movilidad social, no en términos de subsistencia, que es necesario estudiar los problemas de la pobreza. En el Siglo XIX, se podía preguntar si las leyes en el mercado no condenaban a las clases laboriosas a vivir sin cesar a los bordes de la miseria o en la miseria. En el Siglo XX, los países capitalistas mismos realizan una distribución en sus recursos, es decir, modifican y corrigen los términos del intercambio. En estas condiciones no existen más clases laboriosas en el sentido que el Siglo XIX daba a este término,

/es decir,

es decir, justamente clases cuya suerte dependía enteramente del mercado de trabajo; a un título o a otro, todas las categorías sociales son hoy privilegiadas. La amplitud de los privilegios depende, evidentemente, de la posición que se ocupa en el seno de la sociedad entera y no solamente en el mercado de los servicios y de los bienes. Más exactamente, la posición económica de cada uno ya no está determinada solamente por la fortuna y el trabajo, sino que está fijada también por toda una serie de ventajas: las pensiones, las subvenciones, las reducciones de impuestos, las prestaciones de las cajas de seguridad social, las asignaciones familiares, los recursos, los servicios que se pueden obtener gratuitamente o casi, como la educación o a título más o menos oneroso, como los préstamos. La facilidad con la cual se obtienen tales ventajas puede variar mucho al mismo nivel de salario o de fortuna. Para retomar las distinciones de Max Weber, no es solamente la clase lo que cuenta, sino también el poder y el status.

Max Weber, a quién acabamos de evocar, había señalado que estas tres dimensiones de la estratificación social no se sitúan necesariamente al mismo nivel. Los burgueses de esos tiempos en Alemania eran ricos pero no tenían prestigio. Los Junkers prusianos tenían relativamente poca importancia económica, pero ejercían todavía un poder político considerable. No estaban, sin embargo, enteramente privados de dinero y si hubieran sido reducidos a una verdadera pobreza hubieran utilizado su influencia sobre el Estado para disminuirla; los burgueses por su parte, llevaron una larga lucha para adquirir una respetabilidad correspondiente a su posición en el seno de la economía. De hecho, los pequeños nobles, cuando tenían necesidad, obtenían puestos en el gobierno y en la administración; los burgueses a su vez podían pretender al título de barón. Existe, pues, una separación al mismo tiempo que una correlación entre riqueza, poder y status. Se aceptará una posición mal remunerada, pero que permite vivir, siempre que sea

/prestigiosa o

prestigiosa o que confiera un poder real. Si la remuneración se volviera demasiado insuficiente, se podría utilizar el poder y el prestigio para hacerla elevar. Un gentilhombre pobre no es nunca totalmente pobre.

Del mismo modo, los pequeños agricultores cuyo ingreso es, en muchos países desarrollados, de lo más mediocre, no se dejarán alcanzar por la extrema miseria. Por una parte poseen un capital: algunas hectáreas de tierra, edificaciones, animales y un cierto material. De ese capital, sacan hoy poco provecho, pero conservan la posibilidad de utilizarlo de otra manera. El día que vendan esa explotación, poseerán lo necesario para asegurar su "reconversión" en condiciones difíciles, quizá, pero mucho más fáciles que las de otros. Siendo electores y formando parte de una categoría social cuyo número pesa todavía sobre los resultados de los comicios, pueden actuar sobre el poder político y de hecho obtienen de este último indemnizaciones, derechos al retiro y a la cesión de sus explotaciones. Son generalmente capaces de asegurar a sus hijos una educación que da acceso a ocupaciones más remuneradoras. Muchos pequeños comerciantes y artesanos pueden obtener privilegios análogos. Las estadísticas son pues engañosas, puesto que no toman en cuenta más que el ingreso anual: éste no constituye más que una parte de una sola dimensión de la estratificación social. Las categorías en cuestión reciben sin duda muy poco, pero no están de ninguna manera en la miseria: los bienes acumulados, el poder que detentan en la nación, les permiten librar batallas por una suerte mejor y de hecho están seguros de no ser completamente abandonados.

La otra gran masa de los "pobres" en las sociedades industriales está, según las estadísticas, compuesta de inactivos. Entre ellos, las personas de edad vienen en el primer lugar. Aquí también los ingresos son bajos, pero un modesto capital puede jugar un rol compensatorio: no se pagará arrendamiento si se es propietario

/de una

de una casa o un apartamento; las inversiones que se han realizado en la educación de los niños pueden traer, bajo la forma de una ayuda a la familia otras compensaciones. El poder político no es tampoco despreciable; sin duda es menos fuerte que el de los agricultores o el de quienes ejercen otras profesiones independientes, pero los "viejos" constituyen cada día una parte más importante del cuerpo electoral. Su debilidad proviene de que no son capaces de organizarse; pero tampoco se puede permitir que sean reducidos a la desesperación. Las asignaciones o los socorros que les conciernen serán aumentados por el gobierno cuando se vuelvan demasiado insuficientes. Lo serán con cierta tardanza, desde luego, con parsimonias, sin duda, pero lo serán de todas maneras. Nos vemos pues conducidos a pensar que los nueve décimos al menos de aquéllos que en las sociedades industriales se sitúan en el tramo más bajo de la escala de los ingresos, no están totalmente desprovistos. Pese a la precariedad de su situación económica, le queda bastante audiencia para hacer oír sus reivindicaciones, bastante poder para imponer medidas en su favor. En ese sentido no son totalmente, no son verdaderamente pobres. Detentan, en efecto, un real poder sobre el prójimo. En nuestra sociedad, su suerte no es envidiable; pero no se colocan sin embargo entre los subprivilegiados. Para ser pobres, es necesario carecer a la vez de fortuna y de ocupación remuneradora (clase), de fuerza social (poder), de audiencia y de respetabilidad (status). Si no hay nadie que esté absolutamente desprovisto de todo privilegio, el pobre es aquel que se sitúa en el nivel más bajo en estas tres dimensiones.

POBREZA: PROBLEMAS TEORICOS Y METODOLOGICOS

Rolando Franco y Omar Argüello

80-5-940

POBREZA: PROBLEMAS TEORICOS Y METODOLOGICOS

Rolando Franco y Omar Argüello

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

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

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

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

A. PROBLEMAS CONCEPTUALES

1. La pobreza como recorte científico de la realidad social

Se ha objetado la relevancia teórica de intentar una conceptualización de la pobreza, cuestionando que sea ése el recorte más adecuado de la realidad social para estudiar el fenómeno en cuestión. Para algunos se habla de pobreza crítica sólo como consecuencia de las inhibiciones que provoca la naturaleza del diálogo internacional, que invita a buscar evasivas y formas optativas de identificar a los grupos

/cuyas necesidades

cuyas necesidades son poco o nada atendidas por el orden social vigente. Se aduce que las discusiones de los expertos acerca de la manera de eliminar la pobreza crítica evitan confrontar los problemas del poder, la explotación y la desigualdad.^{1/} En otros casos, se sostiene que hay implicancias políticas conservadoras en separar el estudio de la pobreza del tema más amplio de la desigualdad social.^{2/} Por fin, se cuestiona también la importancia que puede tener ese estudio para las ciencias sociales, desde una perspectiva exclusivamente teórica.^{3/}

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

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

Lo mismo puede decirse si se pretende estudiar la naturaleza de la sociedad y las relaciones sociales entre los hombres, aun cuando

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

2/ Dorothy Wedderburn, "Introduction", Poverty, Inequality and Class Structure, Cambridge University Press, 1974, p.2.

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

es indudable que con el estudio de la pobreza puede aportarse mucho al último tema.

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

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

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

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

^{4/} Citado en Pierre Bourdieu, Chamboredon y J.C. Passeron, Le Métier du Sociologue, Mouton-Bordas, Paris, 1968.

^{5/} Arthur L. Stinchcombe, La Construcción de Teorías Sociales, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1970, p.50.

"Es pobre aquel cuyos recursos no alcanzan a satisfacer sus fines. Este concepto puramente individualista, queda reducido en la aplicación práctica, puesto que determinados fines pueden considerarse como independientes de toda fijación arbitraria y personal. En primer lugar, los fines que la naturaleza impone: alimento, vestido, vivienda. Pero no puede determinarse con seguridad la medida de estas necesidades, una medida que rija en todas las circunstancias y en todas partes, y fuera de la cual, por consiguiente exista la pobreza en un sentido absoluto. Cada ambiente general, cada clase social, posee necesidades típicas; la imposibilidad de satisfacerlas significa pobreza. De aquí procede el hecho vulgar en todas las sociedades progresivas de que hay personas que son pobres dentro de su clase y no lo serían dentro de otra inferior, porque les bastarían los medios de que disponen para satisfacer los fines típicos de estas últimas."^{6/}

Debe recordarse también que cualquier definición de la pobreza está afirmando, explícita o implícitamente, algo acerca del resto de la sociedad. La situación de quienes no tienen es incomprensible si no se la relaciona con la de los que sí tienen. La pobreza es, así, inseparable de la estructura de poder y de las consecuentes desigualdades, y cualquier intento de conceptualización debe enmarcarlo en un contexto teórico capaz de integrarlos.^{7/}

2. Problemas y limitaciones de las definiciones de la pobreza

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

Este conjunto de definiciones que relaciona la pobreza con la desigualdad social estaría en la línea defendida por Wedderburn.

^{6/} George Simmel, Sociología, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1934, pp. 38-39.

^{7/} Véase más ampliamente Rolando Franco "Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación".

Esta autora sostiene que una de las mayores divisiones que pueden encontrarse entre los estudiosos del tema, pasa por juntar o separar los dos conceptos mencionados. Incluso postula la existencia de una estrecha correlación entre, por un lado, defensa del statu quo y separación entre pobreza y desigualdad concentrándose sólo en la primera y, por otro, crítica del orden vigente y preocupación global por la desigualdad social.^{8/}

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

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

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

^{8/} Dorothy Wedderburn, "Le problème de la pauvreté dans les pays avancés", Economie Politique (Archives de l'ISEA). Vol. XXIV, Nos. 1-2, 1971, p.30.

^{9/} Gino Germani, El Concepto de Marginalidad, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, pp.21, 35 y 36.

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

Esto es reconocido por muchos de los autores preocupados del problema. Hobsbawn sostiene que la pobreza "siempre es definida de acuerdo con las convenciones de la sociedad en la cual tiene lugar".^{10/} Wedderburn ^{11/} adopta la misma posición. Harry Johnson afirma que el criterio debe ser satisfacer las necesidades que permitan una "supervivencia civilizada", o que sean razonables o socialmente aceptables. Drewnowski, en tanto, argumenta que esas necesidades se derivan "de la convicción de que toda persona tiene derecho a una vida en condiciones decentes acordes con la dignidad humana", y agrega que todo ello es influido por el contexto cultural, por las condiciones sociales y por las convicciones políticas prevalecientes en esa sociedad.^{12/} Townsend se pregunta si hay que incluir el té entre los productos alimenticios de los cuales un inglés no podría ser privado, y se inclina a responder por la afirmativa.^{13/} Finalmente, puede recordarse que Adam Smith afirmaba ya en 1776 que "por necesidades entiendo no solamente los bienes que son indispensablemente necesarios para el soporte de la vida, sino también todo aquello que el hábito de un país torna indecente a quien no lo posea, aun cuando fuera una persona del orden social más bajo."^{14/}

^{10/} E.J. Hobsbawn, "Poverty", International Encyclopedia of the Social Sciences, Nueva York, 1968, p.398.

^{11/} D. Wedderburn, op.cit., p.1.

^{12/} J. Drewnowski, "Poverty. Its Meaning and Measurement", Development and Change, Vol.8, Nº2, abril 1977, p.193.

^{13/} P. Townsend, "The Meaning of Poverty", British Journal of Sociology, XIII, 3, Septiembre 1962, pp.210 y ss.

^{14/} A. Smith, The Wealth of Nations, Libro 5, Capítulo 2, Parte I, 1776.

Aun en los casos aparentemente más neutros, que limitan el problema a las necesidades nutricionales o alimenticias, se están tomando decisiones valorativas; una, la de que todo el mundo tiene derecho a nutrirse y alimentarse adecuadamente; otra que ése es el derecho básico del ser humano pudiendo postergarse los otros.

Lo anterior muestra que no hay definiciones totalmente objetivas de la pobreza. Por supuesto, las ideologías imperantes asumen la tarea de justificar de diversas maneras las distribuciones así efectuadas mostrando, o esforzándose por hacerlo, que tales procedimientos son esencialmente justos. Cuando se establece una definición de pobreza se está aceptando alguna de esas justificaciones y rechazando otras.

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

Conceder esa facultad a quienes están orientados a la acción tiene un fundamento difícil de cuestionar. Cuando se trate de un organismo público, esto significará que el gobierno recoge los valores culturales que señalan los límites de los derechos humanos y, a partir de los mismos, las necesidades básicas que deben satisfacerse para asegurar una existencia digna. De hecho esto ocurre en la mayoría de las constituciones políticas de los países de la región o en legislaciones derivadas de las mismas, generalmente asociadas a la definición de un salario mínimo.^{15/}

Sin embargo, a efectos de reflejar la complejidad de la estructura social, se debieran aprehender diversas definiciones

^{15/} Drewnowski, op.cit., p. 193.

valorativas de la pobreza. Ello conduce al establecimiento de diversas líneas de pobreza, que se operacionalizarán en diferentes valores de una variable. Ello facilita una contrastación empírica del alcance social de las concepciones valorativas de los diferentes grupos de la sociedad.

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

B. PROBLEMAS METODOLOGICOS

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

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

/La pobreza

La pobreza - concepto que aprehende una situación socioeconómica, recortada y calificada en relación a valores y derechos predominantes en la sociedad nacional o internacional - puede operacionalizarse de tantas maneras como posiciones valorativas se tomen en cuenta, variando su inclusividad según el número y grado de las necesidades consideradas básicas en cada perspectiva valorativa.^{16/} Ello sugiere manejar el concepto pobreza como una variable, más que como un atributo. Los atributos sólo hablan de la presencia o ausencia del fenómeno; las variables suponen, en cambio, un rango mayor de variaciones, con diferentes cortes o categorías en la medición de dicho fenómeno, dando cabida así a esas diferentes posiciones valorativas.

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

En esta perspectiva se exige al investigador de la "obligación moral" exigida por Townsend ^{17/} y que muchos científicos sociales asumen como propia, por la cual se erige a dichos investigadores en jueces que determinarán quiénes son los pobres en cada sociedad concreta. Si cada investigador se convierte en juez, el número de sentencias puede ser exagerado y ya pronto nadie tendrá seguridad de quiénes lo son realmente.

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

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

Operacionalizada como variable, la pobreza puede abarcar un continuum de situaciones socioeconómicas que van desde la no pobreza hasta los grados más profundos de la misma.^{18/}

2. Dimensiones de la pobreza y fijación de mínimos

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

Establecer líneas o zonas de pobreza, de índole monetaria o basadas en la elaboración de un índice global, implica tratar de medir el nivel, estándar o calidad de la vida, fijando un punto crítico por debajo del cual se estima que resulta excesivamente penoso vivir.

En general, las dimensiones destacadas en tales elaboraciones son alimentación-nutrición, salud, educación, vestuario y vivienda. En ocasiones se recurre a otras como recreación.

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

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

^{18/} El Comité de Planificación del Desarrollo, en Ataque contra la Pobreza de las Masas y el Desempleo, afirma, después de señalar que "es difícil definir un umbral de pobreza de validez internacional, excepto quizás en lo que se refiere a la alimentación y la salud", que "sin embargo, es de gran importancia que, dentro de las respectivas categorías de familias pobres, los países identifiquen una subcategoría 'extremadamente pobre', definida en términos de normas nutricionales" (p.71).

^{19/} Parent, cit.

En algunos casos y respecto a necesidades muy vitales se han intentado combinaciones de tales criterios, estableciendo dos valores, uno inferior, que indicaría el nivel de supervivencia, y otro más alto, que representaría el nivel de máxima satisfacción. Entre estos dos extremos se situaría un nivel de mínimo bienestar o línea de pobreza que señalaría el valor a partir del cual "la vida es aceptable". En esta forma el indicador estaría dividido en cuatro sectores: valores por encima del punto de satisfacción máxima; valores que se ubican entre el punto de satisfacción máxima y el nivel de mínimo bienestar; valores entre el nivel de mínimo bienestar y el punto de supervivencia; y valores que quedan por debajo del punto de supervivencia.^{20/} En cambio, respecto a necesidades de satisfacción no tan vital, resulta difícil fijar puntos críticos. Es evidente que tales niveles varían en el tiempo y en el espacio.

a) Alimentación-Nutrición. Se supone que es posible hacer evaluaciones de las calorías y proteínas necesarias para un desarrollo normal del ser humano y a partir de ello establecer dietas mínimas y su costo a precios de mercado, estimando así el monto de los gastos alimentarios, elemento considerado esencial de un presupuesto mínimo. La adopción de un criterio como el enunciado reduce enormemente el número de pobres especialmente en las sociedades industriales,^{21/} por lo que se convierte en el procedimiento preferido de algunas de las orientaciones mientras es fuertemente rechazado por otras.

^{20/} Véase Rolando Franco, Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973.

^{21/} Los gastos alimentarios han dejado, hace tiempo, de ser la carga más importante del presupuesto familiar en los países desarrollados. Véanse las críticas a quienes, como Rose Friedman, recurren a tales criterios, en Ben B. Seligman, "Problèmes de mesure de la pauvreté aux Etats-Unis", Economie Politique (Archives de l'ISEA), XXIV, núm.1, 1971.

/Sin embargo

Sin embargo, todavía se sabe muy poco sobre las necesidades humanas de ciertos elementos nutritivos, sobre la variación de ellas en el tiempo y entre diferentes grupos de edad. 22/ Es conocido además, que los hábitos alimentarios están socialmente condicionados, por lo que cierto régimen puede ser a la vez aceptable en el plano nutricional e inaceptable a la luz de las convenciones sociales. 23/

En definitiva, aun cuando pueda parecer uno de los indicadores más objetivos, no hay consenso sobre los requerimientos mínimos. Así, Seligman por ejemplo, criticando a quienes privilegian este indicador, señala que la noción de nutrición suficiente no puede determinarse por ningún procedimiento propiamente científico y que, por lo tanto, las estimaciones sobre necesidades de proteínas y calorías valen tanto como una adivinanza. Además, aun cuando pudiera establecerse objetivamente, esta medición se relacionaría más bien con el problema del hambre que es una categoría posible dentro de la pobreza, pero que no debe confundirse con ella. La pobreza es un fenómeno social; la desnutrición, el hambre, un fenómeno biológico.

Además, téngase en cuenta que las encuestas del presupuesto familiar, a las que usualmente se recurre, presentan información sobre la disponibilidad de alimentos en el grupo familiar, pero no del consumo de esos alimentos y de su repartición al interior de la familia y dicha distribución puede ser realizada desigualitariamente. Es bien sabido que puede haber sobreconsumo de los adultos y subconsumo de los lactantes, de los niños y de las mujeres embarazadas que tienen requerimientos más altos en los momentos de preñez. 24/

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

23/ Cf. Dorothy Wedderburn, cit., p. 32.

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

/Son comunes,

Son comunes, por otra parte, los intentos de evaluar los mínimos calóricos y proteicos necesarios para la subsistencia; entre ellos el elaborado por el Comité de Expertos de FAO/OMS. 25/ A partir de la aceptación de uno de estos criterios sobre necesidades nutricionales es posible fijar la dieta mínima de menor costo. Ello se caracteriza, entre otras cosas, por el hecho de que la sustitución de los alimentos allí incluidos implica siempre un encarecimiento de la alimentación, cosa que - como es obvio - plantea problemas que en general conducen a que el ingreso considerado necesario tienda a ser insuficiente para una nutrición adecuada.

b) Salud. Otra necesidad considerada básica a la que usualmente se recurre para fijar líneas de pobreza es al estado sanitario de los individuos o, mejor dicho, al acceso que ellos tienen a los servicios de salud, prestados por el Estado u otras organizaciones.

Sin embargo, los indicadores a que se recurre, sea el número de consultas médicas u odontológicas, sea el número de noches de hospitalización por habitante-año, presentan limitaciones considerables, por cuanto pueden dar lugar a interpretaciones contradictorias. El que una familia o individuo obtenga valores superiores a los mínimos fijados puede ser consecuencia de haber sufrido más enfermedades y no del mejor acceso a los servicios de salud. Por otro lado, tales indicadores no toman en cuenta la distribución diferencial de los riesgos de salud en la población, debido a diferencias en las condiciones de vivienda, nutrición, transporte, trabajo, etc., ni tampoco las diferencias de calidad de los servicios prestados.

25/ FAO/OMS, Necesidades de energía y proteínas, Informe de un Comité Especial de Expertos, Roma, 1971. En diversos países existen estudios similares como en Chile, donde se afirma que se requiere la ingestión de 2 398 calorías y 46 gramos de proteínas por día. Ita Barja y María Angélica Tagle, Requerimientos y recomendaciones nutricionales: energía, proteínas, vitaminas A, B1, B2, Niacina C, Calcio y Hierro, Departamento de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Chile, Santiago, mimeo, 1972.

/c) Vestuario.

c) Vestuario. Cuando se trata de considerar esta dimensión los problemas son todavía más graves. La vestimenta que una persona de clase media considera indispensable para el normal desarrollo de sus actividades cotidianas resultaría inservible para los individuos componentes de los sectores populares. Asimismo, las variaciones regionales o geográficas y las diferencias climáticas introducen modificaciones sustanciales en el tipo de ropa a utilizar. Todo ello dificulta de manera considerable, aun cuando no impide totalmente, establecer mínimos en tal dimensión. Se ha sugerido el criterio de considerar como mínimo la adquisición de un ajuar (según los requerimientos climáticos) completo al año, 26/ pero ha resultado bastante difícil aplicarlo por lo que, en general, esta dimensión se deja de lado al llegar a la fase de la medición.

d) Educación. Las relaciones entre la educación y la pobreza pueden enfocarse de dos maneras: sea como un gasto en que incurre la familia para mantener a sus hijos en el sistema escolar (pago de matrículas, transporte, útiles, etc.), sea analizando la situación educacional del grupo familiar. La primera usualmente se deja de lado, ya que la enseñanza primaria es gratuita en casi todos los países lo que, obviamente, no quiere decir que no implique gastos. Más interés despierta, dadas las hipótesis existentes sobre las relaciones entre educación e ingreso, el nivel educacional alcanzado por los miembros del grupo familiar. El indicador que se utiliza es el nivel de educación promedio de la familia y el punto mínimo, la obtención de una educación básica. 27/ Hay autores, sin embargo, que no consideran a la educación (o su ausencia) como un aspecto de la

26/ Mercedes Taborga, "Proposición de un índice de bienestar para medir la severidad de la pobreza", Estudios de Economía, Nº 3, 1974, pp. 179-201.

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

pobreza. Aducen que si bien es cierto que una persona enferma y sin educación deberá enfrentar más problemas para conseguir un ingreso adecuado para cubrir sus necesidades básicas y que una familia pobre tendrá dificultades para educar y calificar adecuadamente su fuerza de trabajo para que obtenga una remuneración conveniente, esos indicadores apuntan a características sociales relacionadas con la pobreza, pero que no forman parte de la naturaleza intrínseca de este fenómeno.

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

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

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

Se han demostrado diferencias notables entre los resultados obtenidos por el Mapa de la Extrema Pobreza y un conjunto de

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

indicadores comúnmente usados para medir el nivel de vida regional, 29/ tales como la tasa de defunción general, la tasa de mortalidad infantil; los recursos médicos y hospitalarios; las causas de mortalidad infantil; y la frecuencia de las causas de muerte en el país considerando las defunciones generales. Estos indicadores clasifican a las provincias de Chile en un orden diferente al índice de extrema pobreza, lo que muestra que la conexión entre vivienda y condiciones de vida no es necesariamente clara, siendo muy importante la influencia de las diferencias climáticas y de la cobertura de servicios de salud.

Por otra parte, utilizar el indicador "no eliminación de excretas mediante descarga de agua" implica aceptar a priori que "a mayor ruralidad habrá mayor pobreza".

3. Las medidas-resumen de pobreza

Una vez obtenidos los indicadores de las diferentes dimensiones y fijados puntos mínimos o críticos es necesario homogenizar tales variables a efectos de que, reducidas a una unidad de medida común, puedan ser sumadas y operacionalizadas conjuntamente. Asimismo, hay que ponderarlas de acuerdo a la importancia que se les atribuya. Esto conduce a la formación de índices globales de bienestar, o a utilizar la moneda, como instrumento de reducción de todas las variables a una dimensión común.

Ante tales dificultades, en general, se ha recurrido a la utilización del ingreso como el mejor indicador único de la pobreza. 30/ Ello es bastante razonable en sociedades donde todos los bienes tienen una expresión monetaria. Pero presenta dificultades incluso en ellas y, más aún, donde rigen formas alternativas de efectuar transacciones

29/ Mercedes Taborga, "Algunos comentarios sobre la elección de las condiciones de vivienda como medición de la severidad de la pobreza", Estudios de Economía, Nº 4, 1974, pp. 97-112. Muchas de las observaciones apuntadas aquí han sido recogidas de este trabajo.

30/ Por ejemplo, René Cortázar, Necesidades básicas y extrema pobreza, Estudio Nº 17, CIEPLAN, Santiago, 1977.

económicas. En el primer caso, resulta difícil, por ejemplo, evaluar el monto de lo percibido en especie, sea por servicios gratuitos procedentes de fuentes públicas o privadas, sea por regalías de cualquier índole o por autoconsumo. En el segundo, las evaluaciones monetarias de economías de subsistencia resultan francamente difíciles, debiendo tenerse presente la alta probabilidad de que muchos de los candidatos a integrar la categoría "pobre" en América Latina se recluten entre quienes se dedican a tal forma de agricultura.

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

El ingreso, como se ve, no es más que un medio para el logro de un fin, la satisfacción de las necesidades. Incluso, podría decirse que importa poco la forma y el modo a través del cual se obtiene la satisfacción, ya que el objeto de atención es, más bien, la cobertura de aquellas necesidades.

No son esos, sin embargo, los únicos defectos del ingreso como indicador de pobreza. Es común, en las investigaciones empíricas entre grupos populares, que dos familias que perciben el mismo ingreso, manteniendo constantes las otras características, se encuentren en situaciones totalmente distintas, una sumida en la pobreza y, la otra, por encima de la "línea" respectiva. Juega aquí como variable interviniente entre ingreso y situación familiar, lo que podría denominarse "habilidades de economía doméstica" y de "administración de presupuestos reducidos". Recuérdese que Rowntree ya había intentado, en su investigación sobre York, dar cuenta de esas diferencias, distinguiendo entre pobreza "primaria", la vivida por quienes tenían ingresos menores a los requeridos para comprar los bienes absolutamente esenciales (alimentos, ropa, alojamiento, calefacción, etc.), y "secundaria", generada por el uso ineficiente o inapropiado de un ingreso que debería ser suficiente. 31/

31/ Benjamin S. Rowntree, op.cit.

Por otro lado, las evaluaciones monetarias de estas canastas mínimas se hacen tomando determinados precios de mercado. En los Estados Unidos, por ejemplo, se recurre a los precios al menudeo fijados por el Departamento de Agricultura. Es evidente, sin embargo, que esos precios no rigen para todas las regiones del país y ni siquiera para todos los sectores de una misma ciudad. Se ha demostrado que son, en general, los grupos más pobres los que tienen que pagar precios más altos por este tipo de bienes, sea porque sólo pueden adquirir cantidades muy pequeñas, perdiendo ventajas de escala, sea porque deben solicitar créditos onerosos a los pocos comerciantes dispuestos a venderles. Ello hace que el ingreso considerado suficiente para comprar la canasta mínima del grupo familiar, sea insuficiente en la práctica para cubrir tales necesidades. Incluso individuos con ingresos bastante superiores pueden encontrarse en situaciones de pobreza sufriendo, consecuentemente, de desnutrición.

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

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

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

También conviene recordar la importancia que ha cobrado en los últimos años la discusión en torno a los problemas del medio ambiente y de la calidad de la vida, y afirmar que el ingreso no tiene en cuenta los efectos del medio sobre la situación de los grupos sociales. Así es posible que, de acuerdo a la línea de demarcación monetaria, los habitantes de cierta región deban ser clasificados como no-pobres. Pero si esa misma región está afectada por distintos tipos de

/contaminación ambiental

contaminación ambiental que afectan en forma grave al nivel de vida de sus habitantes, aquella clasificación que excluía estas dimensiones resulta de poca utilidad.

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

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

En este sentido, y siguiendo a Miller y Roby, ^{32/} pueden distinguirse tres maneras de utilizar el ingreso como indicador de pobreza, las que responden a las diversas definiciones posibles y a las grandes perspectivas detectables sobre el tema.

a) Fijación de una línea (o zona) de pobreza a partir de un presupuesto mínimo

No es posible repetir aquí las observaciones hechas en su oportunidad respecto a las dificultades y juicios de valor implícitos en la elección de la canasta de bienes considerada mínima. Este mínimo es, en general, fisiológico y la utilización del indicador en esta forma está estrechamente ligada a las definiciones situacionales.

^{32/} S.M. Miller y Pamela Roby, The Future of Inequality, Basic Books, Inc., Nueva York, 1970.

Es necesario insistir en que cualquier línea de pobreza que se construya se basa en numerosos supuestos. Así, la más famosa establecida por el Servicio de Seguro Social norteamericano, 33/ implica según Miller y Roby: a) que cada miembro adicional tiene significación para las necesidades presupuestales familiares; b) que la residencia urbana o rural tiene importancia económica; c) que se conoce la proporción del presupuesto familiar destinada a alimentos; d) que la dieta definida es la adecuada.

Entre 1959 y 1965 la línea de seguridad social sólo se ajustó para tomar en cuenta el alza de los precios pero no la elevación del nivel de vida logrado por el resto de la población. Se la ha criticado, también, por ser demasiado alta por cuanto asume que el presupuesto familiar es tres veces el gasto en alimentos para una familia de tres o más personas. 34/

Por su parte, Rose Friedman estableció una línea más baja basándose en los cálculos hechos por el Departamento de Agricultura y su Consejo de Investigaciones Nacionales respecto a los requerimientos de nutrientes para una vida normal. Diversos autores, como se vio, han criticado sus supuestos, en especial el hecho de que las familias podrían gastar su dinero comprando los alimentos más nutritivos al mejor precio sin considerar que son muy probablemente los pobres quienes carecen del tiempo necesario para comparar precios, lo que hace que, en muchos casos, no obtengan sus alimentos a los precios al detalle sugeridos por el Departamento de Agricultura.

Es de hacer notar las fuertes implicaciones políticas que tienen todos estos ejemplos norteamericanos de fijar líneas de pobreza.

33/ Véase Mollie Orshansky, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", Social Security Bulletin, Vol. 28, No 1, julio 1965.

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

En gran parte se encuentran determinadas por la cantidad de fondos para financiar los programas hacia los pobres con que cuentan las agencias, y ello hace que no se tenga en cuenta la elevación del nivel de vida de la población hasta que sea políticamente posible elevar la línea y enfrentar la tarea de ayudar a quienes estén por debajo. Ello hizo, por ejemplo, que el porcentaje de población en situación de pobreza bajara en Estados Unidos del 32% en 1947 al 19% en 1962, según uno de los criterios utilizados. En definitiva este uso de las líneas de pobreza las convierte también en relativas y relacionales.

Criticando estos criterios el Jefe de la División de Población del Bureau of Census de los Estados Unidos, Herman P. Miller, ha dicho: "... durante la pasada década hemos estado midiendo la pobreza por un estándar absoluto basado en las relaciones existentes en 1955... Si continuamos usando esa definición por más tiempo, eliminaremos la pobreza estadísticamente, pero pocas personas lo creerán - ciertamente no aquéllos que continúan teniendo vivienda, educación, asistencia médica y otros bienes y servicios muy por debajo de los estándares aceptables para esta sociedad". 35/

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

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

Este criterio es movable por cuanto la línea que marca el comienzo de la pobreza se va reajustando con la elevación del estándar de vida nacional.

Siguiendo esta forma de separar a los pobres se ha demostrado que el porcentaje de pobres se mantiene igual en Estados Unidos desde 1947. 36/

35/ Cit, por Miller y Roby, p. 42.

36/ Miller y Roby, cit., p. 35. Véase también J. Drewnowsky, cit., p. 191 y René Cortázar, E. Moreno y C. Pizarro, Condicionamientos culturales y sociales de las políticas de erradicación de pobreza, CIEPLAN, Santiago, 1976, p. 15.

c) La pobreza como participación en el ingreso de los menos privilegiados

Se considera pobres a los que se encuentran en el último quintil, o cuartil, o tercio, de la escala de distribución del ingreso.

En realidad, muestra cómo se reparte el ingreso nacional entre diversos sectores sociales, pero impide ver si se reduce la cantidad de pobres.

Las ventajas de este tipo de procedimiento están en que el nivel de pobreza se va reajustando de acuerdo a las modificaciones habidas en el estado general de la sociedad. El criterio absoluto puede mostrar una reducción del número de pobres que, en realidad, sólo es consecuencia de que el ingreso real promedio de la sociedad crece, mientras la línea de la pobreza continúa estacionaria. Algo así sucedió en los Estados Unidos, donde el mencionado ingreso creció 25% en ocho años, lo que hizo que el número de personas consideradas pobres de acuerdo al umbral de US\$ 3 000 cayera de 38,9 millones a 29,7. ^{37/}

Este procedimiento permite mostrar las variaciones constantes del nivel mínimo de vida. Es sabido que bienes considerados "suntuarios" en cierto momento devienen "necesarios" e incluso "imprescindibles" con el correr del tiempo. No hay que recurrir a ejemplos propios de los países desarrollados, donde es usual - en las encuestas entre sectores populares - encontrar a sujetos "pobres" según todos los indicadores, que son propietarios de un aparato receptor de televisión y de un automóvil.

4. El salario mínimo como fijación del nivel pobreza

La exposición anterior ha mostrado que no es fácil encontrar el procedimiento ideal para clasificar a los pobres, porque la medición de los problemas sociales, como ya se dijo, envuelve valores y la elección de los indicadores sociales implica tanto opciones políticas como

^{37/} Antony Downs, Who are the Urban Poors?, Committee for Economic Development, Nueva York, 1968.

técnicas. Distintos grupos de interés adoptan enfoques diferentes cuando deben pensar sobre la pobreza. Uno de los enfoques que no debe descartarse es la definición gubernamental de la pobreza, entre otras razones porque será el Estado el agente que tomará el mayor número de acciones tendientes a su alivio o erradicación.

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

La amplitud de las necesidades básicas y derechos garantizados por el salario mínimo varía de país a país ^{38/} y comprende, en general, alimentación, vivienda, vestido, higiene, salud y transporte. En los casos de Costa Rica, Guatemala, Panamá y El Salvador se hace referencia a ellas como necesidades de orden material, moral y cultural. En Nicaragua se habla del salario que asegure un bienestar mínimo, compatible con la dignidad humana. En Uruguay abarcan la educación, la instrucción, ciertos placeres y, en general, todos los elementos que se relacionan con la vida espiritual que corresponden al nivel de vida del obrero asalariado.

Las garantías más amplias aparecen en las legislaciones de Argentina y México. En la primera, una ley de 1946 define el salario mínimo como "la remuneración del trabajo que permite asegurar en cada zona, al empleado y obrero y a su familia, alimentación adecuada, vivienda higiénica, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte o movilidad, previsión, vacaciones y recreaciones".

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

/México define

México define como "Necesidades básicas que debe cubrir el salario mínimo vital: a) necesidades de orden material, habitación y manejo de casa, alimentación, vestido y transporte... b) necesidades de carácter social, entre las que se incluyen la convivencia con otras familias, la práctica de deportes, la concurrencia a espectáculos y otras actividades semejantes; c) necesidades de naturaleza cultural, asistencia a escuelas, bibliotecas y otros centros de cultura. Finalmente... el salario mínimo debe proporcionar al trabajador los elementos suficientes para proveer la educación de los hijos". 39/

Estas definiciones de necesidades básicas y derechos, a través de la fijación de salarios mínimos, no están exentas de problemas. Además de las funciones que se les atribuyen y de las críticas que han concentrado por sus supuestas disfunciones e ineficiencia, 40/ merecen destacarse otros dos aspectos. Uno de ellos es la confusión entre salario mínimo y salario vital. El primero suele fijarse para cada ocupación diferente, existiendo por tanto pluralidad de salarios mínimos en una misma sociedad; el salario vital, en cambio, constituye un mínimo por debajo del cual no debería estar ningún ciudadano. El otro aspecto se relaciona con la poca especificación, en algunos

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

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

casos, en cuanto a si se trata de un salario para atender necesidades individuales o de familias, 41/ aun cuando esto podría establecerse por procedimientos indirectos.

Pese a estos problemas, no puede desconocerse la conveniencia de utilizar esta definición para establecer uno de los límites relevantes, en cuanto al mínimo por debajo del cual la situación de vida se considera inaceptable. 42/

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

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

LA POBREZA COMO FENOMENO SOCIAL Y COMO PROBLEMA
CENTRAL DE LA POLITICA DE DESARROLLO

Marshall Wolfe

77-7-2086

THE UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY

1950

LA POBREZA COMO FENOMENO SOCIAL Y COMO PROBLEMA
CENTRAL DE LA POLITICA DE DESARROLLO ★/

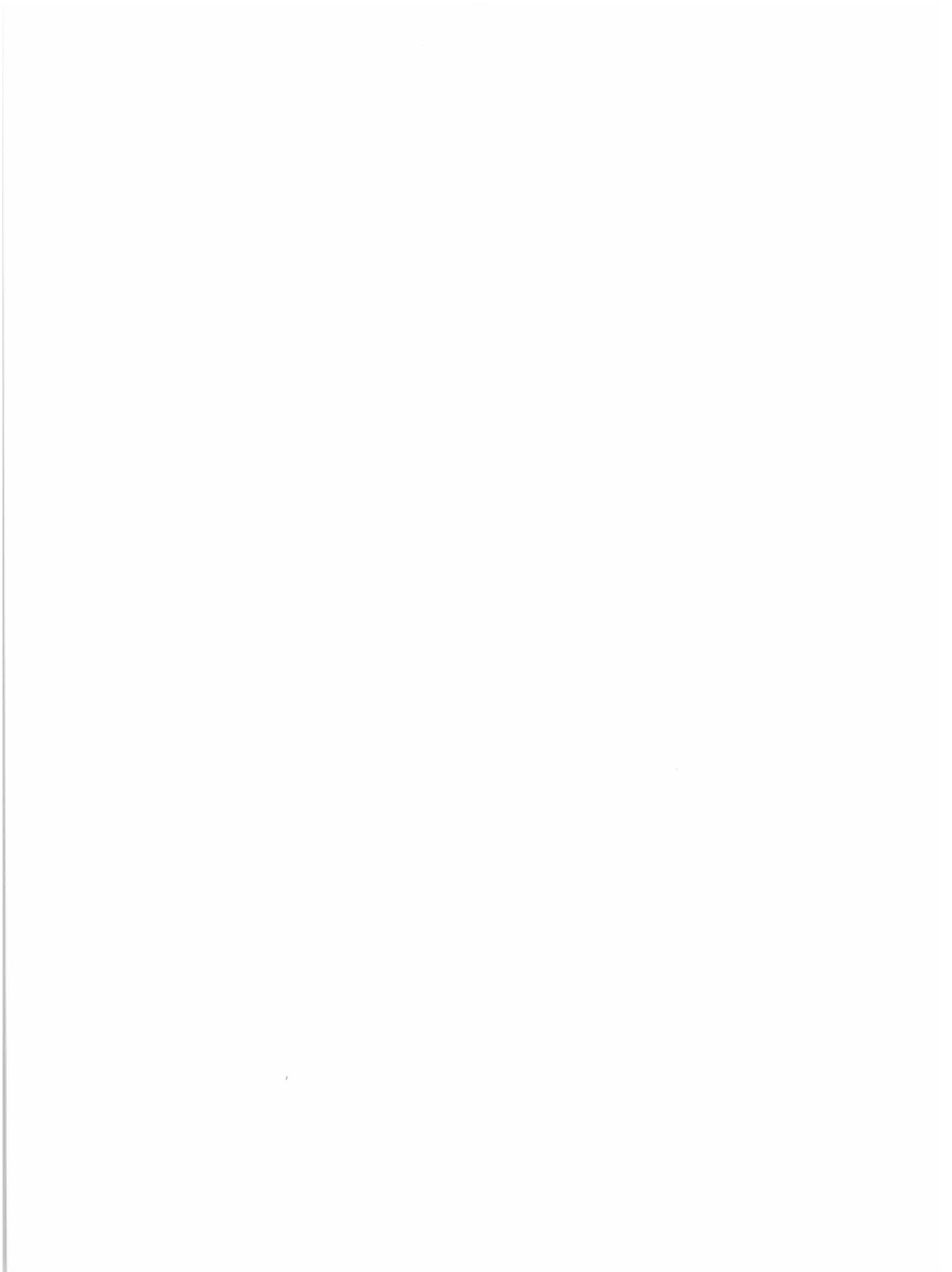
Marshall Wolfe

A. Las ideologías de desarrollo

Las ideologías de cambio social o "desarrollo" que se orientan a la acción deben identificar alguna clase o grupo destinatario para el orden de cambios deseado. En ideologías que hacen hincapié en el consenso, los grupos destinatarios pueden ser los que tienen la capacidad de conducir e innovar en un proceso en marcha; en ideologías que hacen hincapié en el conflicto, esos grupos pueden ser los que se hallan en contradicción inconciliable al orden existente, es decir, aquellos para quienes un orden diferente es a la vez necesario y posible. El hecho de que ciertos llamamientos recientes a un "desarrollo integrado" o a "otro desarrollo" identifiquen como grupo focal de las políticas a quienes se hallan en situación de pobreza "crítica" (absoluta, extrema, degradante), hace que el estímulo a los grupos que podrían asumir funciones innovadoras y estabilizadoras y cosechar mayores beneficios por desempeñar tales funciones (los empresarios, los tecnólogos, las clases medias, los agricultores progresistas, etc.) sea sustituido por el afán de compensar la incapacidad de los componentes menos dinámicos de las sociedades nacionales, de aquellos postergados o perjudicados por los actuales procesos de crecimiento y cambio. Preferir el término "pobreza" a otras maneras de identificar el grupo postergado tiene como trasfondo algunas ideas preconcebidas acerca de la naturaleza del problema y de las soluciones

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

/acceptables, pero



aceptables, pero además concuerda con el desdibujamiento de los distinguos ideológicos o teóricos característicos de las utopías ideadas por comités. Las prescripciones para eliminar la extrema pobreza envuelven una visión consensual acerca del desarrollo futuro, mientras que los diagnósticos que las acompañan contienen interpretaciones conflictivas del pasado y del presente. El rechazo de las fuerzas de mercado como árbitros de la distribución de los frutos del desarrollo, unido a la identificación de un grupo beneficiario caracterizado principalmente por deficiencias comunes, echa enormes responsabilidades sobre la nación-Estado y la comunidad mundial de naciones, en su calidad de planificadores y administradores del desarrollo. Sin embargo, en su mayor parte esos llamamientos eluden un análisis serio de la capacidad del Estado o del orden internacional de llevar a cabo tales tareas. La constante utilización de la voz pasiva (tal o tal acción "debe ser" realizada) 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 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

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 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 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 debilitamiento consiguiente de las estructuras sociales preexistentes tanto rurales como urbanas. Los términos ponen de relieve la deficiente relación que hay entre los grupos en cuestión y el resto de la sociedad, y es más fácil definirlos negativa que positivamente. Los "marginados" no están totalmente excluidos de la sociedad y la economía en evolución - de lo contrario no tendrían ninguna importancia para ellas, como

/sucede con

sucede con los casos hipotéticos de agricultores de subsistencia totalmente aislados o de triberíos que se dedican a la caza y a la recolección de frutos dentro del territorio nacional. No son simplemente pobres, ya que es posible que grupos sociales igualmente 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 califique como candidatos a reemplazar el orden existente, pero su presencia indica que el orden funciona mal. Con el tiempo, su incremento cuantitativo y su concentración creciente en zonas urbanas podrían permitirles destruir ese orden o al menos hacer que su funcionamiento resulte cada vez más represivo y oneroso. Cabe preguntarse entonces si las medidas que adopta el Estado en relación con los grupos marginales (en especial los programas educativos, de creación de empleos y de participación en el plano local) pueden superar o aliviar su marginalidad, o si de alguna manera hay que transformar el orden social, económico y político para permitir que participen en condiciones aceptables. La "marginalidad" como marbete ha sido compatible con conclusiones reformistas o revolucionarias; esto quizá explique en parte su popularidad en las discusiones de corte político y también la más reciente disminución de esta popularidad.

3. Los oprimidos. La identificación de la población destinataria con "los oprimidos", en la acepción relacionada de manera especial con la obra La pedagogía de los oprimidos de Paulo Freire, pone el

/acento moral

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. Otorgar un papel fundamental a la "pedagogía" procedente de fuera del grupo oprimido (de intelectuales consagrados), pero atribuye la responsabilidad e iniciativa últimas a los propios oprimidos. Transformar la conciencia y lograr la solidaridad colectiva es más importante que elevar los niveles de consumo, apoderarse del poder político o lograr que la propiedad de los medios de producción pase al Estado. Estos últimos objetivos son una consecuencia lógica de los primeros, pero perseguirlos sería contraproducente o inútil a menos que estén precedidos o acompañados de una auténtica concientización. De acuerdo con este criterio, el Estado normalmente es un instrumento en manos de los opresores y no puede pretenderse que tome la iniciativa en materia de concientización. Los defensores de esta última parecen suponer implícitamente que el Estado puede tolerar las actividades de concientización, pese a que este supuesto parece contraponerse a su diagnóstico de las fuentes de opresión. Incluso tratándose de un Estado revolucionario controlado por fuerzas comprometidas a eliminar la opresión y la pobreza, las iniciativas de concientización orientadas a la participación autónoma de los oprimidos tendrían que provenir principalmente de fuentes ajenas al Estado, las que seguramente se mantendrían en permanente fricción con las presiones centralizadoras y movilizadoras que no pueden separarse de la acción del Estado.

4. El pueblo. Este término es el más amplio y vago de los considerados aquí para identificar un grupo postergado, y en su asociación con movimientos denominados "populistas" es el que tiene más amplia

/aceptación política.

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

5. Los subempleados y desempleados. Esta identificación del grupo postergado concuerda más con las concepciones convencionales no marxistas del desarrollo económico. Centra la atención en dos aspectos de la situación del grupo focal que se relacionan directamente con el desarrollo y que pueden cuantificarse: a) éste no contribuye adecuadamente a la producción de bienes y servicios; b) no obtiene un ingreso apropiado para mantener a la familia o participar en el mercado de bienes de consumo. En la práctica, se ha comprobado que la descripción y cuantificación del grupo focal y las prescripciones del caso son mucho más esquivas de lo que se pensó en los años sesenta, cuando se propuso el "empleo" como tema

/central de

central de la política de los países pobres. En su obra Asian Drama ^{1/}, Gunnar Myrdal echó efectivamente por tierra las técnicas tradicionales de definición y medida, en su aplicación a tales países. Los intentos de cuantificar un "equivalente de desempleo" en función de la subutilización de la población económicamente activa han agrupado deficiencias reales muy diferentes en lo que toca a las fuentes de subsistencia. Una serie de estudios por países destinados a formular amplias recomendaciones de política que está llevando a cabo la OIT con arreglo a su Programa Mundial del Empleo desde 1969, han apartado las investigaciones de los problemas del desempleo y de la creación de más oportunidades de empleo, y las han llevado de vuelta a los problemas más generales de la pobreza y de la desigualdad y a la conclusión de que "en último término, la única manera de disminuir la pobreza es reducir la desigualdad" ^{2/}. Por otra parte, en la actualidad el peso de las pruebas indica que en la mayoría de los países pobres el desempleo abierto, que afecta principalmente a los jóvenes y a las mujeres que no son jefes de familia, no coincide con los grupos que están en peor situación dentro del orden existente. "En la medida en que hay que luchar contra la pobreza y las privaciones por tratarse de problemas sociales importantes, sería poco realista y quizá muy engañoso y perjudicial suponer que ello pueda hacerse atacando el problema del desempleo" ^{3/}.

^{1/} "The Unsuitability of Western Concepts of Employment and unemployment", en Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Pantheon, Nueva York, 1968, pp. 1115-1124.

^{2/} Keith Griffin (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.

^{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.

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 ^{1/}. 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:

"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

^{1/} "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.

a la persona más de lo que exige el mantenimiento del statu quo social." 1/

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."

"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' tienen más importancia sociológica que los indicadores económicos a los que se vincula la expresión 'pobreza'." 2/

1/ 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.

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

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

"Así, es muy posible que los estratos más altos de una aldea pobre de la India no tengan ingresos muy superiores a aquéllos de los aparceros o campesinos sin tierras. Sin embargo, hay una importante diferencia entre estos grupos: los primeros a menudo perciben ingresos sin trabajar, en cambio los últimos no. ... La desigualdad de condición social crea importantes incentivos para marginarse de la actividad productiva, particularmente si la remuneración pecuniaria es mínima. ... Por lo tanto, el hecho de que en una aldea todos sean casi igualmente pobres no entraña que todos sean iguales; por el contrario, todos son tan pobres porque son tan desiguales." ^{1/}

^{1/} Asian Drama, op. cit., p. 569.

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

En las páginas siguientes se procura singularizar una acepción que emerge como mínimo común denominador y que apunta a ciertas consecuencias probables de políticas centradas en la lucha contra la extrema pobreza dentro de las naciones-Estados y del orden mundial existentes. Algunos supuestos forman parte de este mínimo común ^{1/}:

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

^{1/} 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.

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 realmente quieren hacerlo, o si las alarma

suficientemente ^{1/} 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 ^{2/}. 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 ^{3/}. Los documentos pertinentes hablan con insistencia de prestar ayuda desde arriba, de estimular la participación desde arriba y de frenar los intereses locales egoístas imponiendo frenos benévolos desde arriba. Si no puede confiarse en que la voluntad política del centro nacional llevará a cabo estas funciones, lo único que queda son los

^{1/} "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, p. 94.

^{2/} 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 estan llevando a cabo o llevarán a cabo las reformas estructurales necesarias ..."
"Otro desarrollo. El Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional", Development Dialogue, núm. 1/2, p. 18.

^{3/} "En algunos países en desarrollo, las políticas y estructuras institucionales actuales distan tanto de ser favorables al desarrollo rural, que los cambios de política sólo podrían producirse a raíz de un cambio político importante. ... Cualquiera que sea la razón, a menos que los gobiernos se comprometan firmemente a idear estrategias y políticas para mejorar las condiciones de vida de los pobres de la zonas rurales, la suerte de millones de personas no mejorará gran cosa." The Assault on World Poverty, op. cit., p. 29.

"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 ^{1/}. Los documentos, salvo contadas excepciones entre las que se cuenta el Informe Dag Hammarskjöld 1975, plantean la posibilidad de que con el tiempo los pobres postergados trastornen el orden existente en parte a manera de advertencia por la miopía de los gobiernos y en parte como catástrofe equivalente al colapso de la "civilización", esto último pese a que casi todos los documentos que sostienen la necesidad de centrar la política en la pobreza crítica, se expresan de manera muy positiva acerca de la República Popular China. La expectativa de una solución generada precisamente por la contradicción entre el grupo postergado y el orden existente poco satisfactorio que se asocia al uso de los términos "proletariado" y "subproletariado", 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" forma parte de una actual revolución del pensamiento acerca del desarrollo, y obedece a una persistente e intolerable contradicción entre los valores humanos universalmente aceptados y los procesos reales de cambio económico y social. Sin embargo, la naturaleza del diálogo internacional da lugar a inhibiciones, a evasivas y a la sustitución del análisis objetivo por mecanismos de promoción, para la cual centrar la atención en los que sufren la pobreza crítica es más útil que formas optativas de identificar los grupos cuyas necesidades son peor servidas por el

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

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" modifica 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 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.

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 ^{1/}. Los que se encuentran en estado de pobreza crítica tienden a tener un concepto muy realista de su falta de poder y de las consecuencias que puede acarrearles una protesta violenta y ello los lleva a buscar relaciones de dependencia con el Estado o con los que detentan el poder en el plano local. Ni la historia ni la experiencia reciente en materia de desarrollo dan testimonio de que el

^{1/} "... 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.

Estado, salvo en períodos de cambios revolucionarios fundamentales, pueda lograr sea la capacidad, sea la voluntad de dar a los que se encuentran en pobreza crítica una participación en el poder, ni estimular sistemáticamente su "concientización". Incluso cuando los que se encuentran en estado de extrema pobreza suscriben una alianza revolucionaria victoriosa, su acceso al poder autónomo para promover sus propios intereses es invariablemente de corta duración; hay que cumplir con otras prioridades ^{1/}. Una movilización de los pobres que se tradujo en conflictos entre organismos públicos y entre distintas esferas de gobierno, efectivamente formó parte de la "guerra a la pobreza" declarada por los Estados Unidos en los años sesenta, por razones demasiado complejas para explicarlas aquí. Pero su incompatibilidad con las estructuras de poder nacionales y locales garantizaba que con el tiempo ella amainaría o resultaría infructuosa; sólo se movilizaron directamente pequeñas minorías entre

^{1/} En la medida en que llevan envuelta una transformación verdadera de los sistemas de producción y no la adopción de una nueva etiqueta política por una élite, las revoluciones socialistas usualmente convierten los excedentes de mano de obra en escasez de ella, dando así lugar a la necesidad de movilizar toda la mano de obra disponible y a la de racionar los bienes básicos escasos de acuerdo con criterios ajenos a la capacidad de pago. Ambas tendencias mejoran la posición relativa de los pobres empleables, que presuntamente también obtienen importantes dividendos psicológicos de la participación percibida y de las esperanzas para el futuro. Sin embargo, en etapas posteriores de consolidación al parecer es corriente encontrar privilegios especiales en la distribución de bienes, y desempleo disfrazado en ocupaciones de baja productividad. Aún no ha quedado establecido si los sistemas socialistas existentes pueden eliminar la pobreza entendida como un estado de privación o marginación relativa, y si la respuesta es negativa, cuáles serán las consecuencias sociales y psicológicas en medios donde es inadmisibles que ello se atribuya a defectos del sistema. Una de las consecuencias puede ser una actitud de censura hacia los pobres "ociosos" o "parasitarios", e intentos de exigirles que trabajen, lo que no difiere mucho de las actitudes hacia los que reciben asistencia pública en las sociedades capitalistas.

/los pobres,

los pobres, y éstas fueron incapaces de conservar su impulso cuando mermó el respaldo oficial ^{1/}.

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 ^{2/}.

^{1/} Véase Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, Nueva York, 1971.

^{2/} 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 inabordable no basta para estimular a que se repare la situación; ello ocurrirá únicamente si los que tienen el poder político comprueban que el arreglo optativo servirá a sus intereses tan bien como el existente, o si los problemas degeneran en una crisis que altera fundamentalmente el equilibrio del poder. La última situación que entraña cambios revolucionarios, es poco frecuente en la historia, y la primera poco probable si, como se ha sugerido aquí, la solución de los problemas sociales exige la efectiva redistribución del ingreso y de la riqueza. ... Los beneficiarios de la actual modalidad de crecimiento de Kenya no acogerían con beneplácito una política que en el futuro les negara su desproporcionada participación en las ganancias, aunque fuese posible aplicar tal política. Los autores (de la misión de la OIT) lo reconocen y replican que la política de orientar el crecimiento hacia los pobres no carecería de apoyo de los propios pobres. Obviamente, con ello se pretende sugerir que aunque por una parte el Estado tal vez se esté haciendo de enemigos, por la otra, estará creando un grupo mucho más numeroso de amigos. Sin embargo, el problema importante para los gobiernos no consiste si se hacen o no de amigos, sino en si ello puede o no conducir a un apoyo político efectivo. ... Esto parece muy poco probable ... los canales de información ... están controlados y administrados precisamente por los intereses de los sectores privado y público que se oponen a las políticas redistributivas. Segundo, si los pobres se percataran de la lucha por el poder que se libra dentro de la élite para cambiar la modalidad de desarrollo habría que movilizarlos de alguna manera para que desarrollaran una acción política efectiva". John Weeks, "Imbalance between the Centre and the Periphery and the 'Employment Crisis' in Kenya", en Ivar Oxaal, Tony Barnett, David Booth, Ed., Beyond the Sociology of Development: Economy and Society in Latin America and Africa, Routledge & Kegan Paul, Ltd., Londres, 1975.

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

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

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

"Dicho todo lo que hay que decir, la pobreza no tiene relación alguna con ... normas absolutas; es un concepto totalmente relativo que sólo puede definirse dentro de un marco concreto de tiempo y espacio. ... Por ejemplo, la pobreza de una familia no existe independientemente del bienestar de otros 'grupos de referencia', sean ellos familias vecinas, gentes de otras regiones o grupos lingüísticos, integrantes de otras clases, o aun de otros países. Así, la noción de pobreza está íntimamente relacionada con la idea de desigualdad, y nuestros puntos de vista sobre el bienestar se relacionan estrechamente con nuestra percepción de la igualdad." ^{1/}

^{1/} Keith Griffin, op. cit., pp. 14 y 15.

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

Tercero, los "relativamente pobres" dentro de un determinado medio social - es decir, todos los grupos cuyas necesidades sentidas son mayores que su capacidad de satisfacerlas - son invariablemente más capaces que los que se hallan en estado de pobreza crítica de actuar eficazmente, de organizarse para aumentar sus ingresos y de aprovechar los servicios que ofrezca el Estado. Es comprensible que no estén dispuestos a ceder su lugar.

Cuarto, aunque generalmente los pobres ayudan a los pobres a través de la asistencia recíproca espontánea mucho más de lo que el Estado los ayuda a ellos, los más débiles son directa y manifiestamente explotados por vecinos cuya propia pobreza les hace buscar el mísero excedente que se les puede extraer: policías y otros funcionarios inferiores, tenderos cantineros, prestamistas, rateros, intermediarios políticos locales, etc. Pese a que los sectores de opinión que aspiran

/a ayudar

a ayudar a los pobres o a organizarlos se han ocupado poco de esta clase de explotación, es probable que en muchos casos ésta sea tan difundida y tan amenazante que impida a los que sufren la pobreza crítica preocuparse de cambios más profundos. Asimismo es probable que el 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 ^{1/}:

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.

^{1/} En función de los intereses percibidos por los distintos estratos, la redistribución del aumento del ingreso nacional futuro sería casi tan mal acogida como una redistribución del ingreso actual. Todos los estratos tienen necesidades o deseos insatisfechos, que aumentan continuamente por la modernización dependiente del consumo. Además, en las sociedades en que hay diferencias de clase, conservar las diferencias de consumo es en sí una fuente importante de satisfacción para los grupos que tienen alguna ventaja respecto de los demás. Véase un ataque a la idea ilusoria de que puede hacerse una redistribución indolora del aumento del ingreso, en Weeks, op. cit.

/c) Los profesionales,

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

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

Todos los estratos antes mencionados tienen más poder para defender sus intereses que los que soportan la pobreza crítica; su apoyo, o al menos su aceptación, es más necesario para la estabilidad política y el crecimiento económico en los estilos de desarrollo capitalistas e incluso en la mayoría de los supuestamente socialistas. En la medida en que por cualquier razón las fuerzas 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

grupos que son demasiado pobres o cuyo empleo es demasiado irregular para contribuir a la seguridad social ^{1/}, 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 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" se beneficien a expensas de los "extremadamente pobres". En la medida en que una élite tecnoburocrática determine la política, puede suceder que los "críticamente pobres" o algunos grupos entre ellos se beneficien a expensas de los

1/ 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.

"relativamente pobres", en ambos casos sin afectar mayormente a los estratos de mayores ingresos o al esquema global de desigualdad ^{1/} ^{2/}.

Así, pues, las dificultades que impiden concentrar la política en las necesidades de los que se encuentran en estado de "pobreza crítica" no se limitan a las pretensiones de los elementos "poderosos e influyentes" de la comunidad mencionados en The Assault on World Poverty. En las zonas urbanas donde los empleos escasean los grupos que tienen acceso a ellos lo defenderán de los intrusos y rechazarán las iniciativas, supuestamente destinadas a crear empleos para los

1/ "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 por ciento, aquél del 5 por ciento más rico aumentó 75.4 por ciento mientras que aquél del más pobre aumentó 18.3 por ciento y el del 20 por ciento intermedio sólo aumentó 7.7 por ciento. Sucede que este 20 por ciento intermedio es el que posee un ingreso medio cercano al salario mínimo. Ello significa que en un período de desarrollo acelerado del Brasil, el mejoramiento de los estratos cuyo ingreso era inferior al salario mínimo, pertenecientes en gran parte a lo que se ha llamado subproletariado, fue levemente superior al de los estratos peor remunerados del proletariado urbano. De este modo, se redujo la desigualdad por abajo al mismo tiempo que se amplió el abismo entre estos estratos y la minoría privilegiada." Paul Israel Singer, "Implicações Economicas e Sociais da Dinamica Populacional Brasileira", Estudos sobre a População Brasileira, Cuaderno 20, CEBRAP, Sao Paulo, 1975.

2/ Jorge Graciarena, en "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", Revista de la CEPAL, 2, 1976, muestra que en países con estilos de desarrollo similares se 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 élite dominante dentro de la mitad más alta de la escala de distribución del ingreso; a los grupos que se hallan en los tramos inferiores les ha ido igualmente mal cuando la distribución ha sido muy concentrada, o cuando ha sido "mesocrática". Una obra 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.

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

3. Consumo y asistencia pública. Los documentos que identifican a los que se hallan en estado de pobreza crítica como grupo destinatario para la política de desarrollo invariablemente hacen hincapié en el objetivo de procurarles medios productivos de ganarse la vida para que puedan tener ingresos satisfactorios. Sin embargo, la definición del grupo destinatario en términos de su consumo insuficiente, y las enormes dificultades con que se tropieza para realizar una transformación desde arriba de sus relaciones con la producción, de sus posibilidades de acceso a remuneraciones y a servicios "calificadores" como la educación más que elemental, sugieren que en la práctica predominarán los componentes asistenciales en la política contra la pobreza. La evaluación de las medidas practicables dentro de los sistemas políticos existentes que se encuentra en estudios como Redistribution with Growth contrasta marcadamente con el tono inmediateista y universalista de muchos pronunciamientos sobre "otro desarrollo". Ello indica que seguramente todas las medidas viables eludirán los aspectos estructurales de la situación de los "críticamente pobres", y que no se divisa su extensión a la totalidad del grupo en el futuro próximo ^{1/}.

^{1/} 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 (Cont.)

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

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

Estado ^{1/}. 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 ^{2/}.

En la mayoría de los países, y al menos en forma simbólica, han surgido programas de asistencia y de servicio social para combatir la pobreza crítica; sin embargo, probablemente puedan alcanzar importancia significativa sólo en aquellos países en que: a) el ingreso nacional por habitante esté bastante sobre el promedio del Tercer

^{1/} "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.

^{2/} "... 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.

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

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

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

/por acrecentamiento

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 ^{1/}. 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 entre 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

1/ 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.

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 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 ^{1/}.

^{1/} 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".

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. 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

pobreza. Esta afirmación, propuesta con fervor misionero por el movimiento de planificación familiar hace algunos años, cayó en un avispero de controversias ideológicas, y se le atribuyeron motivos impuros a los cuales es innecesario referirse aquí. El resultado ha sido que los programas de planificación familiar dirigidos a los pobres han seguido ampliándose, respondiendo a necesidades muy reales entre las mujeres de los grupos urbanos de bajos ingresos, pero sus pretensiones de tener un papel decisivo han sido desacreditadas, por varias razones. En primer lugar, los programas de planificación familiar no tuvieron efecto importante en la fecundidad de las poblaciones principalmente rurales que padecen la pobreza crítica. Además, la reacción polémica producida por la sospecha de que los pobres deben reducir su fertilidad para evitar peligros a los grupos acomodados se hizo tan insistente, que los organismos que proponen nuevas estrategias de desarrollo enfocadas hacia la pobreza crítica tienden a ceder terreno en este punto o a evitar completamente el tema ^{1/}. Las más recientes declaraciones internacionales sobre población - que también son utopías confeccionadas por comités - afirman que levantar los niveles de vida de los que sufren la pobreza crítica debe ser previo a, o concomitante con, los cambios en su nivel de fertilidad. Algunos intentos de cuantificar futuros posibles - en especial el modelo Bariloche para América Latina - suponen que los más altos niveles de vida se reflejarán de hecho en un determinado ritmo de disminución de la fecundidad, y que, de no haber un mejoramiento en los niveles de vida, la fecundidad no descenderá.

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

^{1/} 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".

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

En tal caso, podría esperarse que en círculos oficiales renaciera la esperanza de que una combinación de incentivos y presiones sobre las familias o sobre las mujeres que reciben ayuda gubernamental - el pago a las personas que se someten a esterilización, por ejemplo - serviría para disminuir la carga que constituye la ayuda pública; a su vez, esto reviviría la polémica respecto de la legitimidad de medidas que castigan a las familias por reproducirse "irresponsablemente". Tales medidas, por supuesto, tienen efecto entre los que sufren la pobreza crítica sólo si reciben beneficios que se les pudieran quitar.

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

La información cuantitativa respecto de niveles de consumo sigue siendo notablemente incompleta y poco fidedigna en la mayor parte del mundo; la creciente preocupación por la pobreza ha sido corroborada por cifras que son plausibles, pero que no resisten mayor examen ^{1/}. Los 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

^{1/} 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.

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

/Otros métodos

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 ^{1/}. Si la información que se tiene en cuenta en la elaboración de la política nacional consiste en cuantificaciones separadas sobre las deficiencias en el consumo de alimentos, vivienda, condiciones sanitarias, escuelas, etc., aumentan las probabilidades de que la respuesta sea de tipo asistencial y esté fragmentada en programas separados en que se hayan fijado metas 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

^{1/} "... 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.

la práctica. Es también muy probable que los grupos que hacen valer ante ellas en forma apremiante sus distintas prioridades usen su propia versión de las informaciones para dar mayor fuerza a sus peticiones. Por mucho que se acumule la información cuantitativa jamás podrá demostrarse "objetivamente" lo que puede y debe hacerse.

Se necesita encontrar una estrategia aplicable a la recopilación de informaciones que transforme a los "críticamente pobres" de una abstracción estadística, en grupos de personas que por diversas razones consumen menos de lo que necesitan, están expuestos a diversas formas de explotación y discriminación y tienen distintas posibilidades de salir de la pobreza. Con todo, el objetivo de dicha estrategia no puede reducirse a suministrar información al Estado basándose en la hipótesis de que éste ha de usarla para aliviar la pobreza en forma más eficiente y equitativa. La información y las formas en que se la reúne y analiza presentan ventajas y peligros más complejos y ambiguos para todos los actores en el drama del "desarrollo". Cabe destacar que el Estado puede utilizar el proceso de recopilación de información para evadir o demorar la acción, o para fines de control, al identificar fuentes potenciales de descontento que puede reprimir o aliviar lo suficiente como para tornarlas inermes. En los últimos años esta última posibilidad ha generado entre los científicos sociales contrarios a los grupos dirigentes gran desconfianza en las investigaciones empíricas auspiciadas por las autoridades oficiales.

Para los pobres, participar en la recopilación de la información puede ser un medio de concientización, de exponer con más fuerza sus peticiones, de intervenir en diversas actividades locales para satisfacer sus propias necesidades. La perspectiva que inspira la definición inicial del grupo destinatario puede viciar su autoidentificación. Si el grupo se identifica a sí mismo simplemente como "pobre", sus intereses se centrarán inevitablemente en la demostración de su pobreza al Estado o a los organismos privados que pueden brindarle ayuda. Si se identifica como parte del "pueblo" de los "oprimidos", o de "la clase trabajadora", sus peticiones y tácticas serán diferentes. Por último, desde

el punto de vista de este trabajo, la estrategia aplicada en la recopilación de información que tenga por objeto contribuir a eliminar la pobreza, no puede circunscribirse a los problemas del sector de la población que se encuentra por debajo de cierto límite, cualquiera que sea la forma en que lo defina, y debe incluir la interacción entre las clases sociales y los grupos de personas "críticamente pobres", "relativamente pobres", "relativamente acomodadas", las fuerzas dominantes en la sociedad nacional y toda la gama de mecanismos represivos, administrativos y proveedores de servicios del Estado.

C. 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 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 por ciento 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 ^{1/} o un estilo de desarrollo austero e igualitario que dé prioridad a la movilización de los recursos humanos para la producción y la autoayuda cooperativa. En las situaciones intermedias en las cuales los grupos críticamente pobres constituyen una gran minoría, cabe esperar que sean muy heterogéneas y contradictorias las presiones ejercidas sobre el Estado, las motivaciones de la acción orientadas hacia los pobres y la gama de opciones aparentemente viables.

Según el límite, reconocidamente burdo, establecido para la "pobreza absoluta" en The Assault on World Poverty - un ingreso por habitante de 50 dólares - los países en desarrollo de las Américas

^{1/} "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 deseperación." Robert L. Heilbroner, An Inquiry into the Human Prospect, W. W. Norton & Company, Nueva York, 1975.

representan sólo el 5 por ciento de la población mundial en situación de pobreza absoluta, en tanto que entre 11 y 12 por ciento 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 por ciento en Africa y más de 80 por ciento 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 por ciento del total mundial y menos del 20 por ciento de la población regional ^{1/}.

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

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

"absolutamente" o "críticamente" pobres es probablemente inferior al 10 por ciento de la población y está formado por los casos especiales aludidos. En el otro extremo se hallaría Haití país en el cual probablemente la mayoría de la población, representativa de sus pequeños agricultores, se encuentra en una situación de "pobreza absoluta". En los países grandes y de tamaño mediano, excluida la Argentina, el grupo que se encuentra en situación de pobreza "absoluta", según la definición empleada en The Assault on World Poverty, representa probablemente del 15 al 30 por ciento 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 ^{1/}, los estratos que corresponden 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

^{1/} 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.

apenas en el mercado de bienes de consumo manufacturados y de viviendas "modernas". En los países latinoamericanos más representativos la magnitud de la "pobreza crítica" (retomando el adjetivo usado hasta ahora en este trabajo) es demasiado grande como para resolverla aplicando "medidas especiales", de tipo asistencial o de otra índole; pero sigue siendo el drama de ciertas minorías heterogéneas que en su mayoría participan en la fuerza de trabajo pero que se mantienen relativamente al margen de las preocupaciones más apremiantes de estabilidad política y crecimiento económico que conciben las fuerzas dominando el Estado. No puede ignorarse a quienes se encuentran en situación de pobreza crítica, pero las razones para satisfacer prioritariamente sus necesidades fluctúan inciertamente entre las de carácter ético, político y económicamente pragmático.

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

/Los estratos

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

tanto a mala conciencia como a verdaderos síntomas de intranquilidad entre los que se encuentran en estado de pobreza crítica.

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

Las connotaciones del "asistencialismo" se expusieron más arriba. La información sobre el alcance de los programas asistenciales en América Latina hasta ahora es tan fragmentaria como los programas mismos. En muchos países parecen haber llegado a una proporción bastante alta de los pobres, pero lo han hecho en forma escasa e intermitente, dependiendo de la disponibilidad de ayuda 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 CNOP, o a

/través de

través de prestaciones alimenticias por organismos como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares. Se trataría de un tipo de control expresado a través de una política asistencial. ... nos inclinamos a pensar que una redefinición del sistema político en donde hubiera más cabida a las demandas populares es poco factible. La satisfacción de demandas se ha hecho - y se hará - en tanto no afectan ni la estabilidad ni los intereses de la clase económica. Multiplicar las demandas sin satisfacer a dicha clase, acarrearía elementos que contribuirían a la inestabilidad. La inestabilidad, a su vez, perjudicaría el crecimiento económico del país. ... Al no ser posible la redefinición del sistema, queda entonces como alternativa la intensificación del autoritarismo." 1/

"Cuando los problemas de pobreza y subempleo rural vinculados a este camino bimodal de desarrollo se agudizan, los gobiernos se ven obligados a recurrir a grandes proyectos de obras públicas a fin de mantener libres del hambre a grandes sectores de la población rural. Estos proyectos a menudo son improvisados, con escaso valor productivo a largo plazo. Más aún, pueden ser utilizados como fuente de clientela política tanto por funcionarios de gobierno como por élites locales. En las zonas rurales, los pobres ocupados en ellos frecuentemente se transforman en una especie de subproletariado sin participación alguna en la sociedad existente ni ningún interés por su futuro, mientras que se van desgastando las diferencias tradicionales de casta y de clase. Crecen las presiones para institucionalizar los programas de asistencia rural y obras públicas, haciéndolos parte permanente de la estructura social. Esto va acompañado, casi inevitablemente, por un mayor control policial, mientras aumentan las tensiones y los peligros de un estallido. Todo esto contribuye a la tendencia al "Estado guardián". ... Incluso sin la particular dinámica vinculada a las obras públicas masivas, aumentan las presiones para un Estado-guardián represivo a medida que crecen el desempleo, la pobreza y otras presiones sobre la estructura social existente, y las élites propietarias luchan por mantener sus privilegios históricos y por beneficiarse con el crecimiento económico." 2/

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

2/ 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." ^{1/}

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

^{1/} Helio Jaguaribe, Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study, Harper & Row, Nueva York, 1973, p. 384.

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

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

Tales planes suponen una capacidad gubernamental de aislar los grupos afectados del resto de sociedades nacionales que sufren los efectos de una modernización dispareja, capacidad que no existe, al

/menos hasta

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 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

y esta creatividad son mucho más evidentes en algunas poblaciones que en otras, y en algunas coyunturas políticas que en otras. En el mejor de los casos, deben enfrentar restricciones formidables por parte de la sociedad urbana y nacional. No pueden ayudar a las familias afectadas a librarse del costo del exagerado crecimiento espacial de las ciudades ni del medio ambiente urbano contaminado, al cual contribuyen las mismas poblaciones, ni a competir en términos equitativos en el mercado ocupacional, y en el sistema de educación que contribuye a determinar el acceso a las ocupaciones.

D. Conclusiones

El presente estudio, como muchos otros trabajos sobre la pobreza como punto central de la política de desarrollo, no ha podido salir de las contradicciones que se hacen evidentes en las variantes latino-americanas 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

prestación de servicios que el Estado tiene, serían suficientes ya para eliminar la pobreza extremada, si se utilizaran en forma igualitaria y eficiente ^{1/}. Si los recursos que ahora se destinan al consumo suntuario de las minorías, a los armamentos, y a las necesidades infraestructurales de modelos de urbanización indefendibles desde un punto de vista humano, o aquellos recursos que simplemente se filtran hacia fuera de la región, pudieran orientarse en otras direcciones, y si el potencial humano que ahora se desperdicia o se malgasta pudiera movilizarse, bastarían para cubrir con amplitud las necesidades legítimas de "otro desarrollo". La perpetuación de la pobreza, mitigada por ayuda, servicios mínimos y planes de esfuerzo propio, no puede justificarse invocando insuficiencia global de recursos o necesidades prioritarias de inversión en capital productivo.

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

^{1/} 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.

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

La contradicción entre la potencialidad y la realidad puede plausiblemente atribuirse a sistemas históricamente determinados de explotación, y a motivaciones condicionadas de distintas clases sociales. En cualquier caso, el funcionamiento de los actuales sistemas nacionales de semidesarrollo dependiente es a tal grado complejo, y al mismo tiempo tan precario, tan ajeno al control de los gobiernos nacionales o de las fuerzas sociales que los dominan, y los agentes 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

aplicará tácticas esporádicamente efectivas para ser atendido en sus necesidades, obteniendo beneficios en algunas situaciones y perdiendo en otras, pero manteniendo a los "críticamente pobres" en el último peldaño de sociedades muy estratificadas.

La identificación de un grupo desposeído viene siempre de fuera del grupo mismo, es hecha por ideólogos, líderes políticos y científicos sociales, y presenta, con objetivos instrumentales, además de éticos y científicos, un modelo simplificado de una compleja realidad. En las identificaciones 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 destinatario 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 que el grupo debe liberarse a través de una solidaridad cuyas formas deben ser determinadas por la visión que el propio grupo tiene de la sociedad existente y del tipo de sociedad futura que sería capaz de satisfacer sus necesidades.

De conformidad con la segunda orientación, el propósito fundamental de la identificación es hacer que otros elementos de la sociedad nacional y del orden internacional tomen conciencia de que la situación del grupo destinatario es inaceptable en el marco de los valores que profesan, e incompatible con la perpetuación asegurada de sus propios estilos de vida preferidos. Distintas versiones de esta orientación también llevan a diferentes estrategias, pero éstas son estrategias para el Estado, para el orden internacional compuesto por Estados, para los ricos y poderosos, o para todos los hombres instruidos y de buena voluntad; sólo secundariamente son estrategias para el propio grupo. Esta orientación supone que las deficiencias de dicho grupo pueden ser compensadas sólo si hay asesoramiento, investigación

/previa a

previa a la formulación de políticas, y ayuda material. Tal orientación tiene que ser básicamente más agradable para quienes desde fuera identifican al grupo, ya que les permite llegar a su habitual público instruido, y les da legítimos papeles de conducción en la estrategia que debe adoptarse. Intentar adherirse a la primera orientación exige a los identificadores o crear el grupo identificado a su imagen y semejanza, atribuyéndole propósitos y capacidades que sólo puede adquirir bajo su tutela, o someterse a una autodisciplina para limitarse - ante continuas tentaciones de autoengañarse o de manipular al grupo - a los difíciles papeles subalternos consistentes en "aprender del pueblo" y "servir al pueblo".

Las páginas anteriores han subrayado que está en estado de "pobreza crítica" un conglomerado de distintos grupos y partes de grupos sociales, cuya principal característica común es un deficiente consumo; su agrupación se efectúa basándose en indicadores estadísticos dudosos y difícilmente comparables de un grupo a otro. Sin embargo, es probable que los miembros de algunos de esos grupos se identifique actualmente a sí mismos como "los pobres", y que grupos más amplios lo hagan también, si así lo hacen las fuerzas dominantes de su sociedad y si asimilarse a dicha clasificación ofrece ventajas. A pesar de todas las encuestas de opinión, sabemos poco respecto de cómo se ven a sí mismos los grupos clasificados como "pobres", y de cómo visualizan su lugar en la sociedad. Las generalizaciones actuales - incluso las del presente trabajo - hacen una proyección de las esperanzas y temores de las minorías instruidas, sean éstas conservadoras, reformistas o revolucionarias. Estos sectores de opinión ponen a los mismos actores alternativamente en el papel de "pobres" en busca de beneficios, "oprimidos" en busca de liberación, "pueblo" en busca de un gobierno mayoritario, o "proletarios" que quieren destruir y reemplazar el orden existente. Los grupos identificados como pobres adoptan o adaptan uno u otro papel, o se identifican de maneras chocantes y extrañas para la opinión más ilustrada, como en brotes de xenofobia y movimientos mesiánicos. La elección

/subjativa que

subjetiva que los mismos grupos hagan será tan importante en su futura participación en "otro desarrollo" como sus situaciones objetivas de privación. A pesar de la heterogeneidad de los puntos de vista que actualmente se vinculan a la atención prestada a la "pobreza crítica" (expresada así o en términos equivalentes), una autoidentificación de este tipo (más que otras autoidentificaciones optativas) tiende a acercar más a los grupos al conformismo, a la dependencia y a contentarse con mejoramientos pequeños en su situación actual.

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

E. Resumen

La identificación de los "críticamente pobres" como grupo destinatario de la política de desarrollo implica un cambio de enfoque: en vez de centrarse en los grupos que pueden tomar un papel rector en el desarrollo, obteniendo de ello recompensas especiales, se centra ahora en los grupos que están en inferioridad de condiciones dentro de los actuales procesos de crecimiento y de cambio. Los grupos que están en desventaja pueden identificarse, alternativamente, como el proletariado y el subproletariado, la población marginal, los oprimidos, el pueblo, y los subempleados o cesantes. Cada identificación lleva consigo una distinta interpretación del desarrollo y del papel potencial del grupo postergado. La identificación de este grupo como el que se encuentra en estado de "pobreza crítica" se presta, más que otros términos, a fórmulas de transacción que oscurecen las distinciones ideológicas y teóricas. En general, sin embargo, su uso implica que el grupo destinatario no está en una posición irreduciblemente 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 latino-americanas, 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

que ahora asigna el Estado a medidas de carácter "social" se utilizaran en forma equitativa y eficiente, y si los recursos que ahora se destinan al consumo suntuario, a los armamentos y a otros propósitos no productivos pudieran ser movilizados para cumplir con este objetivo.

Los factores que obstaculizan su cumplimiento incluyen la falta de poder de los estratos críticamente pobres, su fragmentación en varias minorías con diferentes problemas, y las exigencias más vigorosas de recursos hechas por las distintas categorías de "relativamente pobres" y "relativamente acomodados". Dentro de las estructuras de semidesarrollo capitalista dependiente que actualmente existen, parece probable que la actual preocupación internacional por la pobreza tendrá algún efecto real en las políticas nacionales, pero que las autoridades nacionales enfrentarán graves dificultades en la aplicación de medidas destinadas a corregir las desventajas estructurales que afectan los estratos en situación de pobreza crítica, y a reducir el grado de desigualdad económica y social. Por lo tanto, caerán en políticas asistenciales menos resistidas por el resto de las sociedades, que elevarán en cierta medida los niveles de consumo y el acceso a los servicios, manteniendo al mismo tiempo a los afectados por la pobreza crítica en el último lugar dentro de sociedades muy estratificadas. El "asistencialismo" deberá ir acompañado por controles de diverso tipo, a fin de evitar que las exigencias se tornen excesivas, y por medidas de ayuda al esfuerzo propio, inspiradas por las esperanzas de que los pobres lleguen a poder satisfacer sus propias necesidades básicas a un costo mínimo para el Estado.

POBREZA, TEORIA ECONOMICA Y ESTILOS DE DESARROLLO

Armando Di Filippo

77-7-2086

I. PRESENTACION

Este ensayo consta de dos partes. En la primera se analiza la noción de pobreza a la luz de algunas corrientes teóricas prevalentes en los medios académicos.

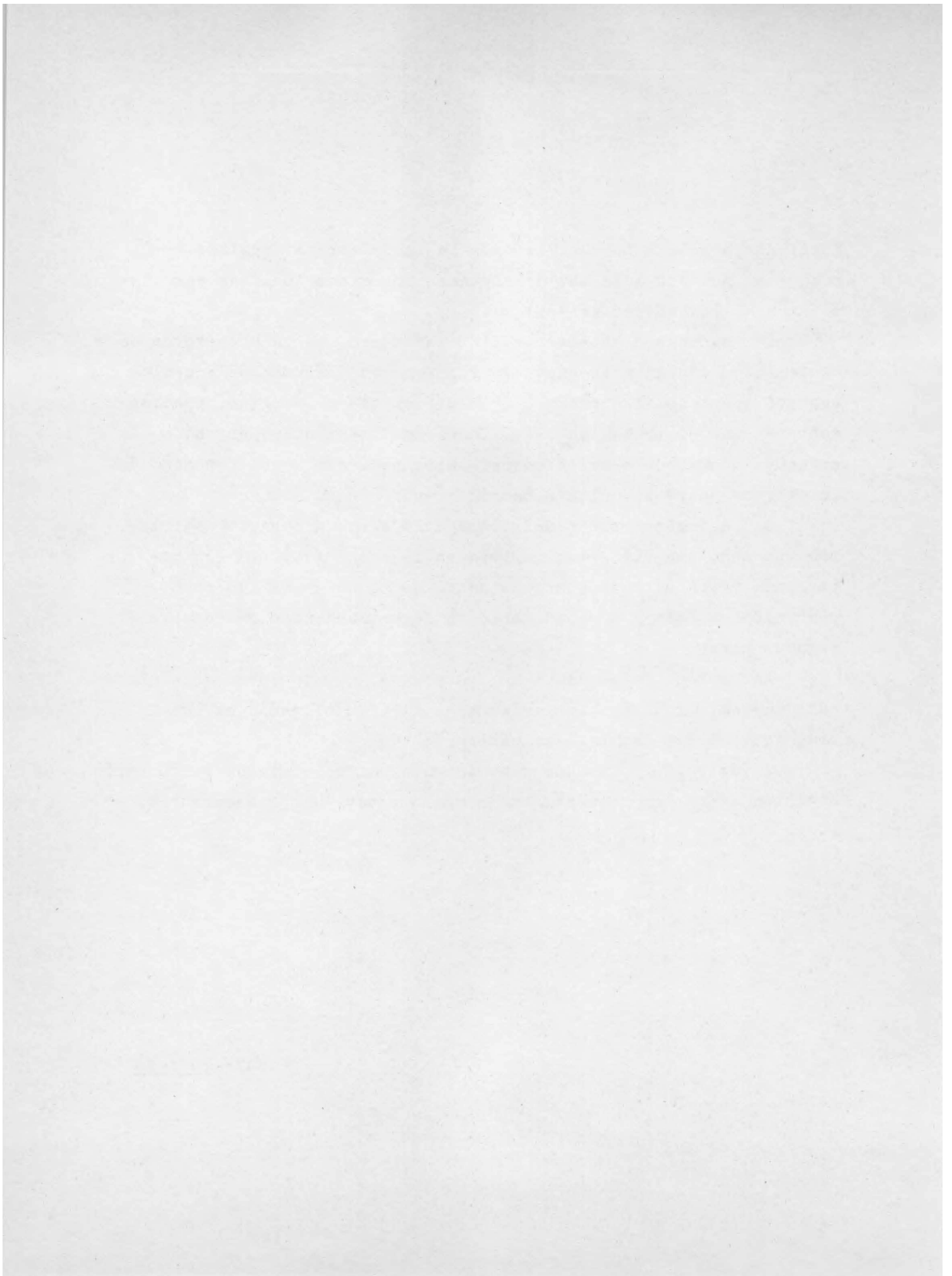
De ese somero repaso resulta claramente que la pobreza no es un fenómeno fácilmente conceptualizable sobre la base de aquellos cuerpos teóricos alternativos. La dificultad se origina, precisamente en que el tratamiento del fenómeno distributivo en estos enfoques no parece heurísticamente útil para captar el fenómeno de la extrema pobreza en las economías periféricas.

En la segunda parte del trabajo se intenta caracterizar la pobreza como una situación de impotencia económica. La contrapartida lógica de este concepto es el de poder económico cuyo contenido se esboza apretadamente en la primera sección de esta segunda parte.

Así entendido el concepto de pobreza, parece imbricarse más adecuadamente con las categorías analíticas utilizadas en los diagnósticos del capitalismo periférico.

A partir de estas bases se intenta un principio de vinculación orgánica entre los conceptos de pobreza y estilos de desarrollo.

/A. Pobreza



A. Pobreza y teoría económica

1. Los neoclásicos: pobreza y bienestar

La teoría económica neoclásica ha logrado introducir complejidades en sus análisis del consumo y el bienestar, que parecen invalidar la posibilidad misma de abordar el tema de la pobreza.

Echando mano al principio de utilidad marginal se postula que para un determinado nivel de ingreso, la utilidad total de un consumidor alcanza su máximo, cuando la utilidad marginal que le proporciona cada bien resulta proporcional a sus respectivos precios.

En su contenido concreto, esta afirmación implica que cualquier composición de una canasta de consumo expresa un comportamiento racional en la medida que a juicio del consumidor, alcance el nivel de maximización referido.

Como por un lado ese juicio no puede someterse a una evaluación objetiva ^{1/} y, por otro, expresa una voluntad soberana que no puede ser condicionada, llegamos a la conclusión muy poco explicativa de que en la esfera del consumo todo lo real es racional.

Este mundo recalcitrantemente individualista nos sugiere, sin embargo, un argumento de importancia: el estudio de las causas del consumo no es un objeto teórico que le competa a la ciencia económica.

Las causas del consumo y, aún más, las causas de las modalidades particulares que asume el consumo, caen en la esfera de los fenómenos societales complejos a través de los cuales se expresa la entera trama del proceso social. El principio de la utilidad no puede servir, a priori, como factor explicativo de las modalidades de consumo y, a posteriori, resulta tautológico.

Cualquiera sea la opción concreta de los consumidores y las causas que la fundamentan, la única ley económicamente significativa que cabría formular propone que, en la esfera del consumo, la

^{1/} Independiente de las valoraciones particulares de cada individuo.

capacidad para optar es una función directa de la magnitud de poder adquisitivo general que se posee. El poder adquisitivo de un consumidor no es "causa" de su consumo, solamente determina los límites socialmente impuestos a su expansión.

En definitiva, la libertad económica entendida como la capacidad para optar entre mercancías diferentes que se ofertan, o podrían ofertarse, en el mercado dependè de (y expresa) el poder adquisitivo general a qué puede acceder cada individuo.

La racionalidad del consumidor queda, así, férreamente enmarcada en los límites de su poder adquisitivo. El problema económicamente significativo no parece ser el de estudiar los criterios formales de racionalidad que eventualmente utilizará, sino, en todo caso el de los factores que han determinado su poder adquisitivo.

Esto nos introduce decisivamente en la esfera de la distribución, que, en los razonamientos neoclásicos propios de la teoría del bienestar deliberadamente no es abordado.

No sería posible penetrar aquí, en los vericuetos sutiles de la teoría del bienestar ^{1/}, sin embargo, el clima enrarecido en que discurre se funda por un lado en la metafísica de la utilidad marginal y ^{2/}, por otro, en los esfuerzos por excluir de la argumentación el tema de la distribución del ingreso y reducir el área al estudio de cambios marginales en el marco de situaciones distributivas preexistentes que no se discuten.

1/ Véase un exhaustivo análisis del tema en Maurice Dobb, Economía del bienestar y economía del socialismo, Siglo XXI, México, 1971.

2/ "La utilidad es un concepto metafísico de inevitable carácter circular: la utilidad es la cualidad que hace querer comprar las mercancías que la poseen, pero, a su vez, el hecho de que los individuos quieran comprar dichas mercancías demuestra que son útiles", Joan Robinson, Filosofía económica, Editorial Gredos, S.A., Madrid, 1966, p. 55. Nótese que dicha circularidad proviene de un supuesto ya comentado: los comportamientos individuales se presuponen racionalmente orientados a maximizar la utilidad total derivada del consumo. Sin embargo, no se toma en consideración la distribución del ingreso como un condicionante social ineludible de aquellos comportamientos.

Al desconsiderar el tema de la distribución se introducen dificultades insolubles en la teoría del bienestar. Cuando Pigou ^{1/} formuló su segundo criterio para maximizar el bienestar global que incluía consideraciones de índole distributiva, ellas fueron cuestionadas en base a la presunta imposibilidad de efectuar comparaciones interpersonales de utilidad y bienestar. Se planteaba, así, la inexistencia de una medida cardinal de la utilidad. Las comparaciones ordinales, sin embargo, eran consideradas plausibles, y rescataban la posibilidad de determinar si ciertos agentes económicos habían quedado "mejor" o "peor" después de un "cambio".

El "cambio" en cuestión aludía a modificaciones de carácter marginal en una estructura de posiciones distributivas preexistentes que no era cuestionada. El gran tema distributivo quedaba así soslayado. En suma, la consideración de modificaciones marginales ^{2/}

^{1/} "Cualquier causa que aumente la proporción del dividendo nacional recibido por las personas pobres, siempre y cuando no conduzca a una contracción del dividendo y no afecte en forma perjudicial su variabilidad, dará, en general un aumento en el bienestar económico." A.C. Pigou, The Economics of Welfare, Londres, 1920, p. 47 citado por M. Dobb, op. cit., p. 38.

^{2/} "Otra dificultad más está conectada con un tipo de problema que también volveremos a encontrar más adelante. Se trata de que la conducta de mercado, aun si puede ser tratada como un índice de satisfacción, sólo indica cambios de satisfacción en (o cercanos a) el margen, y no es un índice de la satisfacción total. Esto puede ser dejado de lado por falta de importancia en la medida en que los problemas con los cuales el economista del bienestar parece estar interesado sean problemas marginales; en el sentido de estar tratando los efectos de pequeños cambios a diversos márgenes, tales como las transferencias de recursos, paso a paso, de una industria a otra, o de una serie de personas a otra. Aquí puede decirse que el signo de la diferencia es en efecto lo que cuenta. El hecho sigue siendo que ésta es una restricción en el campo de aplicación de tales teoremas y una restricción que fácilmente puede ser pasada por alto. Significa que el método no puede ser aplicado a una comparación directa de diferentes estados de la economía, como distintivo de desplazamientos comparativamente pequeños de una posición inicial, y sigue siendo una dificultad básica en los problemas relativos a 'indivisibilidades sustanciales' (donde el cambio tiene que hacerse por saltos también sustanciales). Aquí el método marginal se viene abajo;..." Maurice Dobb, op. cit., p. 43.

en el bienestar social, dentro de una estructura distributiva general que no se discute, da lugar a una problemática totalmente inapropiada para tratar el tema de la pobreza extrema en las economías periféricas y subdesarrolladas.

2. Marx: pobreza y explotación

Así como la pobreza queda fuera de las preocupaciones de la teoría del bienestar en su versión neoclásica, tampoco puede insertarse fluida y acabadamente dentro de la versión marxiana de las teorías de la explotación.

La idea marxiana ^{1/} de explotación implica por un lado la apropiación ilegítima de un trabajo no pagado, es decir, una compensación inferior a la "justa" y, por otro, un respeto a la lógica interna de reproducción del sistema capitalista. Sin embargo, en ninguna de sus proposiciones teóricas Marx formula explícitamente algún principio de naturaleza ética, gestado a nivel de la "conciencia social" y contrario, por lo tanto, a su visión de mundo.

Marx se limita a interpretar el sistema capitalista a partir de su concepción del valor económico. Según dicha concepción, el valor de una mercancía depende de su contenido de trabajo abstracto y socialmente necesario bajo condiciones técnicas medias, correspondientes a una época dada. Luego aplica rigurosamente este principio a todas las mercancías, incluyendo la fuerza de trabajo y descubre que la plusvalía es la diferencia entre el valor agregado por el trabajo y el valor de la fuerza de trabajo que lo desplegó.

Así, al haber afirmado antes que el trabajo es la sustancia creadora de valor, queda implicada la idea de explotación ^{2/}.

^{1/} Preferimos hablar de teoría "marxiana" para distinguir el pensamiento de Marx de la corriente marxista como derivación teórico-ideológica de su pensamiento.

^{2/} Para una crítica de la teoría marxiana del valor, véase Joan Robinson, Filosofía económica, op. cit.

De este modo la tasa de plusvalía resulta un concepto ambivalente. De un lado, cuando se estudian las formas de incrementar la plusvalía absoluta aparece implícita en la teoría - y muy explícita en el emotivo tratamiento de la evidencia histórica analizada - la idea de explotación como acto de inicua injusticia social.

De otro lado, sin embargo, resulta claro que, para este enfoque teórico, la acumulación de capital reposa básicamente sobre el incremento relativo de la cuota de plusvalía o, si se prefiere, la producción de plusvalía relativa, a través de un crecimiento en la relación trabajo excedente-trabajo necesario. Así, cuando se incrementa la productividad del trabajo en las actividades vinculadas directa o indirectamente a la producción de medios de vida para la fuerza de trabajo, disminuye el valor de estos bienes y, consecuentemente, el tiempo de trabajo necesario para adquirirlos.

A pesar de la rigurosa fundamentación sobre la teoría del valor surgen claramente las reminiscencias "ricardianas" del enfoque en la introducción implícita del concepto de bienes salarios. Una de las simplificaciones introducidas por Marx, para aprehender con más nitidez el tema de la explotación, es la suposición de que, efectivamente, existe un valor social de las mercancías correspondientes a las condiciones medias de la técnica imperantes en una época dada. Bajo las condiciones oligopólicas del capitalismo desarrollado, pueden verificarse dispersiones importantes con respecto a ese promedio. Adicionalmente la heterogeneidad estructural característica de las economías periféricas puede acentuar estas disparidades en la productividad laboral.

Dejando de lado los insuperables problemas de medición y comparabilidad que crea el concepto de trabajo abstracto, cabría preguntarse acerca de las causas de las diferencias en el contenido de trabajo abstracto entre las diferentes mercancías. Esas diferencias son, sin duda, una consecuencia de las formas de asignación del progreso técnico entre las diferentes actividades productivas.

/Si recordamos

Si recordamos que el valor de una mercancía en el sentido de Marx es precisamente la inversa de la capacidad productiva media del trabajo contenido en ella, la estructura de valores relativos unitarios de todos los bienes, mide en realidad la distribución del progreso técnico entre las diferentes actividades productivas ^{1/}.

Consecuentemente, el fenómeno de la explotación (aun pensando bajo los mismos supuestos de Marx) depende de la distribución del progreso técnico y, el trabajo (como medida de valor) sería un reflejo pasivo de las fuerzas sociales que determinan aquella distribución.

Económicamente hablando, el valor de cambio es una magnitud. Aun admitiendo que pudiera determinarse una unidad de medida del trabajo abstracto, el valor en el sentido de Marx no sería una medida social del valor de cambio de las mercancías, sino, en todo caso, una medida social del progreso técnico introducido en cada

1/ En palabras de Oskar Lange: "Los coeficientes de gasto - (de la matriz de insumo-producto) - pueden interpretarse de manera sencilla a la luz de la teoría marxista del valor. Si los precios de los productos corresponden a sus valores, esto es son proporcionales a la cantidad de trabajo socialmente necesario para la producción de una unidad física del bien, entonces los coeficientes de gasto A_j pueden interpretarse como la cantidad de trabajo social necesario en el sector dado, para la producción en otro sector de una unidad de producto medida en términos de trabajo social; es decir, cuánto trabajo social debe emplearse en el sector del carbón de piedra para producir una cantidad de acero con valor de una unidad de trabajo social. Si P_i y P_j para todas las i y las j son proporcionales al valor de los productos (en el sentido marxista) de los correspondientes sectores, entonces los coeficientes de gasto A_{ij} indican la cantidad de trabajo social que debe emplearse en el sector i con el objeto de producir en el sector j una cantidad correspondiente a una unidad de trabajo social. La magnitud de estos coeficientes depende entonces exclusivamente de las condiciones técnicas de la producción". Introducción a la econometría, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 200. El subrayado se agregó en este pie de página para enfatizar el argumento.

actividad productiva. Solamente bajo condiciones de competencia perfecta esa medida del progreso técnico sería simultáneamente una medida proporcional al valor de cambio de las mercancías.

Ahora bien, si en homenaje al realismo, eliminamos el supuesto de competencia perfecta, la tasa de plusvalía no permite calibrar la magnitud de las injusticias sociales que corrientemente se vinculan a la idea de explotación. Tampoco sirve para determinar el grado de pobreza real de los sometidos al proceso de explotación. Mas precisamente, no existe ninguna asociación definida entre tasa de explotación y condiciones reales de vida por parte de los explotados. Intentaremos explicar por qué.

Bajo las condiciones propias de un mercado oligopólico, y una estructura de poder productivo sujeta a una fuerte heterogeneidad tecnológica interna, la existencia de una plusvalía extraordinaria se convertiría en un fenómeno permanente, inherente a las condiciones estructurales previamente mencionadas.

Ejemplifiquemos el punto. Si un obrero con un telar manual elabora 10 metros de tela en una jornada de trabajo y reproduce el valor de sus medios de vida con media jornada de trabajo, está claro que el valor de cambio de sus medios de vida, expresado en metros de la tela fabricada es igual a 5. En este caso la tasa de explotación equivale a 100 por ciento.

Si otro obrero (altamente calificado o no), elabora con un telar totalmente automatizado 10 000 metros de tela por jornada, podrá gozar de un nivel de vida superior al del primer obrero, que en metros de tela equivalga, por ejemplo a 50 metros de la misma calidad que la elaborada por el tejedor manual.

El excedente físico medido en metros de tela, será igual a 9 950 metros y la tasa de explotación equivaldría a 20 000 por ciento.

Esta tasa de explotación estaría reflejando la diferencia notable entre el valor "individual" de la mercancía producida automatizadamente y el valor "social" correspondiente, supongamos, a un

/conjunto de

conjunto de numerosas pequeñas empresas que fijan un límite inferior al precio de mercado y, carecen del capital para adquirir la tecnología de la gran empresa. Esta última, junto con otras de similar escala y nivel tecnológico, pueden fijar su precio unitario de acuerdo con el valor "social" dictado por la tecnología de las pequeñas tejedurías, permitiendo su permanencia en el mercado y dando lugar a una situación estructurada y estable.

Bajo estas condiciones, la más alta tasa de explotación permite un nivel de vida para el trabajador munido del telar automatizado, que puede ser notablemente superior al del tejedor manual, cuya tasa de explotación es claramente inferior.

Luego, bajo condiciones de extrema heterogeneidad tecnológica, la tasa de explotación no guarda ninguna asociación significativa con las condiciones reales de vida de los trabajadores involucrados en dicha estructura de poder productivo. Más precisamente no cabría esperar ninguna correlación positiva entre pobreza y tasa de explotación.

3. Neokeynesianos y neomarxistas: pobreza y opulencia

Dentro de las formulaciones originales de Keynes ^{1/} se aborda un análisis de corto plazo en que los aspectos distributivos no son particularmente considerados. La composición de la demanda agregada se divide en dos grandes categorías de consumo e inversión y la dinámica general del proceso depende significativamente por un lado de la propensión a consumir y, por otro, de las decisiones empresariales en materia de inversiones y de su efecto multiplicador por el lado de la demanda.

A partir de Harrod y Domar ^{2/} surgieron teorizaciones en torno al crecimiento económico que consideraron las modificaciones de largo

1/ Véase J.M. Keynes, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México. 1943.

2/ Véase E.D. Domar, "Crecimiento y ocupación", El Trimestre Económico, núm. 90, México, abril-junio, 1956. También de R. Harrod, "An Essay in Dynamic Theory", The Economic Journal, marzo de 1939.

plazo en la capacidad productiva del sistema económico global. Se pusieron así de relieve las dificultades casi insolubles para que el sistema económico, librado a las fuerzas espontáneas del mercado, pudiera crecer equilibradamente desde una perspectiva macroeconómica.

Los aspectos distributivos han sido introducidos por autores posteriores a la luz de un corte dicotómico entre perceptores de utilidades, por un lado, y asalariados por el otro.

Así las propensiones a consumir y a ahorrar pueden ser consideradas como una función de la distribución del ingreso entre estos dos estratos y la dicotomía capitalista asalariados genera una dinámica orientada desde el lado de la demanda ^{1/}.

Ahora bien, los indudables avances de esta significativa corriente teórica han enfatizado los problemas críticos que son propios del capitalismo "céntrico". En todo caso el problema es de opulencia y no de pobreza. Se trata de abrir nuevos cauces al consumo y la inversión en sociedades donde la satisfacción de las necesidades tiende a alcanzar esa área imprecisa de la saciedad. Se hace necesario, entonces, buscar nuevos estímulos para la demanda agregada, evitando un exceso de ahorros. Este problema también ha sido estudiado por autores neomarxistas como la tendencia al desmesurado crecimiento del excedente capitalista ^{2/}.

La dimensión distributiva en general y el tema de la pobreza en particular, no constituyen preocupación central de estos abordajes, en donde predomina la atención conferida al empleo y al ritmo general de la actividad económica. Estos puntos "cubren" los reclamos básicos de la gran mayoría. Ellos son complementados con políticas específicas

1/ Véase Joan Robinson, La acumulación de capital, Fondo de Cultura Económica, México, 1960. También de M. Kalecki, Theory of Economic Dynamics, George Allen y Unwin, Londres, 1954. Existe traducción castellana con el título, Teoría de la dinámica económica, Fondo de Cultura Económica.

2/ Véase entre otros títulos de P.A. Baran y P.M. Sweezy, El capital monopolista, Siglo XXI Editores, México, 1968.

que satisfacen las carencias de ciertas minorías ubicadas por debajo de "una línea de pobreza" que, en todo caso, supera sustancialmente a la que impera en el mundo periférico y subdesarrollado.

Sin embargo, el tema de la pobreza y más precisamente "los pobres" no pueden identificarse sin más con los estratos inferiores de los perceptores de sueldos y salarios. Precisamente, el fenómeno de la heterogeneidad estructural, rasgo distintivo del subdesarrollo periférico, determina una coexistencia de relaciones laborales de propiedad, trabajo, e intercambio de naturaleza diferente a la simplificada en la típica dicotomía clasista a que hemos aludido precedentemente.

En suma, el tema de la pobreza adquiere urgencia social y significación política en las sociedades periféricas y subdesarrolladas, donde la introducción del progreso técnico asume precarias y sesgadas modalidades. En estas sociedades la productividad media del trabajo humano es lo suficientemente baja como para que, dentro de la problemática distributiva, quede necesariamente implicado el tema de la pobreza en sus más extremas y degradantes características.

B. Pobreza y estilos de desarrollo

1. La pobreza como impotencia económica

Trataremos de delimitar el contenido económico del concepto de pobreza. Con tal objeto abordaremos su significado en un sistema capitalista típico, para esbozar posteriormente su significación en el interior de las economías capitalistas periféricas y subdesarrolladas.

El capitalismo presupone la división social del trabajo y el carácter mercantil de sus productos: los medios de vida, los medios de producción, la tecnología y la propia fuerza de trabajo (en rigor la fuerza de trabajo es el resultado de un proceso de consumo, luego en sentido estricto no es un producto).

Al asumir forma social de mercancías, estos componentes básicos del proceso económico sólo pueden movilizarse y circular en respuesta

/a los

a los dictados del poder adquisitivo. La posesión de dinero constituye la forma mercantil del poder adquisitivo. El dinero no es poder adquisitivo, sino el instrumento cuya posesión reviste de ese poder y permite cuantificar su magnitud relativa. Al ser demandado implícitamente por todos aquéllos que ofertan mercancías con un valor de uso intrínseco, se convierte en el incentivo general que dinamiza la circulación capitalista ^{1/}.

La posesión de poder adquisitivo, bajo su forma general de posesión de dinero, es el punto referencial a partir del cual podrá conceptualizarse la dicotomía riqueza-pobreza.

Una aproximación provisoria, planteada aún en términos superficiales, y drásticamente dicotómicos, nos obligará a definir la pobreza como carencia de riqueza. La riqueza podrá ser entendida de manera igualmente superficial como la "abundante" posesión de poder adquisitivo general o de aquellas mercancías que permiten acceder a él ^{2/}. Sin embargo, el concepto puede ser caracterizado a un nivel más profundo.

El poder adquisitivo, bajo su forma general consistente en la posesión de dinero, logra penetrar en las "intimidades" del poder productivo cuando se propone adquirir no sólo aquellas mercancías que se ofrecen en el mercado, sino también aquéllas que no existiendo

^{1/} Esta sección sintetiza conceptos desarrollados más profundamente por el autor en "El desarrollo económico y la teoría del valor", Revista de la CEPAL, Núm. 11, agosto de 1980, trabajo aún inédito, que se encuentra en la etapa final de su elaboración.

^{2/} Notese que la posesión de dinero es la forma general que asume la detentación del poder adquisitivo. Sin embargo, cualquier mercancía otorga a su poseedor un cierto poder adquisitivo particular, que depende de su valor de uso intrínseco. Bajo la forma de trueque, los poseedores de mercancías deben identificar a los que buscan la mercancía ofrecida, y ofrecen la que ellos están requiriendo. En este caso el poder adquisitivo se funda en un incentivo precario y limitado, que sólo puede asumir la forma de poder adquisitivo general mediante la posesión de dinero. El dinero como incentivo general para la posesión de mercancías, constituye la objetivación mercantil y provee la unidad de medida del poder adquisitivo general.

/aún pueden

aún pueden llegar a existir. Cuando el poder adquisitivo se utiliza para adquirir fuerza de trabajo, medios productivos y conocimiento tecnológico se comporta como capital.

El capital no adquiere productos terminados, sino el poder para producirlos. Sin forzar demasiado los términos, es un poder adquisitivo capaz de dinamizar el poder productivo del sistema económico.

Concebida de este modo, la posesión de capital otorga poder económico ^{1/}

A contrario sensu la pobreza puede ser definida como un estado de impotencia económica, incapaz, por lo tanto, de dinamizar el poder productivo de la economía.

Nótese bien entonces que, dentro de un sistema capitalista prototípico, los pobres son pobres no sólo en el sentido superficial de que no tienen dinero para adquirir lo que se ofrece en el mercado, sino también en el más profundo de que carecen del poder adquisitivo para dinamizar y modelar el poder productivo general en un sentido acorde con la satisfacción de sus propios fines y prioridades ^{2/}.

^{1/} Observa Schumpeter: "El empresario debe disponer de capital antes de proveerse de bienes concretos. Existe un momento en el cual dispone del capital, necesario, pero no de los bienes de producción; y en ese momento puede observarse con mayor claridad que en otro cualquiera, que el capital no es idéntico a los bienes concretos, sino un agente independiente y su sólo propósito, la única razón por la cual precisa el empresario de capital - me refiero a hechos obvios - es simplemente la de servir como un fondo del cual puedan pagarse los bienes de producción..." Y más adelante: "Si no consiste de bienes en general, ni de una clase definida de ellos ¿qué es entonces el capital? La respuesta está clara a estas alturas: es un fondo de poder adquisitivo. Solamente como tal puede realizar su función esencial, la única para la cual es necesario en la práctica, y por la cual su concepto conserva una utilidad en la teoría que no puede ser reemplazado por la simple enumeración de categorías de bienes". Teoría del desenvolvimiento económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, pp. 125-127.

^{2/} Entendida como situación, esta caracterización de la pobreza, aunque restricta a su aspecto económico, no es incompatible con otras conceptualizaciones recientes. Véase: Solari, Franco, Ortigón y Llona, La pobreza en América Latina: concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación, ILPES, borrador, septiembre de 1976, p. 17 y ss. Véase también en torno al tema la compilación de CIEPLAN, Bienestar y pobreza, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.

Así, partiendo del concepto de poder económico anteriormente bosquejado, la pobreza implica el polo opuesto o negación de este poder: esto es, la impotencia económica.

Cuando hablamos de poder adquisitivo general, nos referimos a la capacidad para adquirir un conjunto indeterminado de mercancías potencialmente contenidas en el poder productivo del sistema económico.

Este poder productivo general es el atributo de un sistema económico tomado en su totalidad y, consecuentemente, difiere de la noción de fuerzas productivas que puede ser aplicada a un fragmento particular del poder productivo general atribuible a un sistema económico.

Denominaremos poder productivo general a la diversidad de alternativas concretas de bienes y servicios que pueden ser producidos en una sociedad. Denominaremos creación de poder productivo a la diversificación de esas alternativas potenciales. Desde este punto de vista el desarrollo económico puede ser definido como un proceso de creación de poder productivo general, a través de la introducción sistemática y recurrente de progreso técnico.

Esta distinción es básica para comprender por qué los países subdesarrollados y periféricos del sistema capitalista a nivel mundial pueden crecer (experimentar un desarrollo de sus fuerzas productivas materiales) en alguna rama específica, sin desarrollarse mediante una expansión del poder productivo general. El poder productivo es a la producción como la potencia es al acto. La transición desde una instancia a la otra constituye una respuesta a los dictados del poder adquisitivo general utilizado, sea indirectamente, bajo la forma de consumo, o directamente bajo la forma de capital.

Precisamente por implicar una producción potencial, el poder productivo general marca los límites en la capacidad para optar de que disfrutaran los poseedores del poder adquisitivo en su calidad de consumidores.

El concepto de poder adquisitivo general, así entendido, incluye desde el punto de vista del poseedor de ese poder, el concepto de

/libertad económica,

libertad económica, entendida como la capacidad para optar entre alternativas diferentes, siempre que estas alternativas asuman la forma de mercancías. La contrapartida insatisfactoria de esta circunstancia es que la carencia de libertad económica constituye la expresión individual de la carencia de poder adquisitivo general, es decir, de la pobreza en su dimensión económica.

Anudando estas reflexiones podríamos concluir tentativamente que el proceso de desarrollo económico puede ser concebido como un proceso de liberación económica por parte de aquellos segmentos sociales que logran apropiarse de sus frutos ^{1/}.

Tocando tangencialmente un aspecto normativo de importancia, la diversificación del consumo no es una medida objetiva de esa entidad metafísica que los neoclásicos han denominado bienestar. Identificar ambos conceptos sería adoptar una filosofía "consumista" de la vida.

Sin embargo, la libertad económica entendida como la posibilidad de optar, constituye una condición previa para la adopción de cualquier filosofía de vida. No vemos entonces cómo disentir con esta meta genérica que parece una condición para cualquier meta más específica.

Sin embargo esta meta genérica, planteada en términos de libertad económica, solamente recoge el aspecto individual del problema. La contrapartida social de este mismo problema atañe a la distribución y utilización del poder adquisitivo disponible en la sociedad.

1/ Cabría concordar entonces con Aníbal Pinto en que los países diversificados son "avanzados, sin comillas, puesto que lo son indudablemente en términos de la perspectiva de desarrollo que los orienta y del hecho objetivo del grado de 'liberación de la necesidad' (efectivo o potencial) conseguido por las economías industrializadas". Véase "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976.

2. Los estilos de desarrollo

Cabría concordar en que, "desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" ^{1/}.

Al introducir francamente en el análisis la dimensión distributiva del proceso económico, parece plausible proponer que el ritmo y estilo de desarrollo de cualquier sistema económico capitalista expresa la distribución del poder adquisitivo general en su calidad de dinamizador y orientador del poder productivo general. La dinamización del poder productivo depende de la utilización del poder adquisitivo, sea de manera inmediata, bajo la forma de capital, o mediata bajo la forma de consumo.

Nótese que en un régimen mercantil el objeto distribuido no son los bienes concretos, sino las magnitudes de poder adquisitivo general. En un sistema no mercantil que estuviera fundado en el racionamiento, la distribución de poder adquisitivo cedería su lugar al reparto de mercancías concretas. En tal caso la libertad económica, en nuestro sentido, quedaría fuera de la lógica del sistema.

La característica esencial de un régimen estructurado sobre bases mercantiles es la vigencia del poder adquisitivo general como fuerza social dinamizadora del proceso económico global. Evidentemente, la distribución de esa fuerza social constituye el punto de partida para el análisis del desarrollo de estas economías y de las modalidades que este desarrollo asume.

Para decirlo en un lenguaje técnicamente generalizado, las formas básicas de apropiación del ingreso, cristalizan en una dada distribución del mismo, que afecta la magnitud y composición de la demanda agregada de la economía. Al llegar a este punto, la distribución se convierte

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", op. cit.

en reparto de bienes específicos (con "nombre y apellido") cristalizando en un perfil concreto de la oferta agregada. Una vez que al ser transadas las mercancías se "realizan" como tales, el flujo desaparece definitivamente de circulación ^{1/}, "vaciando" los mercados y convirtiéndose en objetos de consumo (productivo o no). Para que la reproducción del sistema continúe, en este punto deben haberse creado a nivel de la estructura de poder productivo las condiciones para que el ciclo se reinicie, habiendo "internalizado" las reorientaciones derivadas de la distribución y uso del poder adquisitivo general.

Esta reorientación involucra la contrapartida física del proceso y en el largo plazo atañe a la distribución del progreso técnico en la estructura de poder productivo. Esta distribución en parte afecta, a su turno, la distribución del ingreso salarial y las utilidades entre las distintas ramas de actividad económica, sobre la base de una apropiación cerrada de los frutos del progreso técnico, cuyo análisis nos alejaría mucho del objeto central de este trabajo ^{2/}.

El desarrollo asume así un estilo que depende en última instancia, de las fuerzas que determinan la distribución del poder adquisitivo general, su utilización alternativa bajo la forma de consumo o capital, y por esa vía, las modalidades y ritmo que asume la distribución del progreso técnico en el interior de la estructura de poder productivo.

Hemos concebido el desarrollo económico como un proceso de creación de poder productivo merced a la introducción sistemática y recurrente de progreso técnico en el interior de un sistema económico. Esa introducción de progreso técnico genera un incremento de la

^{1/} En la práctica esto no es así, ya que las mercancías durables de "segunda mano" suelen tener valor de reventa. Lo mismo sucede con ciertos objetos singulares con alto valor de reventa, como piezas de arte o de colección.

^{2/} Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", donde se plantea la mecánica de esa apropiación sobre la base de una redefinición del concepto de excedente económico, Revista de la CEPAL, núm. 1, 1976.

productividad media, que refleja tanto el crecimiento en la producción de bienes preexistentes, como la diversificación productiva ^{1/}.

Así, el incremento en la capacidad productiva del trabajo se expresa cuantitativamente en una mayor producción física y cualitativamente ^{2/} en una creciente diversificación productiva por hombre ocupado.

Entendida en este doble sentido, la productividad laboral es el concepto que mejor sintetiza los estadios de desarrollo a que van accediendo las economías en proceso de diversificación.

Como término medio cada trabajador ocupado en un país "supradesarrollado" moviliza y transforma una cantidad muy superior de medios de producción, por estar dotado de instrumentos productivos técnicamente superiores.

La productividad media de las economías latinoamericanas, en general, y periféricas, en particular, es notablemente inferior en términos reales, tanto cuantitativamente como cualitativamente.

Consecuentemente, para que el consumo por habitante de los estratos superiores de ingreso en las economías periféricas alcance una diversificación real comparable al promedio de la que existe en los países desarrollados, debe transferirse un alto porcentaje de los recursos disponibles y, consecuentemente, captarse un alto porcentaje de la productividad laboral media para esos fines ^{3/}.

La contrapartida obvia es que el "resto" de la productividad laboral asignable a los restantes estratos de ingreso, sólo permite una muy escasa diversificación del consumo real.

^{1/} Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", op. cit., p. 21.

^{2/} Si un producto mejorado en su calidad lo consideramos como un producto diferente a su versión anterior, el concepto de diversificación también expresará cambios de calidad.

^{3/} Desde luego, la elevación en el promedio de esa productividad se debe, significativamente, a la concentración del progreso técnico en el sector exportador. El comercio exterior permite captar las importaciones originadas en el poder productivo de las economías centrales.

/Consecuentemente la

Consecuentemente la pobreza así caracterizada, expresa una falta de diversificación tan notable en el consumo de los estratos inferiores que no alcanza a satisfacer ciertos estándares convencionales mínimos determinados a nivel internacional.

Cuando se pretende imitar las pautas de consumo más "modernas" del mundo desarrollado, el estilo de desarrollo de las economías periféricas resulta ser una caricatura de esas sociedades opulentas, en donde la pobreza de ciertos estratos constituye una contrapartida de la opulencia de otros ^{1/}.

Así, la pobreza no puede ser percibida como una categoría estadística englobada dentro de algunos perfiles distributivos del ingreso personal disponible. Ella constituye un fenómeno que sólo puede ser captado en términos "reales", como la utilización del poder productivo general que deriva de una dada distribución del poder adquisitivo general.

^{1/} ¿Existe alguna posibilidad razonable de que estos países en su actual nivel de desarrollo, al mismo tiempo reproduzcan las formas de consumo de las naciones centrales (para una obligada minoría), satisfagan las necesidades básicas de la gran mayoría y, por último, establezcan las bases para un desarrollo autosustentado y (relativamente) autónomo?

"Las observaciones de las páginas anteriores inducen a contestar negativamente la pregunta. Lo que sí parece desprenderse es que hay contradicciones patentes entre esos fines y que la elección actual del primer objetivo lleva irremediablemente, en mayor o menor grado, a la negación de los otros dos. En otras palabras: si se persigue una reproducción de la 'sociedad opulenta de consumo' (o de una restringida caricatura de la misma), es obvio que vendrán (o han venido) por añadidura la 'marginación' de la gran masa (a niveles variables de no participación o privación materiales, según sean las situaciones nacionales) y una dependencia creciente del exterior vía enajenación de activos, endeudamiento y otras derivaciones transparentes." Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina". Este ensayo forma parte del libro Inflación. Raíces estructurales, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 136-137.

/Dos perfiles

Dos perfiles distributivos del ingreso personal que presenten un idéntico grado de concentración en cuanto a los porcentajes de renta captados por los diferentes porcentajes de la población, pueden involucrar, sin embargo, situaciones muy diferentes en materia de pobreza. En efecto, si estos perfiles distributivos se refieren a economías con diferente desarrollo económico, los estratos inferiores de una distribución pueden incluir en términos reales una situación de pobreza, que no exista en la otra distribución.

Los diagnósticos y recomendaciones vinculados al tema presuponen, así, una definición convencional de una línea de pobreza, representada por un poder adquisitivo suficiente para acceder a una cierta canasta de consumo. Esta delimitación convencional no es necesariamente arbitraria, pero implica una inevitable carga valorativa.

A partir de esta delimitación efectuada en términos de poder adquisitivo, puede determinarse una orientación en la estructura de la producción que, por ejemplo, satisfaga ese mínimo para la totalidad de la población. Esa orientación en la estructura de la producción, entendida dinámicamente presupone una determinada orientación en la creación del poder productivo adicional. En otras palabras presupone un determinado estilo de desarrollo económico.

Sin embargo, como ya lo hiciéramos notar, en un estilo capitalista de desarrollo cualquiera sea éste, no se reparten bienes físicos sino magnitudes abstractas de poder adquisitivo. La concreta canasta de consumo que corresponde a esa magnitud abstracta, depende de la composición de la oferta de bienes finales y de la forma como el progreso técnico se ha ido corporizando en ellos.

Más específicamente depende de la forma cómo la asignación del progreso técnico va modelando y caracterizando la diversificación de las alternativas potenciales de consumo. De lo que se trata, entonces, es de asegurar que entre esas alternativas potenciales de consumo existan canastas que incluyan los productos cuyo valor equivalga precisamente al poder adquisitivo que marca la línea de la pobreza

/extrema. Esta

extrema. Esta parece ser, en síntesis, una forma elíptica y artificiosa de referirse al salario mínimo o vital.

No obstante ello, hay una idea que pretende recalcar: si la estructura del poder productivo no incluye las alternativas potenciales que componen esa canasta mínima, o, aun incluyéndola, no es dinamizada en esa dirección, la estructura de la producción y de la oferta, mostrará rigideces tales que el poder adquisitivo de cualquier ingreso monetario seguirá por debajo de ese mínimo convencional a despecho de los sucesivos incrementos (puramente inflacionarios) de su valor corriente.

El perfil estructural del poder productivo y las modificaciones que éste experimenta en el curso del desarrollo responde a las fuerzas sociales que determinan la asignación del progreso técnico en su interior ^{1/}.

Consecuentemente, esta asignación del progreso técnico y las fuerzas que lo afectan están en el meollo de la relación entre pobreza y estilos de desarrollo.

A nivel económico hemos dicho que el poder adquisitivo es la fuerza social que dinamiza el proceso de desarrollo. Hemos denominado poder económico al poder adquisitivo capaz de dinamizar directamente el poder productivo de la economía. Hemos identificado al capital como el poder adquisitivo capaz de cumplir esas funciones. La política de inversiones entendida en sentido amplio, como el conjunto de directivas que orientan esa masa de poder adquisitivo destinada a adquirir fuerza de trabajo y medios de producción, constituye la forma a través de la cual la tecnología se introduce en la estructura de poder productivo ^{2/}.

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, núm. 125, enero-marzo, 1965.

^{2/} Véase Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", en Alejandro Foxley, editor, Distribución del Ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Nótese bien, además, que la estructura preexistente del poder productivo puede ser reorientada, reconvirtiendo las características preexistentes de la corriente de producción ^{1/}. En suma, la función social del progreso técnico puede perseguirse tanto a nivel de las orientaciones futuras que asuma la estructura de poder productivo, como a nivel de un aprovechamiento de las alternativas que ya ofrece el poder productivo preexistente, mediante una reconversión de su utilización anterior.

En torno a este punto, el rol cumplido por los segmentos más dinámicos del poder productivo deberá permitir la creación de "canastas", que contuvieran esa diversificación mínima que atañe a la línea de la pobreza.

En trabajos estrechamente vinculados con éste, se intentó caracterizar esa función social del progreso técnico ^{2/}, aspecto que excede los limitados objetivos de este ensayo.

3. Conclusiones

Bajo su forma genérica, y parafraseando a Max Weber, el poder adquisitivo es la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres de apropiarse de un conjunto de objetos producidos o "producibles", inclusive contra la oposición de los demás

^{1/} Véase Aníbal Pinto, 'Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo en América Latina', op. cit.

^{2/} "En efecto, las modalidades asumidas por el progreso técnico convencionalmente tienden a evaluarse en términos de productividad del trabajo, dotación relativa de factores, etc. A estas perspectivas sería necesario agregar la que tiene relación con los tipos o modelos de productos que satisfacen cierto tipo de necesidades. Esta función social de la tecnología consistirá en generar diseños o modelos de corte popular, cuyo precio relativo experimenta un descenso lo suficientemente significativo como para 'democratizar' su consumo." Véase A. Di Filippo y S. Jadue, "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones", El Trimestre Económico, núm. 169, enero-marzo, 1976. La idea central aquí propuesta fue anticipada por Charles Rollins en "El papel de la tecnología en el empleo y el crecimiento", ECLA/IDE/Draft/19, Santiago, s/f.

miembros ^{1/}. Los incentivos en que se funda dicho poder pueden ser la compulsión, la persuasión, etc.

Bajo su forma mercantil, ese incentivo puede corporizarse en mercancías particulares con un valor de uso intrínseco, u objetivarse en el dinero como la expresión más general de ese incentivo. El dinero constituye la objetivación mercantil y provee la unidad de medida del poder adquisitivo general.

El capitalismo es la forma más desarrollada de una economía mercantil, en donde la fuerza de trabajo, los medios de producción y la tecnología se constituyen en mercancías.

Consecuentemente, los detentadores del poder adquisitivo general no sólo están capacitados para adquirir los productos existentes, sino también aquéllos que no existiendo aún pueden llegar a ser producidos.

Surge así la expresión más pura del capital, o poder económico, entendido como un poder adquisitivo general que no sólo adquiere mercancías sino también el poder para producirlas.

A contrario sensu, la "pobreza" puede ser definida como una impotencia económica, y entendida como la imposibilidad de adquirir las mercancías requeridas o el poder para producirlas.

A un nivel social el desarrollo económico puede ser entendido como una creación recurrente de este poder para producir mercancías. Esta creación de poder productivo alude a la diversificación de las alternativas potenciales de producción por hombre "ocupable". Así, el poder productivo guarda con respecto a la producción la misma relación que la "potencia" guarda con el "acto". Dentro de ciertos límites esa producción potencial expresa la capacidad social para optar de los detentadores del poder adquisitivo. Esa capacidad para optar que proveen las alternativas ofrecidas por el poder productivo está individualmente acotada por la magnitud de poder adquisitivo

^{1/} Max Weber, Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

general a que puede acceder cada individuo. Dicha magnitud mide la libertad económica de los individuos. Así, el proceso de desarrollo económico puede ser concebido como un proceso de liberación económica por parte de aquéllos que logran apropiarse de sus frutos. A contrario sensu, la pobreza, entendida como impotencia económica, invalida casi totalmente esta capacidad para optar y relativiza drásticamente, para ciertos estratos, el principio individualista y liberal de la soberanía en el consumo. Vemos así que, en su expresión económica, la posibilidad de ejercitar efectivamente la libertad individual, está profundamente arraigada en el funcionamiento del proceso económico global.

Dentro del capitalismo, los estilos de desarrollo aluden a la manera como "se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios". La inextricable interdependencia de las esferas productiva y distributiva se pone de manifiesto en esta caracterización y otorga al tema de la pobreza no sólo su inteligibilidad plena, sino también su utilidad diagnóstica. En otras palabras el "qué" y "cómo" producir ya está presuponiendo el "para quién" producir ^{1/}.

El concepto que nos ocupa permite otorgar un adecuado realismo al tema distributivo, en la medida que dos "pirámides" distributivas idénticas, pero referidas a dos economías con un diferente desarrollo de su poder productivo por hombre "ocupable" ^{2/} pueden dar lugar a muy diferentes situaciones de pobreza en sus tramos inferiores.

Esto requiere delimitar una línea de pobreza fundada en premisas valorativas inevitablemente convencionales y extra-económicas. La delimitación de esa línea corresponde a la esfera de la Política (con mayúscula) y es el punto referencial básico para

^{1/} Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", op. cit.

^{2/} La productividad laboral potencialmente disponible.

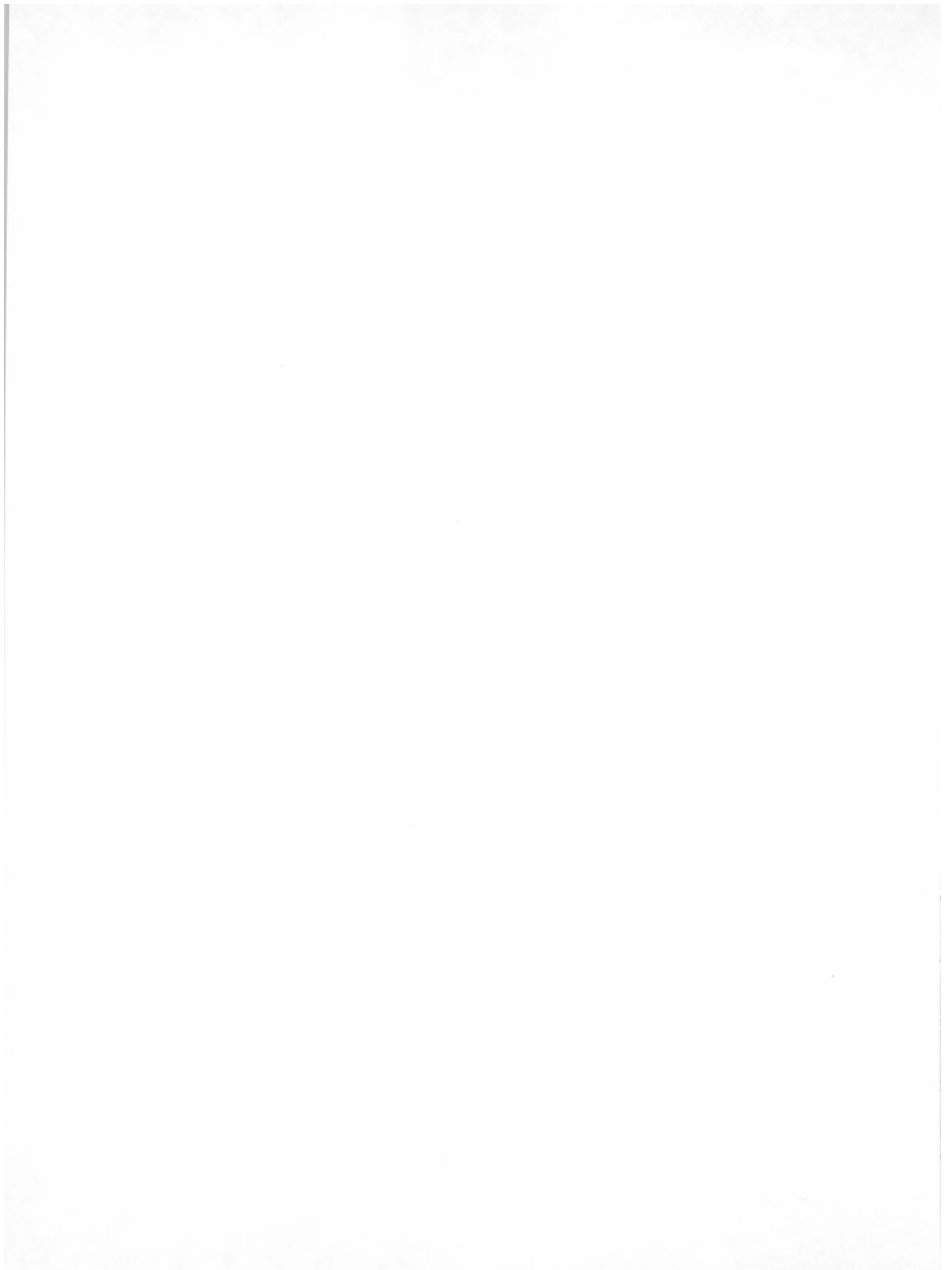
la elaboración de una política económica específica. El capitalismo periférico implica un estilo de desarrollo imitativo ^{1/} que suele resultar en una caricatura de las sociedades opulentas. Así, la diversificación consuntiva de unos pocos encuentra como contrapartida la pobreza en muchos.

La delimitación de una línea de pobreza extrema es el punto de partida para un estilo alternativo de desarrollo, que debería fundarse en una reorientación del poder productivo y de las tendencias de su expansión, capaz de asegurar "canastas" posibles de consumo que estén al alcance de los estratos inferiores de ingreso monetario y satisfagan la posibilidad de ese consumo mínimo. El perfil estructural del poder productivo y las modificaciones que éste experimenta en el curso del desarrollo económico, expresan la asignación del progreso técnico. El progreso técnico termina concretándose en la forma de utilización de la fuerza de trabajo y los medios de producción, por lo que su introducción depende del capital como fuerza social. El poder adquisitivo bajo la forma de consumo expresa necesidades solventes que buscan satisfacción en bienes alternativos ofertados en el mercado. En cambio el poder adquisitivo usado bajo la forma de capital (poder económico) orienta el poder productivo, que da forma concreta a esas necesidades solventes y las objetiva en bienes con características específicas. Compete, por lo tanto, a las formas de utilización del poder económico, el generar "canastas" accesibles que otorguen solvencia al ingreso de los pobres.

^{1/} Véase Raúl Prebisch, op. cit.

LA ESTRATEGIA DE LAS NECESIDADES BASICAS COMO ALTERNATIVA.
SUS POSIBILIDADES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Jorge Graciarena

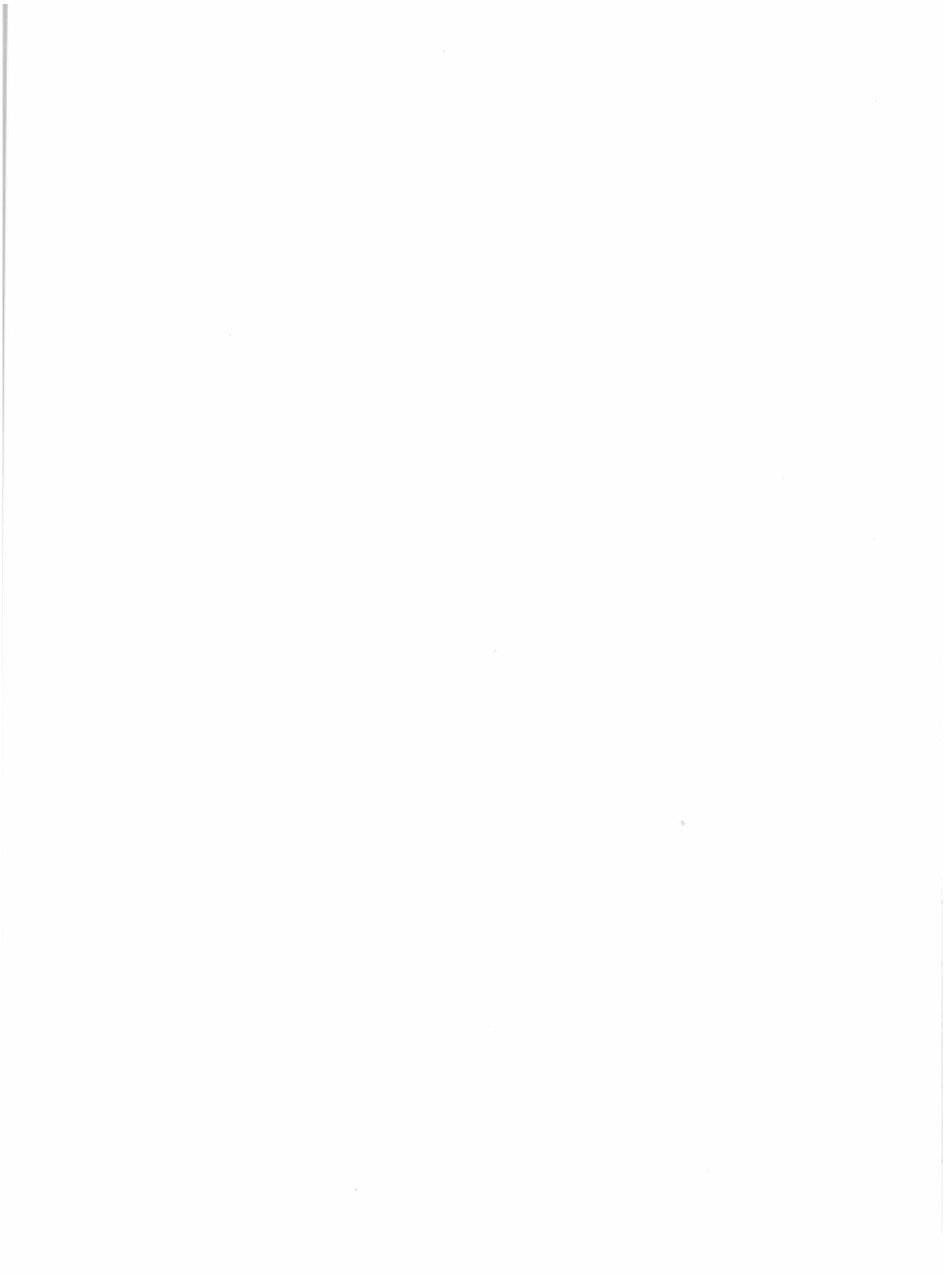


I. DOS PROPUESTAS ANTITÉTICAS: POBREZA VERSUS NECESIDADES BÁSICAS

En este rápido examen de algunas propuestas recientes sobre pobreza y necesidades básicas (NB) concentraremos la atención sobre un grupo reducido aunque significativo de ellas, las que se indican con las letras A y B al pie de página.^{1/} Se han escogido estas dos propuestas porque ellas representan adecuadamente las posiciones polares del amplio espectro de alternativas y posibilidades hipotéticas que se proponen hoy en día y dominan el debate internacional. De este modo será posible percibir con mayor nitidez

^{1/} Dichas propuestas son:

- A. Pobreza. Se tienen en cuenta principalmente las propuestas del Banco Mundial contenidas en su The Assault on World Poverty, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975, que contiene además, el discurso de McNamara en Nairobi (Anexo 15, p. 90 y ss.). También el World Development Report, 1978, Banco Mundial, Washington, 1978, capítulo IV, que reproduce la posición básica del trabajo anterior.
- B. Otro desarrollo y necesidades básicas. En primer lugar, el planteo de las NB del Informe Hammarskjöld 1975, titulado "Qué hacer: Otro desarrollo" Development Dialogue, N° 1/2, 1975, y el conjunto de estudios "Towards a Theory of Rural Development" Development Dialogue, N 2, 1977. Puede verse además el libro colectivo de Marc Nerfin, compilador, Hacia otro desarrollo; Enfoques y estrategias, Siglo XXI, México, 1978. Todos estos trabajos se consideran como formando un conjunto relativamente homogéneo. También dentro de esta línea se puede ubicar al estudio de la Fundación Bariloche, Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano, International Development Research Centre, Bogotá, 1978.
- C. Otras propuestas han tratado de combinar el planteo situacionista de la pobreza con el enfoque transformador de las necesidades básicas. Un importante esfuerzo en ese sentido lo constituye el informe de la OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial, Ginebra, OIT, 1976, y por la Declaración de principios aprobada por la Conferencia Mundial del Empleo, Ginebra, junio de 1976. También Banco Mundial, Redistribution with Growth, IBRD, Washington, 1974, se sitúa en esta línea intermedia, ecléctica en un sentido y reformista en otro.



sus diferencias y aclarar algunas de las razones que las han convertido en motivo de confrontación. En lo esencial, se trata de distinguir en qué consisten las más netas e influyentes propuestas acerca de la pobreza y las NB cuando son contrastadas una con otra, en un amplio contexto de referencia y como opciones posibles, no sólo frente a los problemas de carencia y miseria masiva, sino también como verdaderas alternativas de desarrollo y transformación social.

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

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

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

En consecuencia, la disparidad sustancial entre estas propuestas es tan considerable que la mayoría de las comparaciones que suelen hacerse son arbitrarias por estar fuera de contexto. Precisamente, el trazado de este contexto

significativo de referencia es el motivo principal de estas notas, las que no pretenden otra cosa que aportar elementos que eviten esta difundida falacia de interpretación.

Dentro de una perspectiva inmediatista, se puede afirmar que los planteos del desarrollismo convencional acerca del problema de la pobreza tienen el carácter de una erradicación o extirpación que debe realizarse sin postergar ni reducir el crecimiento ni alterar fundamentalmente los rasgos estructurales de la economía y el poder y, más en general, la dinámica del estilo de desarrollo vigente.^{2/} La pobreza se torna así un problema autocontenido y marginalizado, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios. De allí que la mayoría de sus propuestas sean asistenciales y paternalistas (canalización de recursos de arriba hacia abajo para superar el 'umbral de pobreza') y se encuentran habitualmente al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo.

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

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

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

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

Todas las propuestas consideradas se basan en un diagnóstico, implícito o explícito, que contiene una evaluación del presente y una hipótesis sobre cual será el escenario futuro que prevalecerá. El enfoque de la pobreza postula - como ya se dijo - la continuidad del orden social capitalista actual, mientras que el de las necesidades básicas parte de la convicción de su próxima e irreversible declinación. Los más radicales no contemplan ni siquiera la posibilidad de una adaptación feliz que prolongue indefinidamente su presente agonía. Para algunos, en el futuro a largo plazo no hay lugar más que para regímenes autoritarios de tipo corporativista o para un socialismo participacionista, pero no para un capitalismo de mercado. Aunque no siempre explícitamente

los trabajos del 'otro desarrollo' y de la Fundación Bariloche comparten esta posición. A largo plazo el capitalismo consumista está condenado sin apelación posible, y no sólo porque es injusto e inhumano sino también porque es predatorio y destructivo, e incapaz al mismo tiempo de enfrentar y resolver los desafíos del futuro. Más aún, se lo sindicó como el responsable en gran medida de las amenazas existentes para el porvenir humano. Veamos esto en el balance final de la Fundación Bariloche.3/

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

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

Para entender bien el sentido de estos planteos, es necesario tener en cuenta que, sin excepción, todos los llamados 'modelos mundiales' derivan de admitidas motivaciones generadas por una presunta situación de amenaza, sea ésta ecológica, natural o poblacional, de una revolución social o de un colapso de la civilización. Acaso esta común anticipación de una catástrofe posible sea la mayor constante de las varias y disímiles propuestas. Aparece en el discurso de McNamara cuando lanza el 'asalto a la pobreza' del Banco Mundial,^{4/} y en el planteo inicial del Informe Hammarskjöld,^{5/} tanto como en el título mismo del estudio de la Fundación Bariloche.^{6/}

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

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

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

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

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

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

Se trata de una típica solución conservadora y tecnocrática porque todo depende de la conformidad gubernamental (p. 4) y se basa en parámetros histórico-estructurales que no cambian sino que, por el contrario, se trata de preservar como relevante objetivo final. De donde la preocupación por lo

que la amenaza significa como posibilidad de cambio del sistema de dominación. Por lo tanto, el presupuesto fundamental de los planteos sobre la pobreza es la necesidad de asegurar la continuidad del sistema social, y esto se presenta no sólo como una posibilidad factible sino también como una condición histórica necesaria para la supervivencia de la presente civilización industrial y del capitalismo. En este caso, la revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar, mientras que para la propuesta del 'otro desarrollo' ella constituye la esperanza que abre la posibilidad de un futuro más promisorio.

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

II. LA PROPUESTA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS COMO UTOPIA CONCRETA

En suma, lo que se propone con las NB es una tarea para hombres de gobierno, políticos e intelectuales, de donde su carácter primordial de 'utopía concreta'. Cabe recordar que el Informe Hammarskjöld fue preparado especialmente para el VII período extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1975) y dirigido a los países del Tercer Mundo que entonces promovían la necesidad

de establecer un nuevo orden económico internacional. Por eso mismo tiene una fisonomía más semejante a la de un manifiesto político que a la de una estrategia parcial apropiada para planificadores. Su posibilidad histórica dependerá más que todo de su congruencia con la crisis que diagnostican y de su capacidad de apelación a quienes sientan su 'llamado' y se vean en peligro. La fuerza que pueda engendrar y orientar en un sentido racionalmente compatible con la solución de la crisis constituirá el único contexto legítimo para evaluarla y someterla a crítica.

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

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

Como bien lo recuerda la Fundación Bariloche (pp. 7 y 108) una propuesta de este género, 'catastrofista' y transformadora, tiene siempre, y en algún grado, el carácter de una 'profecía autocumplida' (self-fulfilling prophecy),

esto es, una profecía que induce y crea las condiciones para su propio cumplimiento, cuando se dan, claro está, las circunstancias históricas propicias para ello. Lo primero que cuenta es el impulso inicial, una idea que cuaja socialmente porque responde a una necesidad vital, intensa y profunda. Ella muy bien podría ser la desencadenante del proceso. El Informe Hammarskjöld titula su Introducción: "Poner en marcha el proceso de cambio"; y la encabeza con un proverbio chino que dice: "Hasta el viaje más largo comienza con el primer paso".

Este tipo de reflexión y propuesta voluntarista (wishful thinking), que intenta ser un mito en gestación a la espera de tornarse una idea-fuerza, supone mayores riesgos intelectuales para sus proponentes que la tácita defensa de la continuidad del statu quo. En tiempos normales nada parece más firme y seguro que él; pero cuando muchas cosas que parecían estables y seguras se desvanecen en el vacío o se desmoronan rápidamente y se entra a los que Toynbee llama 'tiempos revueltos', no pocas de las viejas convicciones vacilan y las seguridades de la duración del orden vigente se debilitan y tienden a esfumarse. Por esa vía se entra a la ancha avenida de la crisis. Esta funciona como un mecanismo de retro-alimentación que crea sus propias fuerzas de inercia que la proyectan más allá de su impulso inicial, y hacia un horizonte histórico que puede traer su superación parcial o total o, por el contrario, el caos y la disociación.

Continuidad, cambio: ¿quién podría demostrar fehacientemente la posibilidad de una u otro? El dilema intelectual de optar se puede resolver de varias maneras, sea por el camino de las convicciones ideológicas y axiológicas, sea por una indecisión paralizante. Sin embargo, si se juzgan estas posibilidades como juicios de realidad, esto es, por su capacidad de representar situaciones concretas y procesos reales y se advierte que las tendencias históricas comienzan a perfilarse de otro modo y a cambiar su rumbo, los viejos y los nuevos paliativos dejan de ser

operantes y la oportunidad del cambio parece imponerse por su peso. Puede aducirse que continuidad y cambio son alternativas compatibles. Pero esto es una especie de 'gatopardismo' afín al enfoque de pobreza, pero totalmente incongruente con la propuesta del 'otro desarrollo' porque ésta pretende, ni más ni menos, ser la simiente de una 'nueva sociedad'.

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

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

III. SOBRE OTRAS PROPUESTAS ECLECTICAS

Se ha realizado por cierto una considerable cantidad de esfuerzos tendientes a aproximar las propuestas de pobreza con las del 'otro desarrollo'. Estas tentativas se efectúan en dos sentidos, a menudo combinados. El primero consiste en establecer una secuencia temporal, a veces indefinida, entre satisfacción de las necesidades materiales y no materiales. El otro adquiere la forma de una reducción de estas últimas a la provisión masiva de servicios sociales básicos de segunda clase (salud, educación, esparcimiento) y sin mayores transformaciones estructurales (asistencialismo). En todo caso,

ambos suponen siempre transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso; pero siempre también de arriba hacia abajo, sin plantearse la ampliación de la participación social y política como un requisito del proceso de 'democratización fundamental',^{7/} que es esencial para el 'otro desarrollo'.

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

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

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

demanda de productos) como en la sociedad y la política (sociedad más abierta, pluralista, democrática, participante).

De manera que carece de sentido la afirmación de que las NB constituyen una amenaza para el crecimiento en general, porque lo que realmente está en cuestión es el vigente estilo de crecimiento y desarrollo capitalista. Y no cabe duda de que éste sí se verá inevitablemente afectado por una estrategia amplia de satisfacción de las necesidades humanas básicas. Con él no hay trade off posible si se pretende conservar su presente carácter. Cualquier compatibilización de las NB con el crecimiento - que es perfectamente posible - requiere una modificación estructural, aunque sea gradual, del estilo vigente del capitalismo periférico latinoamericano.^{8/}

IV. LAS NECESIDADES BASICAS Y LOS ESTILOS POLITICOS LATINOAMERICANOS

Si se atiende a las reflexiones anteriores, el concepto de satisfacción de las NB es no sólo considerablemente más inclusivo que el de pobreza sino que para ser puesto en práctica implica transformaciones económicas y sociales de mayor envergadura y profundidad. En algunos documentos internacionales recientes se afirma que el enfoque de las NB no sólo requiere la transferencia de recursos a los pobres, ya sea en el plano nacional o internacional: el logro de tal enfoque requiere de una reestructuración de las instituciones, ya sea el sistema de créditos, las pautas del intercambio comercial, las estructuras del mercado, el desarrollo de la tecnología o el poder político. Asimismo se argumenta que a menudo se necesita una reestructuración drástica del poder político y económico si se han de extender los frutos del desarrollo a la vasta mayoría de la población.

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

En consecuencia, lo que se propone consiste ni más ni menos que en una profunda transformación social y política, tal que muy probablemente exceda los límites de variación deseables, o más aún, tolerables por parte de los grupos en el poder de la gran mayoría de los países de América Latina. Para muchos de sus élites todo esto les sonará como una invitación a hacerse el 'harakiri'.

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

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

Considero que ésta es la razón principal del 'enfriamiento' del interés de los gobiernos de la gran mayoría de los países de América Latina hacia las NB. De ahí que la mayor conciencia que están adquiriendo respecto de su significado concreto de amenaza para la persistencia del orden hegemónico establecido los esté alejando de posiciones recientes donde, por lo menos normativamente, se aproximaron a ellas. Me refiero en especial a la aprobación de las evaluaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID)

realizadas en América Latina (Quito, 1973; Chaguaramas, Trinidad y T. bago, 1975; y Guatemala 1977), donde se realizó una apreciación crítica del desarrollo latinoamericano desde el punto de vista de los beneficios sociales para el pueblo, y los gobiernos propusieron medidas y estrategias de desarrollo destinadas a corregir las reconocidas desviaciones registradas (concentración del ingreso, desempleo y subempleo, pauperización, consumismo, tugurización urbana, etc.) de un elevado crecimiento económico sin bienestar social generalizado, esto es, con masas considerables marginadas de los beneficios de la modernización económica y situaciones de pobreza ampliamente difundidas. También es cierto que muy pocas de las recomendaciones más importantes fueron puestas en práctica y que el crecimiento económico de la gran mayoría de los países de la región mantuvo sin mayores variantes sus características concentradoras y socialmente distorsionadas, excluyentes e inequitativas.

Para entender mejor el sentido de estas reflexiones respecto a la viabilidad de las NB como propuesta alternativa parece necesario poner en claro cómo se entiende la presente configuración de los estilos políticos latinoamericanos. En nuestra opinión, y dicho muy brevemente, uno u otro, o una combinación de los siguientes regímenes políticos, prevalece actualmente en América Latina: 9/

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

9/ Excluyendo a Cuba.

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

- Democracias elitistas. Se caracterizan por ser de tipo elitista aunque promuevan políticas populistas, porque en ellas la participación popular está sometida al control de vinculaciones clientelistas y prebendarias. El sistema hegemónico se funda en una base de alianzas limitadas y compromisos políticos y sociales inestables, debido sobre todo a crecientes y serios problemas de articulación política de nuevas capas y sectores ascendentes con creciente poder social, que resisten al paternalismo a veces benévolo, pero siempre autoritario imperante. En estos regímenes la democratización ha significado que la distribución del ingreso ha beneficiado principalmente a los sectores medios altos, pero igualmente continúa siendo muy inequitativa con respecto a la mitad inferior de la población que vive en situaciones de carencia y miseria extremas. En suma, es típico en estos casos un desajuste

entre el grado y extensión considerable de articulación de la sociedad civil y la baja capacidad de la sociedad política para dar cauce a la participación y aspiraciones de los sectores populares organizados. El problema de la legitimación popular del régimen político se torna así crucial.

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

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

V. LA APERTURA EXTERNA Y LA TRANSNACIONALIZACION DE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS

Las nuevas estrategias de desarrollo basadas en la apertura externa e internacionalización del mercado interno, que comenzaron a acentuarse desde mediados del decenio de los años 60 y las tendencias predominantes del cambio político, que cristalizaron con el establecimiento generalizado de regímenes autoritarios - mucho de ellos de naturaleza militar -, trajeron consigo una reducción considerable de la participación popular y la desmovilización política de la sociedad civil. Es en el contexto de estos nuevos estilos de desarrollo, de un cuño y sentido bien distintos a los de los anteriores regímenes políticos populistas que intentaban armonizar crecimiento económico con algún grado de desarrollo social, que se juzgan

las propuestas de las NB. Las nuevas estrategias y políticas aperturistas intentan generar una dinámica expansiva de la producción económica concentrada por una lado, en el sector externo (exportaciones e importaciones, financiamiento, tecnología, mayor participación de las corporaciones transnacionales) y, por el otro, en la diversificación interna de un mercado moderno, 'sofisticado' y miniaturizado, al alcance sólo de los grupos de altos ingresos. En síntesis, las tendencias predominantes en América Latina, durante la última década, han sido social y políticamente regresivas, si se los juzga con referencia a parámetros de satisfacción de las NB y democratización fundamental, o bien con respecto a las metas establecidas por la Estrategia Internacional del Desarrollo.

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

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

Si bien se puede argüir que estos efectos indeseables de los modelos vigentes de crecimiento económico se han debido principalmente a una serie de encadenamientos causales inevitables y a la incapacidad de importantes sectores sociales para acomodarse a las reglas de juego de una 'economía libre de mercado', lo cierto es que el desajuste entre desarrollo social y crecimiento económico ha sido uno de los objetivos latentes (bajo costo y pasividad de la fuerza de trabajo) de estrategias económicas y políticas impuestas, coercitivamente, desde el Estado y por medios autoritarios, para atraer el capital extranjero, facilitando simultáneamente su penetración en el mercado internacional con productos de alta densidad de mano de obra y bajos precios.

Con poca imaginación histórica y política se estuvieron imitando acríticamente los modelos de Hong Kong, Singapur, Taiwan, Malasia y otros mini-Estados capitalistas, cuyas economías exportadoras han crecido vertiginosamente al amparo de ventajosas situaciones geopolíticas, que pocas veces fueron tomadas en cuenta correctamente, cuando no se ha prescindido totalmente de ellas en la evaluación del éxito internacional de sus economías.

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

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

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

regional.^{10/} Las medidas proteccionistas de los países centrales contribuyeron al agravamiento de las crisis del modelo aperturista porque éste depende de una expansión continua de la demanda internacional, la que no se produjo al ritmo esperado y que, en algunos casos, tendió a mantenerse estacionaria cuando no a contraerse.

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

VI. LAS NECESIDADES BASICAS Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

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

Por contraste, es evidente que la nueva división internacional del trabajo que se está formando con la transnacionalización creciente de las relaciones económicas no constituye una base adecuada para un NOEI con el

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

que se pretenda reducir, al mismo tiempo, las desigualdades internacionales y las extremas diferencias económicas y sociales internas. En países que no desean hacer concesiones a las NB, sus élites dominantes presionan por establecer un NOEI que no es compatible con ellas, ni menos aún con la CSR. Y esto es, en efecto, lo que parece estar ocurriendo en varios países grandes y medianos de la región latinoamericana, cuyos gobiernos propician un orden económico internacional que favorezca sus pretensiones exportadoras sin alterar la posición de dominio interno de sus círculos dirigentes ni transformar las bases sociales del bloque de poder. Su rechazo a los planteos de las NB se tornan cada vez más enérgicos y evidentes.

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

^{11/} Philippe de Seynes, "La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas", Revista de la CEPAL, primer semestre de 1977, N° 3, p. 8.

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

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

La imagen de la unidad del mundo y el tipo de interdependencia que se establece, difieren en uno y otro orden, aunque en modo alguno se hallen disociados. Estados capitalistas centrales y corporaciones transnacionales coexisten en una relativa simbiosis y mantienen una convivencia pacífica aunque no exenta de tensiones ni completamente convergente en sus acciones

y objetivos. En el caso de las CT, la motivación de dominio parece ser tal que pretenden nada menos que poner el proceso de internacionalización al servicio de las necesidades de la transnacionalización. No faltan ya los anuncios de quienes ven al Estado nacional como una entidad históricamente obsoleta y que, por eso mismo, se ha tornado un obstáculo para el progreso de la transnacionalización.

VII. EL IMPACTO DE LA TRANSNACIONALIZACION EN EL ORDEN INTERNO

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

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

Los esquemas de dominación de neta filiación tecnocrática que estuvieron expandiéndose desde mediados de la década de los años 60, se han tornado crecientemente opuestos a las reformas estructurales, a las políticas

sociales que dan prioridad al empleo y a la redistribución del ingreso, así como a la prestación de más amplios y mejores servicios públicos a las capas más pobres y marginadas.

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

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

Estos esquemas de apertura externa se inspiraron en principios económicos y sociales que significaron un rechazo a la tradición de pensamiento estructuralista de la CEPAL. Aunque su vigencia como interpretación de la realidad regional no se haya desvirtuado - antes bien su validez parece confirmarse con el correr del tiempo -, las clases dominantes que promueven estrategias ligadas a la transnacionalización se inspiran en nuevas corrientes de pensamiento económico, neoclásico y monetarista, que responden más armónicamente a sus estilos de desarrollo de tipo autoritario, tecnocrático y elitista. Esta 'nueva economía' se ha convertido en algo así como la ideología de exportación de las corporaciones transnacionales.

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

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

De allí la tendencia a la 'internacionalización de la pobreza' que se ha planteado recientemente y presenta la privación y miseria de las masas como un problema de responsabilidad moral de todos los países, pero muy en especial de los más ricos. En este sentido se argumenta que la justicia social en el plano interno depende de la que exista en el ámbito internacional, o sea de la equidad entre las naciones. Mientras no se logre un NOEI satisfactorio, que suponga considerables transferencias de recursos y oportunidades económicas (sobre todo financiamiento barato y acceso a los mercados de los países ricos), se aduce que no será posible resolver los problemas del hambre y la pobreza en el mundo. Más aún, se considera que por la magnitud misma del problema se necesitaría un programa especial de ayuda internacional para darle solución.^{12/}

Esta es una posición política deliberada, consciente y no exenta de lógica si se atiende a las relaciones internas de dominación prevalecientes en la región latinoamericana, que no será fácil modificar recurriendo al

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

solo recurso de la persuasión moral. Como ya se ha visto hay muchos intereses creados y fuerzas de todo tipo concentradas en el apoyo de estrategias de crecimiento que excluyen casi toda acción interna efectiva que intente dar satisfacción a las NB, y mucho más si éstas exigen importantes transferencias de recursos de los grupos de altos ingresos, una transformación más equitativa de la distribución del ingreso y el control del Estado y de los recursos de poder por la sociedad.

El esfuerzo actual por promover la satisfacción de las NB, planteado a veces como requisito para la ayuda internacional y el establecimiento del NOEI, es sentido en el norte como una necesidad imperativa para eliminar los peligros de un mundo superpoblado cuya mayoría vive en la miseria. La amenaza poblacional se ha tornado obsesiva.

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

IX. UN BOSQUEJO PROBLEMATICO FINAL

A modo de síntesis de los aspectos políticos de las NB parece necesario destacar algunos puntos. Primero, los requisitos internos de una estrategia integral de NB requieren un conjunto de políticas de crecimiento centradas en el esfuerzo nacional y la expansión del mercado interno, en la redistribución del ingreso y la reestructuración del modo de producción (tecnología y empleo) y de la combinación de la oferta de productos. Nada de esto constituirá un progreso social efectivo sino se funda sobre un orden democrático y una más amplia participación política de todo el pueblo.

Segundo, también parece esencial que las estrategias de crecimiento se propongan un proceso de modernización que tenga como objetivos centrales la armonización e integración de los sectores económicos modernos y

tradicionales, para superar los constreñimientos de la heterogeneidad estructural y las disparidades de productividad, así como que posibilite el incremento de la absorción de empleo productivo a ritmos crecientes de productividad del trabajo. Mientras la dinámica del crecimiento se proyecte hacia el exterior y los beneficios del crecimiento se concentren en islas de privilegio y minorías sociales no habrá posibilidad alguna para las NB.

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

Cuarto, se han señalado los problemas derivados de las contradicciones entre el orden político internacional de los Estados (internacionalización) y el orden económico internacional de la transnacionalización (CT) con respecto a las NB. Se afirma de este modo la necesidad de un orden internacional específico que considere las NB como una prioridad central. Si en cambio el orden económico internacional tuviera como uno de sus objetivos esenciales la maximización del beneficio de las CT, o si las relaciones del orden político internacional fueran de tal carácter que la imposición del poder nacional de las grandes potencias (pactos militares, zonas de seguridad e influencia, monolitismo ideológico) constituyeran

su principal razón de ser, las NB no serían promovidas ni facilitadas internacionalmente sino, en el mejor de los casos, como un factor residual. La propuesta de un nuevo orden internacional que considera las NB como un objetivo central es la denominada 'collective self-reliance'. La conciliación de las NB con el presente orden internacional o con el que desearían promover efectivamente un buen número de países latino-americanos, quizás sea posible pero en todo caso será inevitablemente difícil mientras dependa de sus actuales círculos dirigentes y estilos desiguales de desarrollo. Un cambio histórico hacia una sociedad democrática y abierta y un orden internacional más equitativo tendría que ser previo para crear las condiciones propicias para la promoción política de las NB.

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

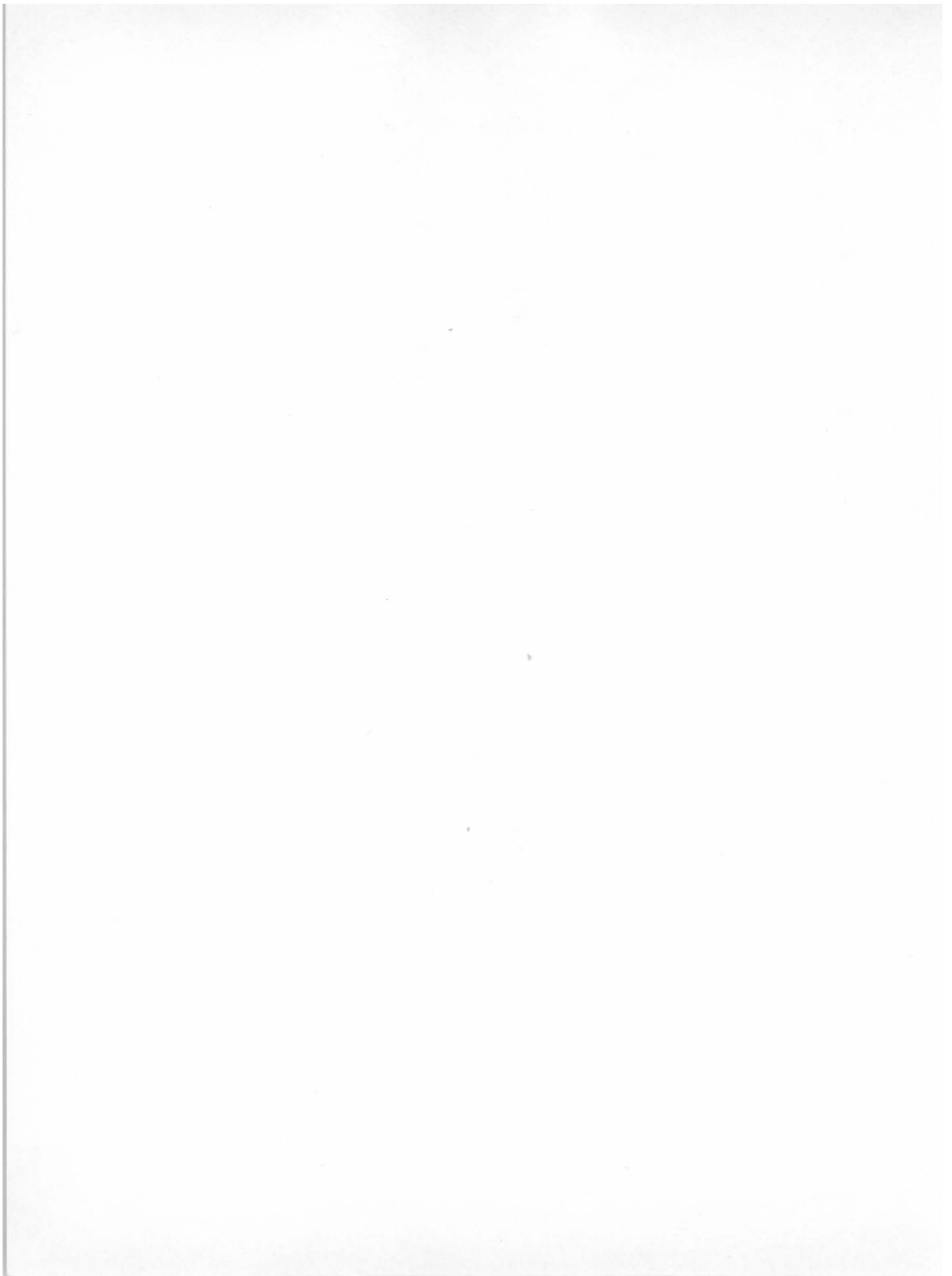
En el dilema entre restringirse a esquemas de erradicación de pobreza o avanzar hacia más amplias estrategias de NB, ¿cuáles serán las oportunidades si se atiende a las peculiaridades de América Latina como región distinta del Tercer Mundo, esto es, con un desarrollo intermedio donde hay varios países de una magnitud considerable, semi-industrializados y muy dependientes de un proceso de transnacionalización cada vez más absorbente? ¿Qué diferencias específicas podrían emerger de sus distintos regímenes políticos y esquemas de dominación en cuanto a su receptividad de las propuestas de NB? ¿Qué efectos tendrán las tendencias económicas internacionales con respecto a una prolongación de la presente recesión, con la secuela de medidas defensivas del norte (devaluación del dólar, proteccionismo, estancamiento de las negociaciones norte-sur en sus diversos foros) y de reacciones consiguientes por parte del Tercer Mundo? ¿Contribuirá esto a afianzar su unidad de acción y sus interrelaciones económicas y políticas? ¿Y qué repercusión podrá esperarse de un nuevo endurecimiento de las relaciones entre USA y la URSS, con un retorno a algo parecido a la guerra fría de los años 50?

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

Responder a estas cuestiones es un problema de hecho, mucho más que un esfuerzo de reflexión intelectual, aunque el vaticinio y la predicción sean una compulsión difícil de soslayar. Nuestra impresión

es que las opciones del presente en América Latina son estrechas. En cambio, se debería esperar más del futuro cercano, cuando probablemente aflorarán tendencias y posibilidades más propicias para llevar a cabo esfuerzos efectivos y permanentes destinados a superar las más ominosas formas de miseria humana.

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



UN ANALISIS SOCIOPOLITICO DE LA POBREZA Y DE
LAS ACCIONES TENDIENTES A SU ERRADICACION

Rolando Franco

79-8-2226

UN ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE LA POBREZA Y DE
LOS ACCIONES INDIVIDUALES Y SU RELACION
CON EL MEDIO AMBIENTE

Roberto Escobar

1982

I. UN PLANTEO GENERAL

1. Propósitos

Este trabajo persigue formular algunas puntualizaciones sobre la erradicación y/o alivio de la pobreza como meta de las políticas públicas. A tales efectos se describirán someramente las alternativas teóricas que se han desarrollado en sociología y que - al igual que frente a la mayoría de los otros objetos de análisis - se caracterizan por el énfasis que ponen unas en aspectos actitudinales y otras en los estructurales. Obviamente, sería deseable que esta bifurcación teórica fuera superada por el desarrollo de alguna teoría más inclusiva. Empero, no parece haber llegado todavía el momento de maduración que permita alcanzar tales metas. 1/

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

Se buscará ejemplificar con experiencias de políticas antipobreza y poner de manifiesto las dificultades enfrentadas y las razones del fracaso. No es necesario insistir en que la mayoría de las acciones destinadas a acabar con la pobreza no alcanzaron sus objetivos.

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

/Por ello

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

2. Los enfoques básicos

1. El tema de la pobreza se aborda, usualmente, desde dos perspectivas sociológicas diferentes. Una destaca ciertas características individuales, actitudinales especialmente, que se atribuyen a los pobres y que derivarían de una supuesta "cultura de la pobreza". Se afirma que los pobres lo son porque tienen actitudes y valores peculiares, porque participan de esa "cultura" que es diferente a la del resto de la sociedad y similar a todas las situaciones identificadas como pobreza cualesquiera sea la sociedad respectiva. Existiría entonces una diferencia extremadamente marcada entre los pobres y quienes no lo son. Y esto conduce a que, cuando la pobreza se define como un problema social, se tienda rápidamente a convertirla en un caso de patología postulándose como soluciones el cambio de las actitudes de los pobres, el esfuerzo de sacarlos de esa "cultura" propia y convencerlos o forzarlos a aceptar la que es dominante en la sociedad.

El corolario es que entendiéndolo a los pobres se entiende la pobreza. La verdadera razón de ella estaría en cierto voluntarismo de los individuos que viven en tal condición. Responsabilizar a los pobres de su situación, o presentaciones menos drásticas pero

/de igual

de igual contenido, tienen gran aceptación en ciertos ámbitos, por cuanto absuelven a los no pobres de toda responsabilidad en la generación y mantenimiento de las situaciones de pobreza. Asimismo, las autoridades tienden a ver las dificultades derivadas de la provisión de servicios públicos como un problema de los propios pobres, que carecerían de la capacidad de aprovechar las oportunidades que se les brindan. El problema sería la poca utilización de tales servicios por sus supuestos beneficiarios y no la defectuosa oferta que de los mismos se hace.

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

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

3. La opción

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

/Tal opción

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

4. Pobreza, una noción relativa

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

Es evidente también que la preocupación por los pobres y los intentos por implementar políticas que los favorezcan no son permanentes. Surgen en ocasiones determinadas y por motivos que habría que analizar más detenidamente.^{1/} Pero sí es evidente que al dejar de lado los casos individuales leales y cuando la lucha contra la pobreza adquiere los caracteres de preocupación societal, puede afirmarse que ello no deriva de la sensibilidad de quienes no son pobres, siendo necesario explicar dicho fenómeno como resultado de un conflicto social, donde chocan intereses de grupo o clase.

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

^{1/} Véase Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, 1971; Vintage Books, Random House, Nueva York, 1972.

^{2/} Rolando Franco, "Problemas de la definición y mensura de la pobreza".

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

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

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

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

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

/b) Los

b) Los criterios de definición de la pobreza. Una de las formas de definir el universo de los pobres que ha tenido mayor predicamento, ha sido seleccionar un conjunto de necesidades básicas materiales consideradas imprescindibles para la subsistencia. Debe quedar claro ^{empero} que no existen criterios "científicos" que permitan definir con rigor qué es lo necesario para subsistir y mucho menos cuáles son los puntos críticos.^{1/} Ello se encuentra condicionado por el momento histórico, el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad en cuestión, las aspiraciones consideradas válidas por los diferentes grupos sociales, el proceso de socialización a que someten a sus miembros, etc.

La pobreza es esencialmente dinámica, debido a que los hombres se encuentran inmersos en relaciones sociales que ejercen sobre ellos complejas y cambiantes presiones, a las cuales deben responder tanto en su consumo de bienes y servicios, como en otros aspectos de su comportamiento. La sociedad misma está continuamente cambiando y

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

entregando nuevas posibilidades y responsabilidades a sus miembros. Ellos, a su vez, desarrollan nuevas necesidades. Eso hace que no pueda haber una lista de necesidades absolutas, ni siquiera para mantener la eficiencia física o la salud, aplicables en cualquier tiempo y sociedad.

Por lo demás, los intentos de fijar criterios a partir de la preservación de la eficiencia física de los individuos son difícilmente separables del bienestar psicológico y de la estructura y cultura dominante en la sociedad como un todo.^{1/}

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

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

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

A partir de tal identificación de los pobres críticos es posible aducir la existencia de sectores protegidos que impedirían que el nivel de salarios jugara el rol equilibrador que le es inherente,

^{1/} Como ejemplo de las dificultades existentes para establecer mínimos adecuados, especialmente en materia nutricional, y la necesidad de tener en cuenta los hábitos alimenticios de cada país, puede recordarse la discusión sobre si el té debe ser considerado como una parte básica de la dieta mínima inglesa. ¿Basta el hecho de que exista la costumbre de tomarlo para que se torne necesario? Se argumenta que es psicológicamente necesario y que, además, cumple una importante función social, ya que constituye una de las vías más importantes por la cual los individuos mantienen relaciones sociales.

debido a razones de naturaleza institucional: la existencia de sindicatos, el mecanismo de las negociaciones colectivas, el establecimiento de legislaciones laborales sobre salarios mínimos, las leyes de inamovilidad, vale decir, "las presiones políticas sobre el gobierno ejercidas por el trabajo organizado", conducentes al establecimiento de barreras a la entrada en los sectores modernos de nuevos trabajadores, quienes quedarían así en situación de pobreza.

En cambio, si se define la pobreza de un modo amplio, se incluirá entre los pobres a un importante segmento de la fuerza de trabajo y podrá aseverarse que ello prueba que "la sociedad capitalista explota a los trabajadores" y los mantiene pobres.^{1/}

Es probable asimismo, que individuos que tienen el mismo ingreso lo reciban por vías radicalmente diferentes. Ello puede hacer que de acuerdo a otros criterios, en algunos casos puedan ser considerados pobres y en otros no. Lo mismo sucede con ciertas familias que si bien disponen de un ingreso monetario similar, se comportan y tienen actitudes muy diferentes en otros campos de interacción importantes. Por ejemplo, los pobres tendrán formas de seleccionar los alimentos que van a consumir, las ropas que van a vestir, el tipo de casa de que pueden disponer, diferentes a las de un individuo de ingreso similar pero socializado en pautas propias de la clase media.

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

^{1/} D.I. Offenbacher, "The proper study of poverty: Empirical vs. Normative Perspectives", en Ch. I. Waxman, editor, Poverty, Grosset & Dunlap, Nueva York, 1968, p.46.

5. La pobreza, problema societal

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

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

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

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

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

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

/Hay aquí

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

Es en este nivel macro donde, al adoptar determinados sistemas educacionales o de salud, se decide también si todos y cada uno de los habitantes disfrutarán de cierto nivel de bienestar compatible con los recursos existentes o si, por el contrario, se privilegiará a ciertas categorías sociales mientras otras permanecerán en el analfabetismo y carecerán de mínima atención sanitaria.

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

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

Pero, incluso la relación entre las variables apuntadas puede ser todavía más diferente de lo argumentado usualmente. Podría

/sostenerse que

sostenerse que haber alcanzado ciertos niveles de desarrollo se convierte en un obstáculo insuperable para la erradicación de la pobreza.1/ Cuando aquél adquirió características concentradoras y excluyentes no habrá beneficiado a los grupos más pobres y estará dotado de una dinámica tal, que dificultará su posible reorientación tendiente a satisfacer las necesidades básicas de los sectores sociales más amplios.

II. POBREZA Y POLITICA

1. ¿Cómo se distribuyen los bienes sociales?

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

2. Hay períodos históricos durante los cuales las sociedades adoptan cierto "estilo de desarrollo" que responde a un "arreglo" social aceptado por todos sus componentes estratégicos sea consensual, sea coercitivamente, y acorde con el cual se da una cierta forma de distribución, que deja en situación de pobreza a un sector de dicha sociedad.

1/ Ver Marshall Wolfe, "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", Revista de la CEPAL, Nº4, Segundo Semestre de 1977.

2. Los agentes sociales estratégicos

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

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

Esos agentes sociales estratégicos son aquellos sectores (clases, grupos u organizaciones) cuya activación política permite a sus dirigentes una participación constante en el proceso político nacional, cualesquiera sea el grado de poder que puedan ejercer en él.^{1/}

Un sector se encuentra "políticamente activado" cuando una proporción importante de los individuos que lo constituyen participan directamente en la formulación de demandas políticas, por ejemplo, mediante huelgas, conspiraciones u otras formas de hacerse presentes en la arena política.^{2/}

Las "demandas políticas" son preferencias acerca de políticas o decisiones del gobierno nacional, sostenidas por los agentes sociales con capacidad suficiente para colocar con continuidad sus preferencias

1/ Guillermo O'Donnell, Modernización y autoritarismo. Paidós, Buenos Aires, 1972.

2/ Ibidem.

/en el

en el campo de atención de quienes ocupan las más altas posiciones en el gobierno nacional, sea para actuar de conformidad con ellas, sea para denegarlas, sea para reprimirlas.^{1/}

Como se ha visto, la capacidad de "activación" o "actividad política" de los agentes sociales resulta ser el elemento básico que explica las probabilidades que tienen de obtener la inclusión de sus demandas en la agenda política nacional, aunque no siempre sea posible que obtengan la satisfacción de las mismas. Esa activación debe entenderse entonces como la propiedad de sectores dotados de capacidad suficiente para transformar meras preferencias políticas en "demandas" políticas. Para ello el agente social debe contar con una base de organización permanente y no subordinada a otros sectores y con una red de comunicaciones que permita a sus dirigentes acceder fácilmente a los miembros del sector y, a su vez, facilite a éstos el poder responder rápidamente a los mensajes de los dirigentes.^{2/}

3. Recursos de poder

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

Es necesario distinguir diversas formas, también, en que se dan las relaciones entre los actores sociales. Así, la dominación constituye una relación asimétrica, no igualitaria, pero recíproca, en la cual el dominante tiene capacidad para restringir las alternativas de acción o decisión que hubieran estado a disposición del subordinado

^{1/} Ibidem.

/e, incluso,

^{2/} Ibidem.

e, incluso, puede tener la capacidad de imponerle decisiones que de otro modo no hubiere adoptado. 1/ La dominación se compone de dos elementos, el poder y la influencia.

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

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

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

1/ Guillermo O'Donnel y Delfina Linck, Dependencia y autonomía, Amorrotu, Buenos Aires, 1973.

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

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

Agregaba que algunos de "estos grupos y clases logran expresión propia, se organizan, definen orientaciones políticas, dan sentido práctico a ciertas ideologías, etc. Otros, por sus peculiaridades - como las masas - participan y actúan a través de la influencia que ejercen indirectamente sobre la estructura política o el sistema económico, presionando o dinamizando a otros grupos sociales específicos capaces de actuar organizada o institucionalmente. Por último, algunos sectores adquieren por su capacidad de actuar como grupos de presión directa sobre el aparato estatal y cuya influencia puede ser considerable en la definición de las políticas de desarrollo e incluso en el proceso productivo mismo".^{1/}

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

^{1/} Fernando H. Cardoso, "Los agentes de cambio y conservación en América Latina", en Cuestiones de Sociología del Desarrollo de América Latina. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, p.41.

/No puede

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

4. Los pobres carecen de recursos de poder efectivo

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

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

Pero las probabilidades de éxito de las demandas populares, en cuyo seno se encuentran las más específicas reivindicaciones de los pobres, son posibles en aquellos regímenes donde el tipo de recurso de poder con que ellos cuentan (por ejemplo, el número de individuos que importa por su peso electoral) tiene algún valor en el ámbito político.^{1/} La presión indirecta mencionada sería válida y utilizable en regímenes donde los mecanismos democráticos se encuentran en funcionamiento y donde el estilo predominante, por eso mismo, favorece las demandas populares.

^{1/} "Sin duda el mercado es un terreno que favorece al empresario, a los grupos profesionales y a los sectores de altos ingresos en general, en tanto que el voto es un recurso que puede dar un mayor poder al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados". Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas. ILPES, Santiago, septiembre 1977, p.49.

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

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

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

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

Otra diferencia entre uno y otro régimen puede encontrarse en los grupos que deben contribuir para financiar esa transferencia en favor de los más pobres. Cuando el principio fundamental de la política económica es asegurar las mayores posibilidades de acumulación a los grupos empresariales, las políticas de alivio a la pobreza se financiarían mediante transferencias al interior de los sectores populares.

Analizando diversos casos de distribución del ingreso en América Latina,

/Figueroa y

Figueroa y Weiskoff han destacado que en el caso de países con distribuciones que denominan "bipolares", gana el 5-10 por ciento más rico y pierde el resto.^{1/} Sin embargo esa pérdida no es homogénea para todos los estratos y al parecer se produciría una nivelación por abajo como, según apreciación de Paulo Singer, se sucedió en el Brasil. Pequeñas transferencias a favor de los más desposeídos tienen un impacto relativo importante, por el bajo porcentaje del ingreso nacional total que absorben y un rendimiento político grande dado el número de los beneficiarios. Ello hace factible que regímenes que necesitan mejorar su imagen recurran a tal expediente. Asimismo, esos traslados de ingreso tenderían a producir un quiebre al interior de los estratos populares, con la correlativa disminución de la oposición a la política económica pro-empresarial vigente. La escasez de recursos de poder, elemento fundamental de la pobreza, hace pensar que el intento de reorientar el estilo de desarrollo vigente colocando la erradicación de la pobreza como objetivo estratégico central, sólo puede ser el resultado de la actividad de otros grupos sociales, que no de los pobres. Serán el "Estado" o los grupos que tienen acceso al mismo los que, por razones que habría que estudiar, deciden preocuparse de la situación de los más pobres.

En la actualidad, el interés internacional por la pobreza aparece como muy central en lo que Marshall Wolfe ha denominado "utopías concretas creadas por comités", pero es dudoso que la mayoría de los gobiernos de los países que cuentan con importantes segmentos de su población en situación de pobreza crítica compartan dichas preocupaciones en la práctica, aunque puedan aparecer haciéndolo en las declaraciones.^{2/}

1/ Adolfo Figueroa y Richard Weiskoff, "Visión de las pirámides sociales: Distribución del ingreso en América Latina", Ensayos ECIEL, No 1, Noviembre de 1974.

2/ Marshall Wolfe, "Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy", CEPAL, Santiago, marzo 1976. Véase también Jorge Graciarena, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", Revista de la CEPAL No 8, 1979.

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

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

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

También puede actuarse por razones de prudencia, con lo cual el grupo al que se busca beneficiar serían los no pobres, a los que se tiende a proteger a través de las acciones dirigidas supuestamente a beneficiar a los pobres.^{1/}

Diversas experiencias históricas parecerían demostrar que los pobres extremos son menos peligrosos de lo que se cree, ya que ninguna revolución se ha gestado a partir de situaciones de miseria generalizada.

^{1/} "But the real issue is not whether land reform is politically easy. The real issue is whether indefinite procrastination is politically prudent. An increasingly inequitable situation will pose a growing threat to political stability". Robert McNamara, "The Nairobi Speech", World Bank, The Assault on World Poverty, The World Bank & The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975, p.94.

Emperó, es a partir del temor que tal situación genera, que surge el interés de los grupos dominantes por la pobreza. 1/

Así, Piven y Cloward han afirmado que la clave para entender los servicios de ayuda son las funciones que ellos cumplen para el orden político y económico más general. La ayuda es una institución secundaria y de mantenimiento. Sus estudios tienden a demostrar que los programas de ayuda son iniciados o expandidos por las masas desempleadas y que ellos son abolidos o reducidos cuando se ha logrado restaurar la estabilidad política. Las políticas de ayuda son expandidas, en fin para calmar los desórdenes civiles y se tornan restrictivas para reforzar las normas de trabajo. Son, por tanto, cíclicas - liberales o restrictivas - dependiendo de los problemas de regulación social con los cuales el gobierno debe enfrentarse. 2/

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

2/ Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, cit. También Xavier Greffe, La Politique Sociale. Presses Universitaires de France, Paris, 1975.

III. LA ACCION CONTRA LA POBREZA COMO PROBLEMA POLITICO

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

1. La adopción de una política

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

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

Las políticas públicas, incluso las aparentemente técnicas, forman parte de un proceso político más amplio del que son definiciones

/parciales y

parciales y visibles y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas y utilizan los recursos de poder de que disponen a efectos de tratar de imponer sus puntos de vista. Los gobernantes se ven así forzados a considerar gran cantidad de elementos fuera de los puramente técnicos, incitados por las acciones de quienes pretenden beneficiarse o no ser lesionados en sus intereses por las decisiones políticas que deben adoptar.

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

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

2. La ejecución de una política

La política estatal es así apoyada, interceptada, frenada, alterada, presionada, boicoteada por las acciones de los grupos sociales afectados, positiva o negativamente, por ella. Este proceso no termina en el momento de aprobarse el proyecto por el organismo público correspondiente, sino que se desarrolla en la densa trama de acciones cotidianas en que participan los actores. Los contenidos técnicos y la coherencia económica pasan a segundo plano o incluso desaparecen ante la lucha de intereses grupales. Es, como se ha dicho, en la fase de ejecución donde la política real adquiere su perfil concreto y se marcan las desviaciones, concordancias y contradicciones con la política tal como había sido formalmente definida: "el juego de negociación, transacción y resistencia comienza después de elaborado el plan y rigidizada la posición formal del Gobierno".^{1/}

Debe destacarse que las decisiones nacionales tendientes a reducir la pobreza exigen un soporte administrativo efectivo al nivel local. Al alejarse espacial y jerárquicamente, del centro de la toma de decisiones nacional, el poder de las oligarquías locales crece considerablemente. Las líneas jerárquicas entre las autoridades nacionales y quienes deben implementar las acciones localmente se quiebran, siendo probable además que las autoridades no cuenten con fuerza suficiente para aplicar, aunque quisieran hacerlo, las decisiones gubernamentales ante el poder de las oligarquías locales. Por todo ello, los diferentes programas formalmente destinados a favorecer a los grupos más pobres son a menudo torcidos y terminan beneficiando a los intereses establecidos.

Tales resistencias han sido enfrentadas mediante diversas alternativas entre las que pueden mencionarse la confrontación directa y la coalición con los sectores dominantes locales para, a cambio de otorgarles cierto tipo de beneficios, obtener que por lo menos una parte

^{1/} Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci, Enfoque crítico de la planificación en América Latina, ILPES, Santiago, 1972.

de los beneficios de los programas lleguen a sus potenciales destinatarios. La elección implica, como es obvio, una estrategia política y un conocimiento de los recursos de poder disponibles para llevarla adelante.

3. Conflictos burocráticos e implementación de los programas

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

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

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

/de interés

de interés influyen la toma de decisiones estatales. Por otro lado, las políticas de erradicación constituyen un mecanismo de control social de los pobres.

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

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

4. El éxito probable de los programas contra la pobreza

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

"En todo caso, por lo dicho resulta claro que sean cuales fueren las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso, que llega hasta la exclusión de algunos, hace difícil o imposible la obtención de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica, por ejemplo, cuando los afectados por ella no tienen ninguna voz en la

/definición del

definición del proyecto político ni en el proceso de planificación, y sólo son percibidos como víctimas indeseables de ellos. En ese sentido el mayor o menor grado de exclusión y de desigualdad entre los actores admitidos es una de las causas, aunque no la única, de la mayor o menor desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo".^{1/}

IV. POBREZA, PRODUCTO DE LAS INSTITUCIONES VIGENTES

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

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

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

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

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

^{1/} Aldo E. Solari, Edgardo Boenninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas. Santiago, ILPES, 1977, p.53.

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

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

3. Cuando se enfatiza excesivamente la importancia que pueden tener las organizaciones sindicales en la creación de diferencias al interior de la clase trabajadora, aduciendo que por esa vía se crean "barreras" al acceso al sector moderno de la economía o a los empleos mejor remunerados de los individuos insertos en el sector tradicional, informal, o como se le designe, se olvidan otros factores

1/ Milliband, cit., p.184.

2/ Milliband, p.185.

bastante más importantes. En primer lugar, se omite que frente a los trabajadores se encuentran los patrones que, indudablemente, tienen mayor capacidad negociadora, están mejor organizados y aspiran - por la lógica misma de su papel en el proceso económico - a reducir el costo de la mano de obra a los límites más bajos que sea posible.

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

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

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

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

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

7. Muchas políticas antipobreza tienden a apoyarse en el principio del dualismo. Existiría un sector moderno, responsable del crecimiento global alcanzado por la economía y que no debería ser obstaculizado en manera alguna, a efectos de que pudiera seguir cumpliendo adecuadamente con dicha misión. Hay otro sector, en cambio, atrasado, que no tiene interrelaciones con el moderno, donde se concentra la pobreza. Se trata, en fin, de dotar a este segundo sector económico del dinamismo necesario para que también comience a aumentar su magra productividad. Antes, en los planteos clásicos derivados de Boeke, se pensaba que el centro se expandiría e iría captando

/proporciones mayores

proporciones mayores de su hinterland, esperándose que en cierto momento todo el ámbito económico de la nación estuviera incorporado. La experiencia demostró que no era así, o que la marginalidad se reproducía al interior de los espacios considerados modernos.^{1/} Ahora la tesis aparece modificada. Ya no se espera la absorción por el sector moderno, sino que se cree posible que las formas de producción tradicionales y obsoletas adquieran una dinámica propia y paralelamente al avance del sector moderno, aumenten su productividad, luego de un pequeño impulso exterior.

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

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

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

^{1/} Ver más detenidamente en Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Tegria, acción social y desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México, 1976, pp. 406-421.

V. EPILOGO

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

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

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

Las reflexiones anteriores muestran que si en lugar de la idea de la
 la guerra de independencia como las insurrecciones. Sin embargo,
 esto no debe conducir a que se abandone el intento de hacer algo
 en tal sentido. En algunas de las grandes revoluciones americanas,
 concentradas y organizadas, el movimiento de las ideas y
 instituciones con un carácter profundamente humanitario y social
 también condujo a la necesidad de preparar a los pueblos
 y a una forma social que no se desvirtuara en las revoluciones
 como insurrecciones.

La posibilidad de ir creando las condiciones de la revolución
 depende de las etapas sucesivas del desarrollo de las ideas
 y de la forma de la guerra y de la posibilidad de mantenerla
 en algún momento más o menos constante, hasta llegar a la victoria
 definitiva.

Por lo mismo, las reflexiones anteriores no deben conducir
 como un estímulo a la insurrección, ni como una medida de emergencia
 revolucionaria, sino como un llamado a la acción sobre las diferencias
 existentes, sobre las luchas por la liberación de los pueblos y sobre
 la necesidad que existe de que las naciones débiles y explotadas
 de África y Asia, y especialmente de la América, sean rescatadas en el mundo
 por la acción política socialista.