

Pobreza y homogeneización social:

Tareas para los 90

Victor E. Tokman*

1. Antecedentes sobre la pobreza

El objetivo de este trabajo es analizar las perspectivas futuras en materia de pobreza en América Latina. Para ello resulta conveniente revisar aunque de manera somera, la evolución histórica de la misma ya que se requiere conocer el punto de partida. A este aspecto dedicaremos la presente sección. Posteriormente abordaremos tres interrogantes. En primer lugar, si la erradicación de la pobreza es tarea posible. En segundo término, cómo enfrentarla y por último, cuales son los condicionantes de una estrategia futura.

Los datos disponibles sobre pobreza en la región permiten observar su evolución desde 1960. Los mismos están contenidos en el cuadro siguiente, el que registra las siguientes tendencias. En primer lugar, existe un claro quiebre en la evolución antes y después de 1980 que hace necesario analizar por separado ambos sub-períodos. El período pre-crisis se caracteriza por avances sostenidos en materia de pobreza ya que la misma disminuye de afectar al 51 por ciento de los hogares latinoamericanos en 1960 a 35 por ciento en 1980. Este fenómeno se registra tanto para los pobres en general como para aquellos que se encuentran en estado de indigencia, es decir con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades de alimentación. Ello no obstante, este progreso relativo no es suficiente como para determinar una disminución en el número absoluto de pobres los que hacia 1980 ascendían a 144 millones.

Es interesante observar que dicha tendencia muestra una desaceleración en los setentas, en particular a partir del primer shock petrolero ya que el grueso de la reducción se concentra en los años sesenta. Por otro lado existe una asimetría en el proceso pues mientras la pobreza en zonas rurales se contrae, la existente en las ciudades se mantiene casi constante en términos relativos. Esta asimetría es en gran medida el resultado del rápido proceso

* Director del Departamento de Empleo y Desarrollo de la OIT, Ginebra. Las opiniones expresadas en este trabajo no comprometen a la Institución.

de migraciones y de las características de la absorción de empleo en las zonas urbanas. Así, mientras disminuye el empleo agrícola de bajos ingresos, la ocupación informal urbana se convierte en el sector de más rápido crecimiento llegando en 1980 a representar el 16 por ciento de la fuerza de trabajo, magnitud similar a la ocupación agrícola tradicional. Debe notarse sin embargo, que esta informalización creciente no implica que el empleo moderno no haya crecido, sino que por el contrario la misma se produce en un contexto de rápido crecimiento de la ocupación y con salarios reales en expansión, particularmente en la industria y en los servicios modernos.

Cuadro 1. América Latina: Evolución histórica de la pobreza

	1960	1970	1980	1986	1989 ¹
<u>I. Hogares</u>					
Pobreza	<u>51</u>	<u>40</u>	<u>35</u>	<u>37</u>	<u>37</u>
Urbana	n.d.	26	25	30	31
Rural	n.d.	62	54	53	54
<u>Indigencia</u>	<u>26</u>	<u>19</u>	<u>15</u>	<u>17</u>	<u>17</u>
Urbana	n.d.	10	9	11	12
Rural	n.d.	34	28	30	31
<u>II. Personas</u>					
Pobreza	n.d.	<u>47</u>	<u>41</u>	<u>43</u>	<u>44</u>
Número (en millones)	110.0	129.8	143.8	175.1	183.2
Urbana	n.d.	n.d.	30	36	36
Rural	n.d.	n.d.	60	60	61
<u>III. Indigencia</u>					
	n.d.	n.d.	<u>19</u>	<u>21</u>	<u>21</u>
Urbana	n.d.	n.d.	11	14	n.d.
Rural	n.d.	n.d.	33	36	n.d.

¹ Estimación.

Fuentes. CEPAL (1990); O. Altimir (1979).

La crisis de los años ochenta y las políticas de ajuste seguidas interrumpen la tendencia y la pobreza no sólo no continúa disminuyendo sino que se llega al fin de la década con niveles de pobreza e indigencia superiores a los del año 1980. En la actualidad, alrededor del 44 por ciento de la población latinoamericana (183 millones de personas) tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza lo que significa que el 37 por ciento de las familias son pobres. El 17 por ciento de las mismas está en condiciones de indigencia.

La crisis se muestra con mayor intensidad durante el primer quinquenio de la década, pero las estimaciones más recientes (estadísticamente más débiles) reflejan que la región no logra todavía superarla. La asimetría de comportamiento rural y urbano se mantiene pues el deterioro se concentra en las ciudades, aunque no se registran progresos significativos en las zonas rurales. Más aún, los niveles de indigencia rurales muestran un ligero aumento sugiriendo un efecto diferenciado de la política de ajuste que beneficia a los campesinos con tierra a través de la mejora de precios agrícolas, pero perjudica a los que dependen de su trabajo pues los salarios en el sector se deterioran.

El aumento de la pobreza en las zonas urbanas da origen a lo que el PREALC (1988) ha denominado, deuda social. La misma se refiere al impacto de la crisis tanto sobre los niveles de pobreza como sobre la distribución de los costos del ajuste. El efecto principal se genera por los cambios registrados en el mercado de trabajo los que pueden agruparse en tres.

El primero es la pérdida de dinamismo en el proceso de creación de empleo, lo que ante el crecimiento acelerado de la población resulta en una expansión del desempleo particularmente en los años iniciales del ajuste. El segundo es un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo generados ya que se produce una informalización de la estructura del empleo, pues es este sector el que compensa la queda de las empresas medianas y grandes y en algunos países, la disminución del empleo público como resultado de la política seguida. Esta informalización, al concentrarse en los servicios, profundiza las tendencias históricas de terciarización registradas en la región. Por último, se produce un deterioro generalizado de los ingresos del trabajo, tanto en los asalariados como con mayor intensidad, en los trabajos informales. Este último factor afecta la distribución funcional del ingreso,

de manera que el costo del ajuste termina recayendo con mayor intensidad en aquellos cuyos ingresos dependen de su trabajo y en los de menores ingresos, tanto pobres como grupos de ingresos medios (véase, cuadro 2).

En síntesis se llega a una situación de una deuda social acrecentada durante la década pasada la que afecta los niveles de pobreza y deteriora la distribución de los ingresos. Ello además quiebra una sostenida aunque insuficiente, tendencia a la disminución de la pobreza durante el período previo a la crisis. La intensidad de la crisis es sin embargo de tal envergadura que el efecto combinado del quiebre de tendencia y de la percepción de desigualdad, no se traduce en presiones sociales exageradas. Por el contrario, la apertura democrática coincide con una moderación en las demandas que por ello mismo requiere de atención urgente. La pregunta es entonces, si esta tarea es posible.

Cuadro 2. América Latina: Empleo y ingresos laborales, 1950-89

	1950	1980	1989
<u>I. Empleo</u>			
Grado de urbanización ¹	45	68	74
Desempleo abierto urbano ²	3	6	5
Subocupación ³	42	34	37
Empleo rural tradicional ⁴	32	18	15
Informalización ⁵	10	16	22
Terciarización ⁶	26	42	48
<u>II. Ingresos del trabajo</u>			
Salarios			
- Mínimos		100	76
- Agrícolas		100	80
- Industria manufactura		100	95
- Sector público		100	70
- Construcción		100	93
Ingresos medios sector informal		100	58
Participación de los ingresos del trabajo en el ingreso total		45	42

¹ Porcentaje de población económica activa (PEA) no agrícola en el total de PEA. ² Tasa de desempleo urbana. ³ Porcentaje de PEA en sectores rural tradicional e informal urbano sobre PEA total. ⁴ Porcentaje de PEA en sector rural tradicional sobre PEA total. ⁵ Porcentaje de PEA en sector informal urbano sobre PEA total. ⁶ Porcentaje de PEA en servicios sobre PEA total.

Fuente. PREALC (1990).

2. Superación de la pobreza:

¿tarea posible?

Hemos visto que la pobreza afecta al 37 por ciento de los hogares latinoamericanos y que 17 por ciento de ellos está en condiciones de indigencia. La pregunta relevante es si la erradicación de la misma es tarea posible. Para ello es necesario estimar los recursos que serían necesarios para que todos los hogares obtuvieran ingresos superiores a la línea de pobreza. En el cuadro siguiente se recoge una estimación para el año 1986 que establece la brecha de pobreza en relación al producto geográfico bruto. En promedio se requeriría transferir alrededor del 4,8 por ciento del producto para erradicar la pobreza y sólo el 1 por ciento para terminar con la indigencia.

La estimación efectuada por el Banco Mundial (1990) señala que para erradicar la pobreza en la Región se requeriría transferir el 0,7 por ciento del producto, lo que sería equivalente a un impuesto del 2 por ciento sobre las rentas del 20 por ciento más rico de la población. La magnitud del esfuerzo a realizar es significativamente menor al requerido en otras regiones en desarrollo como Asia del Sur donde se requeriría transferir el 10 por ciento del producto o en Africa donde el porcentaje se eleva al 11 por ciento. Debe notarse que el ingreso mínimo utilizado por el Banco para efectuar esta estimación se asemeja a la línea de indigencia del cálculo de Cepal.

Ambas estimaciones sugieren entonces que la tarea de erradicación de la pobreza en América Latina no sólo es posible, sino que relativamente marginal. Cabe sin embargo efectuar los siguientes comentarios. En primer lugar la situación es variable por países. Si bien la erradicación de la indigencia demandaría menos del 2 por ciento del producto en la gran mayoría de los países considerados, los porcentajes se elevan al 3 y al 8,6 por ciento en los casos del Perú y Guatemala respectivamente. Los requerimientos de recursos para eliminar la pobreza presentan una variabilidad aún mayor. Por un lado, en países como Argentina y Uruguay sería necesario transferir menos del 1 por ciento del producto, mientras que al otro extremo en Guatemala se requiere transferir el 29 por ciento. La tarea parece menos factible en algunos países que en otros.

Cuadro 3. América Latina: Brechas de pobreza en 1986

	Pobreza por ingresos ¹	Pobreza según necesidades básicas ¹	Indigencia por ingresos ¹	Brecha de pobreza		Brecha indigencia		Relación entre brecha de pobreza y impuestos a los ingresos y utilidades
				Ingreso total	Ingreso de no pobres	Ingreso total	Ingreso de no pobres	
América Latina	37,0	50,0 ²	17,0	4,8	n.d.	1,0	n.d.	n.d.
Argentina	13,0	22,7	3,8	0,8	0,8	0,2	0,2	47,0
Brasil	40,1	n.d.	18,6	6,1	6,5	1,2	1,3	88,0
Colombia	37,7	34,1	17,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	160,0
- Bogotá	35,9	n.d.	15,2	4,6	4,9	0,9	1,0	n.d.
- Resto area urbano	42,4	n.d.	22,3	7,6	8,3	1,8	2,0	n.d.
Costa Rica	24,3	31,9	8,2	3,7	3,9	0,7	0,7	140,0
Guatemala	67,1	n.d.	42,8	29,1	38,2	8,6	11,3	1 800,0
México	29,9	n.d.	10,2	4,2	4,5	0,7	0,7	94,0
Panamá	35,4	n.d.	16,9	5,6	6,0	1,3	1,4	80,0
Uruguay	14,9	22,0	1,3	0,7	0,7	0,1	0,1	47,0
Venezuela	26,7	35,4	9,2	3,9	4,1	0,6	0,6	22,0

¹ Porcentaje de hogares. ² Porcentaje de personas.

Fuentes. CEPAL (1990); Pobreza según necesidades básicos de PNUD (1990a); Impuestos a los ingresos y utilidades de Banco Mundial (1990).

En segundo lugar, la relación de brecha de ingresos con el producto tiende a disminuir la magnitud del esfuerzo requerido. En el cuadro se agrega la brecha en relación a los ingresos de los no pobres la que muestra un aumento significativo en el coeficiente en varios casos. Más adecuado aún es relacionar los recursos necesarios con por ejemplo, las recaudaciones fiscales por concepto de impuestos directos a los ingresos, a las utilidades y a las ganancias de capital. En este caso el monto a transferir anualmente alcanza al 50 por ciento de dichas recaudaciones en los casos de Argentina y Uruguay, es equivalente casi a la totalidad en México, Panamá y Brazil, los supera en 50 por ciento en Colombia y Costa Rica y representaría entre 8 y 18 veces dichas recaudaciones impositivas en Perú y Guatemala. El esfuerzo así medido deja entonces de aparecer como marginal.

En tercer lugar, la brecha utilizada se refiere a ingresos faltantes para alcanzar la línea de pobreza. Ella no incluye la pobreza resultante por falta de acceso a los servicios básicos como educación, salud y vivienda. La exclusión en este caso no es de carácter monetario, porque generalmente son bienes públicos. Se estima que alrededor del 18 por ciento de la población latinoamericana que no se considera como pobre de acuerdo al método del ingreso, lo sería por insatisfacción de necesidades esenciales (PNUD, 1990a).

Deberían asimismo considerarse las filtraciones asociadas a los programas de transferencias de ingresos los que en la práctica indican que menos del 40 por ciento del ingreso transferido llega en definitiva a los grupos objetivos. Ello implicaría multiplicar por 2,5 los recursos requeridos. Por último, el aspecto de mayor importancia es que la tarea de erradicación de la pobreza no puede enfrentarse sólo mediante transferencias de ingreso corriente, ya que sería necesario mantenerlas a través del tiempo.

Dado que el aumento de la pobreza durante el período más reciente se asocia al aumento del desempleo, al deterioro en la calidad de la ocupación y en las menores remuneraciones, pueden estimarse los requerimientos de inversión y de ingresos corrientes que habría que asignar para al menos retornar a la situación existente a comienzos de la década pasada. El PREALC (1988) estimó que para amortizar la deuda social de corto plazo se requiere asignar en promedio para América Latina recursos equivalentes a un 4,5 por ciento del producto. De los mismos, un tres por ciento debería destinarse a la generación de empleos estables y bien remunerados que permita la reducción

de la extensión de la pobreza. Ellos deberían complementarse con un aumento del gasto social equivalente a un 1,5 por ciento del producto para compensar el aumento en intensidad de la pobreza. Asimismo, si se quiere establecer una distribución equitativa del costo del ajuste entre los sectores no pobres, habría que transferir alrededor del 0,5 por ciento del producto en favor de los asalariados. En definitiva el mencionado estudio estima necesidades de recursos de alrededor del 5 por ciento del producto para amortizar el aumento de la deuda social en la década pasada. Si el objetivo es erradicar la pobreza existente en 1980 y no sólo su expansión y se tiene en cuenta el ritmo histórico de reducción de la pobreza en las décadas anteriores a la crisis, sería necesario destinar un 29 por ciento del producto.

Las magnitudes referidas califican la envergadura de la tarea a enfrentar y la ponen a nuestro juicio, en una perspectiva más adecuada. La erradicación de la pobreza en América Latina y en particular, la indigencia aparecen como metas alcanzables pero en ningún caso marginales ni por la magnitud los recursos necesarios, ni por la intensidad de los cambios que significan dichas transferencias.

3. Cómo combatir la pobreza

La erradicación de la pobreza es tarea posible pero no marginal. Se requieren recursos considerables y políticas destinadas a tal objetivo. Cómo hacerlo ha sido tema de debate continuo en América Latina. En esta sección revisaremos algunos de los ejes de ese debate, poniendo el énfasis en el estado actual de la discusión. Comenzaremos con el análisis de la relación entre crecimiento y pobreza para continuar con el acuerdo convencional (conventional wisdom) que existe en el presente sobre la manera de enfrentar la pobreza en un marco de ajuste estructural. Examinaremos con posterioridad las líneas estratégicas de los programas anti-pobreza y finalmente, dejaremos planteadas dos interrogantes que a nuestro juicio, requieren de un análisis más profundo que el que podemos otorgarle en este trabajo.

(i) Crecimiento, distribución del ingreso y pobreza

Las décadas anteriores a la crisis de los ochenta permitieron aprender ciertas lecciones sobre la relación entre crecimiento y pobreza. La primera

fue que el crecimiento por si solo no fué suficiente para disminuir los niveles de pobreza. Aún cuando el efecto del crecimiento económico fue positivo, su intensidad resultó débil y los niveles de pobreza sólo se redujeron levemente a pesar del alto crecimiento registrado. Así, durante el período 1960-77 el producto se expandió en 161 por ciento, mientras que la reducción de la pobreza fue de solo 18 puntos de porcentaje (PREALC, 1988). Esta observación sobre el restringido efecto derrame del crecimiento se asocia estrechamente a la relación entre crecimiento y cambios en la distribución del ingreso. Una economía con alta concentración de riqueza e ingresos tiende a reproducir el mismo patrón al distribuir los frutos del crecimiento económico, siendo limitados los beneficios que se trasladan a los grupos más pobres.

Tres ejemplos permiten ilustrar la interacción existente entre crecimiento y distribución de ingresos, ya que en aquellos países donde la expansión económica se produce simultáneamente con una mejora en la distribución, la pobreza disminuye más de lo que hubiera sido posible por el efecto crecimiento. Colombia en el período 1971-88 muestra cómo la pobreza disminuye más rápidamente debido a la mejora en la distribución de los ingresos. De haberse mantenido constante la distribución, la pobreza debería haberse reducido en 8 puntos de porcentaje; mientras que el resultado efectivo fué una reducción de 11 puntos de porcentaje. El caso opuesto se registra en Brasil durante el período 1960-80, donde la alta tasa de crecimiento alcanzada se compensa por el deterioro en la distribución de ingresos produciendo una reducción efectiva de la pobreza de 29 puntos de porcentaje en comparación a los 34 puntos de porcentaje que se debería haber reducido de no haber mediado cambios distributivos regresivos. Costa Rica muestra durante el período 1971-86 la neutralidad de la distribución, al trasladar el crecimiento de manera proporcional a la disminución en la pobreza (Banco Mundial, 1990).

Una segunda lección que se desprende del período previo a la crisis es que un mayor nivel de ingresos no asegura mejores niveles de desarrollo humano. Sri Lanka registra una esperanza de vida de 71 años y una tasa de alfabetismo de 87 por ciento con un nivel de ingreso per cápita de 400 dólares. Brasil, con un ingreso 5 veces superior, registra una esperanza de vida de sólo 65 años y una tasa de alfabetización de 78 por ciento (PNUD, 1990b). Asimismo, el crecimiento no se asocia estrechamente con el nivel y estructura del gasto social. Existen ejemplos de países con alto crecimiento y bajo nivel de gasto social, mientras que en otros, el lento crecimiento se ve compensado por el

mantenimiento de un alto nivel de gasto social debidamente focalizado que resulta en progreso sostenido en los niveles de desarrollo humano.

La tercera lección que emerge de la experiencia es que las políticas antipobreza basadas exclusivamente en la redistribución de ingresos y/o activos, no son sostenibles en el largo plazo. Las políticas seguidas en varios países latinoamericanos particularmente en la primera mitad de los años setenta muestran la transitoriedad de la redistribución si no va acompañada de una expansión económica y de un manejo adecuado de los equilibrios macroeconómicos. Argentina, Chile, Bolivia, Colombia y Perú registran experiencias de políticas redistributivas basadas en la expansión del empleo y los salarios en un contexto macroeconómico con existencia de capacidad ociosa e insuficiente demanda efectiva. Estas experiencias fueron de corta duración debido a sus efectos económicos y políticos. En lo económico, la expansión generó desequilibrios macroeconómicos no anticipados como la escasez de oferta y la inflación y en lo político, introdujo una alta inestabilidad dado su impacto sobre el equilibrio de poder prevaleciente (Tokman, 1988).

Por otro lado, aún en ausencia de políticas redistributivas, los desequilibrios macroeconómicos cualquiera sea su origen afectan en mayor medida a los pobres porque son los que poseen menos mecanismos de defensa. Tal es el caso de la inflación o de las políticas de contracción que siguen a las fases de sobreexpansión.

La cuarta lección se desprende de la experiencia recesiva más reciente, donde la contracción o estancamiento del producto fueron acompañados por un agravamiento en las condiciones de pobreza (véase, sección 1). Sin expansión económica, las posibilidades de enfrentar la pobreza son muy limitadas. Ello a pesar de que es posible continuar protegiendo el gasto social lo que al menos contribuye a compensar el efecto negativo de la recesión y aún en algunos casos, permite continuar mejorando durante un cierto período los indicadores de necesidades básicas.

En conclusión, la experiencia indica que el crecimiento económico constituye condición necesaria para enfrentar la pobreza. El mismo sin embargo, no es suficiente y logra mayor efectividad cuando se acompaña de una mejora en la distribución del ingreso. El gasto social puede por su lado también contribuir a la disminución de la pobreza, presentando como ventaja su autonomía relativa tanto del nivel como del ritmo de expansión del producto.

(ii) Política macroeconómica
y pobreza

El segundo tema que interesa analizar es el grado de consenso relativamente generalizado que se registra en torno a como enfrentar la pobreza en el marco de la política macroeconómica de ajuste. Existe hoy coincidencia acerca de la necesidad de incorporar el objetivo de disminución de la pobreza tanto en el largo plazo como durante la transición. Esta necesidad fue ignorada hasta muy reciente ya que se sostenía que el crecimiento y la mejora en las condiciones de pobreza se encontraban positiva y linealmente relacionados. La posición oficial de organismos como el Fondo Monetario Internacional reconoce en la actualidad que el objetivo debe ser alcanzar "un crecimiento de alta calidad" lo que implica crecer de manera que sea sostenible en lo económico y en lo ambiental y que en lo social resulte en beneficio de los pobres y de los grupos más vulnerables. Se reconoce también a diferencia del pasado reciente, que en la transición de una economía con desequilibrios y rigideces a un patrón de crecimiento de alta calidad, los pobres pueden verse afectados negativamente. Ello implica aceptar dentro del paquete de ajuste convencional políticas compensatorias y redes de protección, tales como, proteger el nivel de gasto social, mantener los subsidios específicos para los grupos más vulnerables, postergar alzas de impuestos sobre alimentos y otros (Camdessus, 1990).

El planteo anterior asigna carácter temporal al efecto negativo del ajuste y destaca dos premisas fundamentales. La primera es que no hay alternativa a una fuerte disciplina macroeconómica que reduzca los déficits fiscales y controle la expansión monetaria para lograr la estabilidad de precios y tasas de cambio realistas. La segunda es que pasado el período de transición esta política macroeconómica asegura el crecimiento de alta calidad buscado y constituye la alternativa más eficaz para enfrentar exitosamente la pobreza en el largo plazo. De hecho, se postula que el crecimiento es condición necesaria y suficiente para eliminar la pobreza excepto durante el período de transición.

(iii) Políticas anti-pobreza:
Lineamientos e interrogantes

Los planteos sobre políticas para combatir la pobreza son sin embargo, más complejos. Si bien se acepta la necesidad de cuidar los equilibrios macroeconómicos y de recuperar la capacidad de crecimiento, se agregan

instrumentos adicionales. Se busca por un lado, usar de manera eficiente el activo más abundante de los pobres, esto es, su fuerza de trabajo. Ello lleva a definir una serie de políticas de incentivos, institucionales, de infraestructura y tecnológicas. Las mismas se complementan con políticas tendientes a mejorar el acceso de los pobres a los recursos productivos. Por otro lado, se promueve la capacidad de los pobres mediante políticas de gasto social en educación, salud y vivienda.

La primera línea de acción enfatiza la creación de empleo sea mediante el crecimiento acelerado y más balanceado o bien mediante la creación directa de empleo o la elevación de la productividad de las actividades informales y rurales tradicionales. La segunda destaca la importancia de invertir en capital humano por medio de la expansión de los servicios básicos. Sobre estos últimos existe una discusión no resuelta acerca de si los mismos deben focalizarse en los pobres o bien otorgarse de manera indiscriminada entre grupos sociales. La respuesta no es única porque depende entre otras cosas de las características de cada país ya que por ejemplo, en países de ingresos bajos pero equitativamente distribuidos, las políticas indiscriminadas son más efectivas. Por el contrario, en situaciones de ingresos más altos y crecientes pero con desigualdad en la distribución del ingresos, las políticas de focalización del gasto serían necesarias para complementar las políticas más generales. El PNUD (1990b) concluye sin embargo que aún en situaciones como las mencionadas, políticas generales de gasto junto a cambios en el proceso de crecimiento serían las de más alto rendimiento social en el largo plazo.

El aparente consenso sobre la manera de formular políticas contra la pobreza no está por cierto exento de interrogantes tanto operativas como sobre la capacidad para alcanzar los objetivos buscados. A estos últimos volveremos en la próxima sección. Sobre los primeros cabe destacar al menos tres aspectos. El primero se refiere a la tensión entre la acción a nivel macroeconómico y las intervenciones microeconómicas. Las intervenciones directas en favor de los grupos más pobres han probado ser efectivas, pero de efecto limitado. La dificultad es pasar de beneficiar un número reducido de personas a convertirlas en sistémicas. Ello se debe tanto al hecho de que se conciben como mecanismos ad hoc sin alterar en lo fundamental las políticas macro, como porque su capacidad para convertirse en programas de mayor significación se ve acotado por las restricciones impuestas por el marco de

equilibrios macroeconómicos. Así, mientras programas cuyo costo es inferior al 3 por ciento del producto son aceptables (PNUD, 1990b); otros como el de Egipto, es criticado porque llega al 8 por ciento con lo cual requiere de recursos significativos y altera algunos parámetros fundamentales como los precios relativos (Banco Mundial, 1990). La posición del Fondo Monetario sobre este aspecto es todavía más restrictiva ya que sólo admite los programas de apoyo directo como excepción y siempre que no sean financiados contra mayores déficits fiscales o expansión monetaria, condicionando la introducción de los mismos a la posibilidad de aumentar las recaudaciones tributarias o de reestructurar el gasto desde campos no productivos, como defensa, hacia los sociales (Camdessus, 1990).

Un segundo tema que requiere de mayor análisis se desprende en cierta medida del anterior y se refiere a cuán rígido es el marco macroeconómico para acomodar las políticas contra la pobreza de manera más integral. Resulta obvio que los resultados a alcanzar en materia de pobreza dependen más de la política macro que de las intervenciones directas; así como lo es el hecho de que grandes desequilibrios resultan perjudiciales para la misma. Pero si el paquete es rígido y no admite flexibilidad las posibilidades de cambio en el mediano plazo son reducidas. Mientras en general se insiste que los ajustes deben efectuarse de manera integral y en el período de tiempo más corto posible, se reconoce también que el impacto distributivo está estrechamente vinculado a la mezcla y tiempos de las medidas de ajuste. El Banco Mundial (1990) llega incluso a apartarse de la propuesta del FMI en este campo sugiriendo combinar dos elementos. Por un lado, acción inmediata sobre ciertas políticas fundamentales que proveen el contexto para el crecimiento futuro, como el déficit fiscal, el rezago cambiario y los precios agrícolas. Por otro, políticas macroeconómicas que moderen la reducción en el consumo privado durante el período de transición, como la postergación de la inversión. Esta mezcla puede según el Banco, permitir alcanzar simultáneamente un ajuste efectivo y un resultado relativamente favorable para los pobres.

El análisis sobre este aspecto puede profundizarse examinando que debe considerarse como componente fundamental del paquete de políticas y en particular, cuáles precios relativos son claves dejando fuera aquellos como el tipo de cambio que afecta el equilibrio externo y tiene un efecto generalizado sobre la economía. Dos casos típicos lo constituyen los precios agrícolas y el salario mínimo. Ambos se consideran ajustes llamados fundamentales ya que

el primero, restablece incentivos a la producción de alimentos y el segundo, a la creación de empleos. Los efectos en ambos casos no son claros y el sólo manejo de la política de precios resulta insuficiente. El alza de precios agrícolas puede restablecer los incentivos buscados pero para que los mismos beneficien a los campesinos pobres se requiere que los mismos sean productores de alimentos, que lo sean de manera importante y que las mejoras de precios no se filtren en el proceso de comercialización. Asimismo, el alza de precios de alimentos afecta a los pobres urbanos los que ven disminuir su ingreso real. Ello requiere entonces, políticas complementarias en campos como la comercialización pero además exige un afinamiento del manejo de los precios agrícolas que incorpore las especificidades de producción y que haga posible al menos durante el período de transición la absorción paulatina del aumento de precios para los pobres urbanos mediante subsidios específicos.

La disminución o aún eliminación de los salarios mínimos es otra reforma fundamental propuesta con el objetivo de aumentar la creación de empleo. Su efecto es sin embargo, dudoso porque los salarios mínimos se encuentran muy deprimidos y han estado disminuyendo de manera generalizada en la década pasada. A pesar de ello la creación de empleo se desaceleró, lo que pone en evidencia que la restricción fue más de demanda que de costos. Asimismo, dada la reducción registrada, los niveles de salarios mínimos están en la mayoría de los casos debajo del nivel de subsistencia con lo cual son ineficientes para cumplir su papel social, pero además lo son para generar los incentivos adecuados para trabajar y aumentar la productividad. Se puede argumentar que contrariamente a lo prescrito, la situación actual es de ineficacia social e ineficiencia económica y dentro de lo admisible por las restricciones macroeconómicas, deberían ser aumentados y no disminuídos.

El tercer tema que requiere mayor análisis es el efecto de largo plazo ya que prescindiendo de las impuresas que se registren en la transición, la expectativa es que el restablecimiento del crecimiento sostenido en el largo plazo es la mejor política para resolver el problema de pobreza. El crecimiento contribuye a tal objetivo pero también lo hacen las posibilidades o rigideces enfrentadas para transferir recursos de los grupos no pobres hacia los pobres. Al eliminarse las reformas estructurales por su falta de oportunidad política, se descansa en los cambios en los precios relativos y en la expansión económica para la redistribución. Los primeros están condicionados por el modelo de acumulación lo que establece una rigidez

fundamental a todo cambio que altere la rentabilidad privada o la propiedad. La segunda vía tiende a reproducir la distribución existente, con lo cual no pueden alcanzar más que efectos limitados. Cabe aquí cuestionar porque se excluyen las reformas de tipo estructural las que justamente constituyen el instrumento más idóneo para asegurar las bases de un crecimiento equitativo. Ello se refiere en particular a las reformas tributarias que vayan más allá que la búsqueda de la reducción del déficit fiscal, como la implementada en Chile recientemente, y otras reformas que sin violentar el principio de propiedad, generen canales de acceso más difundidos y menos excluyentes para llegar a dicha propiedad.

4. El futuro de la pobreza

(i) Sobre los escenarios proyectados

Tratar de anticipar la evolución esperada de la pobreza en el futuro en un mundo inestable y cambiante resulta difícil, sino imposible. Ello pasa por imaginar escenarios de la economía internacional y de las posibilidades de crecimiento económico de cada país. En condiciones normales, esto constituye tarea aleatoria pero en el presente, con la incertidumbre ligada a la crisis del Golfo y a las políticas macroeconómicas de los países centrales, el ejercicio se convierte en altamente especulativo. No obstante, dado que se dispone de al menos tres estudios recientes que se aventuran en este campo su revisión podría proporcionar un marco más cuantitativo a los alcances conceptuales que se harán con posterioridad en esta sección.

Dos de los trabajos proyectan la situación de pobreza en América Latina hasta el año 2000 (Banco Mundial, 1990 y PNUD, 1990a) y el tercero se concentra en determinar la evolución del mercado de trabajo durante el mismo período (PREALC, 1990). Las metodologías utilizadas difieren y las publicaciones referidas no contienen detalle suficiente sobre las mismas. Sin embargo, las tres utilizan modelos de proyección donde la variable clave la constituye el ritmo de crecimiento del producto esperado, el que a su vez depende de una serie de supuestos sobre la economía internacional. El modelo del Banco Mundial es el más explícito en cuanto a este aspecto, mientras que el utilizado por el PREALC aparece como más completo en cuanto a proyectar los cambios internos debido al cambio estructural esperado. La proyección efectuada por el PNUD aparece como un ejercicio de mayor simplicidad de comparación entre hipótesis de crecimiento económico y poblacional.

Sin entrar en el detalle de los numerosos supuestos introducidos en cada trabajo resulta de interés observar el escenario previsto en materia de crecimiento. Debe recordarse que la América Latina solo registró un crecimiento del producto de 1.2 por ciento anual durante la década del 80. Los tres trabajos se ubican en escenarios más favorables que oscilan entre las dos proyecciones del PNUD de un crecimiento entre 1.9 y 3.2 por ciento anual, la del Banco Mundial que asigna un crecimiento esperado del 4.2 por ciento anual y la del PREALC que efectúa una primera proyección con una tasa similar a la utilizada por el Banco y una segunda de 5.3 por ciento anual. En los límites las proyecciones oscilan entre estancamiento del producto por habitante y un crecimiento del 3.4 por ciento anual; lo que debe compararse con la contracción registrada durante la década pasada de 0.7 por ciento anual y con la expansión del período pre-crisis de 2.4 por ciento anual. El Banco Mundial supone además una continuación del crecimiento de la economía mundial del 3 por ciento anual, bajas en la tasa de interés reales, mejora en los precios de los productos básicos, solución a los problemas relacionados con la deuda externa y la conclusión exitosa de las negociaciones en el GATT. Precaviéndose ante la posibilidad, por cierto no demasiado remota, de que el escenario no resulte tan favorable se efectúa una proyección alternativa de menor dinamismo, peores términos de intercambio y mayores problemas de deuda externa. En síntesis, y a pesar de las diferencias, parece claro que los escenarios implican un quiebre de las tendencias recesivas registradas en la década pasada aceptándose (o quizás, decretando) que la crisis latinoamericana llegó a su fin.

Los resultados proyectados para el fin del siglo que se incluyen en el cuadro siguiente, son bastante consistentes y permiten efectuar los siguientes comentarios. En primer lugar, se espera que la pobreza disminuya cuando esta se expresa en porcentaje de pobres sobre la población total, pero el número de personas que estarán en esa condición continuará aumentando hasta llegar a alrededor de 240 millones de personas en el año 2000. La reducción no es sin embargo de gran magnitud y solo se produce en relación al máximo registrado hacia mediados de la década pasada. De acuerdo al cálculo efectuado por el PNUD se volvería a la situación prevaleciente a mediados de los 70. Ello implicaría que la década perdida se convierte en una generación en términos de pobreza. Debe señalarse sin embargo que el Banco Mundial presenta la situación esperada más favorable ya que hacia el año 2000 solo el 11 por ciento de la población latinoamericana sería pobre, comparada con el 19 por

ciento en 1985 (nivel que por cierto es menos de la mitad del registrado por el PNUD y la Cepal en el mismo año). En su escenario menos favorable la reducción solo se haría hasta el 16.4 por ciento y el número absoluto de pobres aumentaría en 10 millones de personas.

Cuadro 4. América Latina: Indicadores de pobreza hacia el año 2000

	1990 ¹	2000 ²
<u>I. Pobreza por ingresos (PNUD)</u>		
Extensión de la pobreza (porcientos)	47	44-43
Número de pobres (millones)	204	232-245
Extensión de la pobreza		
(Banco Mundial) porcientos	19	11-16
Número de pobres (millones)	33	18-25
<u>II. Pobreza por insatisfacción de necesidades básicas (PNUD)</u>		
Extensión de la pobreza (porcientos)	48	40-43
Número de pobres (millones)	209	207-226
<u>III. Indicadores sociales (Banco Mundial)</u>		
Matrícula primaria neta	92	100
Mortalidad antes de 5 años de edad	72	52
<u>IV. Empleo e ingresos del trabajo (PREALC)</u>		
Desempleo abierto (porcientos)	5.4	5.9-5.5
Sector informal urbano		
- empleo (porcientos de PEA no agrícola)	31.4	36-33
- ingreso medio (tasa de crecimiento)	-	-0.4-0.3
Sector formal urbano		
- empleo (tasa de crecimiento)	-	2.3-2.8
- salarios reales (tasa de crecimiento)	-	1.5-2.1
Ingresos sector campesino (tasa de crecimiento)	-	2.3

¹ Las cifras del Banco Mundial se refieren a 1985 y las de PREALC a 1991. ² Se refieren a los escedarios alternativos según explicados en el texto.

Fuentes. PNUD (1990a); Banco Mundial (1990); PREALC (1990).

Un segundo comentario que se desprende de los estudios es que se espera una reducción mayor en las condiciones de pobreza cuando esta se mide en relación a algunos indicadores claves en campos como la educación y la salud. La reducción proyectada constituye una continuación de las mejoras registradas en el largo plazo, la que se mantuvo incluso durante el período de crisis. Este comportamiento esperado confirma lo ya destacado en otros estudios (véase, Banco Mundial, 1990 y PNUD, 1990b), en el sentido de que la política social no necesariamente está vinculada al nivel o al cambio en el ingreso ni tampoco depende estrechamente del nivel del gasto en esos sectores.

Las mejoras previstas en relación a los indicadores sociales reenforzarían entonces las tendencias esperadas en materia de ingresos. El PNUD (1990) presenta un cálculo integrado que registra una reducción en el porcentaje de pobres del 62 por ciento en 1989 a entre 56 y 59 por ciento hacia el año 2000. La población en condiciones de pobreza sigue aumentando en términos absolutos alcanzando alrededor de 310 millones en ese año.

El estudio del PREALC aunque no calcula los efectos sobre la pobreza aporta tres elementos adicionales que emergen de analizar el comportamiento esperado de la estructura del empleo y los ingresos del trabajo. El primero es que la pobreza será crecientemente un problema urbano. Ello obedece tanto al traslado de población del campo a la ciudad como al mayor crecimiento en el ingreso per cápita esperado en los sectores campesinos. De hecho ya en 1986 el 60 por ciento de los pobres se encontraba en zonas urbanas. El segundo elemento es que contrariamente a la evolución favorable del mercado de trabajo y por ende, de la pobreza en el campo, las ciudades registrarán un aumento de la ocupación informal en términos relativos y mucho más aceleradamente en valores absolutos. El PREALC estima que la participación del sector informal en la fuerza de trabajo urbana fluctuará entre el 33 y el 36 por ciento en el año 2000 comparado con 31 por ciento en la actualidad. La expansión del sector informal será involutiva, dado que el crecimiento de empleo será acompañado por un estancamiento o aún, contracción del ingreso medio de los informales. Dada su estrecha asociación con las condiciones de pobreza en América Latina, esta evolución sugiere un deterioro en los niveles de pobreza urbana. Ello a pesar de que como se señaló al comienzo, las hipótesis de crecimiento son altas.

Las proyecciones del desempleo y los salarios reales permitirían sin embargo algunas mejoras en la situación de pobreza. Ya que la primera no aumenta y los segundos lo hacen entre el 1.5 y 2 por ciento acumulativo anual. Si ello es así debería esperarse un efecto positivo sobre la pobreza ya que los salarios, particularmente los mínimos han mostrado estar estrechamente correlacionados con la extensión de la pobreza urbana. Queda por verse si el escenario de rápido crecimiento, con mejoras en la productividad en una situación de creciente privatización y de restricción de recursos es compatible con el crecimiento salarial previsto. Teniendo en cuenta la dinámica de acumulación prevaleciente, la tendencia en la realidad ha sido de restringir los salarios para aumentar tanto la inversión como la competitividad internacional.

Por último, este trabajo proporciona algunos elementos que permiten inferir los cambios esperados en la distribución del ingreso. Al parecer se espera un cambio en la distribución funcional en contra de los ingresos del trabajo, pues la expansión de la masa salarial (a pesar del supuesto de crecimiento de los salarios reales) es inferior al crecimiento del producto, mientras que el mayor empleo informal será compensado por la caída en el ingreso medio. Por otro lado, se esperan dos comportamientos diferentes en las diferencias de ingreso. Los ingresos bajos tienden a homogeneizarse ya que los ingresos de los campesinos crecen y los de los informales se estancan o aún caen; mientras que la dispersión de los salarios tenderá a aumentar dado la mayor expansión esperada en los sectores de mayor productividad y salarios más altos. El cuadro sugerido es en definitiva uno donde la mejora en las condiciones de pobreza va acompañada por un deterioro en la equidad. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

(ii) De la solidaridad a la
modernización para todos

Los escenarios futuros señalan que la pobreza continuará siendo aguda a fines del siglo, aunque con ciertas mejoras si se logra reactivar las economías latinoamericanas siguiendo el modelo internacionalmente aceptado de ajuste estructural. Este futuro poco alentador se une a una década donde le deuda social alcanza niveles altos y crecientes y donde las expectativas de progreso económico y social de grandes grupos de población se han visto postergados. La situación hace necesario reflexionar en profundidad sobre las

articulaciones básicas del sistema y los cambios previsibles, más que sobre ritmos o magnitudes de ajuste.

La preocupación por la pobreza y por ende, por las políticas para combatirla se asocian crecientemente a la concepción de solidaridad. Este principio de origen ético implica compartir con los semejantes y su actual popularidad en este contexto se deriva de dos fenómenos relativamente recientes. Por un lado, los estudios efectuados sobre el efecto de la crisis revelaron la existencia de difundidas redes de solidaridad entre los pobres como mecanismo de sobrevivencia y de defensa ante el aumento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos. Las formas asociativas de producción y de consumo se expandieron como medio de autocreación de empleo y de abaratamiento del consumo. Por otro lado, el reconocimiento de que las políticas de ajuste conllevan un costo social, al menos durante el periodo de transición, trae aparejada la legitimación y hasta el fomento de esquemas redistributivos de alcance limitado que generalmente se justifican por razones de solidaridad. En esta concepción, la solidaridad es del resto del sistema con los grupos pobres y su ilustración clara es el número creciente de "Fondos Nacionales de Solidaridad" financiados con recursos externos y nacionales.

Este aumento de las relaciones de solidaridad en la base y de manera más "ad hoc" a nivel global, se contrapone a la pérdida de solidaridad del sistema en su conjunto debido a los cambios estructurales que en particular afectan los mecanismos de regulación. Se registran cambios en la organización del proceso de producción hacia una mayor descentralización, los que a su vez generan cambios en el proceso de trabajo y en el sistema de regulación. Cuatro ejemplos permiten ilustrar como estos cambios afectan los intereses comunes y por lo tanto, disminuyen los vínculos de solidaridad. Un primer ejemplo se relaciona con la expansión de la ocupación en actividades informales, las que funcionan de manera altamente competitiva y por lo general, no reguladas. Más aún, las políticas usualmente sugeridas para el desarrollo del sector tienden a potenciar la competitividad a costa de una desregulación creciente la que va desde lo comercial a lo laboral (Tokman, 1990). Un segundo ejemplo que en cierta medida se relaciona al anterior, se refiere al aumento de la subcontratación y de formas precarias de ocupación, lo que permite introducir mayor flexibilidad. Ello lleva aparejado la desregulación en materia de protección a la estabilidad laboral, lo que resulta en mayor competitividad entre los trabajadores por los puestos (o aún, horas) de trabajo disponibles.

Un tercer ejemplo se refiere a los cambios en las formas de negociación colectiva, las que crecientemente también se descentralizan al nivel de empresa para hacerlas consistentes con el nivel de flexibilidad productiva buscado en el ajuste. El resultado indirecto es la pérdida de solidaridad entre los trabajadores, ya que al negociarse de manera fragmentada se pierde el interés de apoyo mutuo para obtener salarios más altos (Standing, 1990). Este quiebre en la relación se profundiza al modificarse la regulación de la huelga y admitirse por ejemplo en algunos casos, la contratación de trabajadores reemplazantes.

El cuarto ejemplo se refiere a las políticas sociales, campo en que la solidaridad adquiriría condiciones sistémicas. Las tendencias modernas en áreas como la salud y la seguridad social ilustran la situación. En ambos casos, existen iniciativas y en algunos países, reformas puestas en vigencia como en Chile, para privatizar el sistema. Ello lleva en el primer caso a introducir sistemas de seguros comerciales o simplemente dejar la atención de la salud en un campo exclusivamente privado. En la seguridad social, el reemplazo del sistema de reparto por uno de capitalización produce un efecto similar, ya que cada individuo recibirá en el futuro pensiones según su contribución sin establecerse criterios comunes para todos los contribuyentes.

El problema consiste en cómo superar este antagonismo entre quiebre sistémico de los vínculos de solidaridad y potenciar aquellos que surgieron principalmente como estrategia defensiva ante situaciones de extrema necesidad. Pero ello se presenta además en un contexto de creciente modernidad de los países latinoamericanos, lo que introduce un escenario contradictorio cuyo resultado puede ser el aumento de la diferenciación económica y social.

Los países latinoamericanos ya se encuentran en un estado de modernización avanzada y si bien las políticas de ajuste llevan a redefinir la forma de inserción internacional y de organización de las economías, lo hacen con el objetivo explícito de una integración mayor y más eficiente a la economía mundial. Esto a su vez significa optar por una aceleración del proceso de modernización en oposición a estrategias alternativas de autosuficiencia. Estas últimas por cierto, no fueron aceptadas históricamente en la región ya que aún el modelo de desarrollo desde dentro (Sunkel, 1990), perseguía la búsqueda de autonomía y no de la autarquía del proceso de desarrollo. La

contradicción básica será entonces, entre economías cada vez más modernas y un todavía alto nivel de pobreza. Este modelo se hace insostenible en un contexto democrático, porque las políticas de cambio estructural son de largo plazo y requieren del apoyo social para ser viables. La respuesta está en la búsqueda de un modelo de modernización para todos.

Esta búsqueda no puede ignorar los requerimientos que emanan de las mutaciones estructurales que están ocurriendo, y debe explorar nuevas formas de regulación del sistema. La necesidad de flexibilidad no lleva necesariamente a la desregulación, sino que por el contrario debe implicar reformar los sistemas de protección social de manera de alcanzar simultáneamente una mayor equidad y seguridad. Los sistemas vigentes que vincula la protección al puesto de trabajo o al empleo en general, introducen rigidez que habría que revisar. La garantía de un ingreso mínimo independiente de la situación ocupacional constituye quizás un camino a explorar para compatibilizar la flexibilidad con la protección social. Ello además convertiría en responsabilidad social la disminución de la pobreza y redefiniría los mecanismos de distribución del ingreso. Las soluciones dependerán de cada país, pues las diversas capacidades financieras condicionan la factibilidad de implementación, pero las líneas a seguir presentan rasgos comunes.

(iii) La economía política de
la lucha contra la pobreza

La estrategia a seguir para enfrentar la pobreza trasciende al gobierno y presenta desafíos para el sistema en su conjunto. Las versiones simplificadas prevalecientes hoy día proyectan la imagen de que la eliminación de la pobreza puede alcanzarse de manera voluntarista si el gobierno posee la voluntad política de hacer más eficiente la economía y simultáneamente pone en práctica medidas de apoyo directo hacia los pobres. De esta manera se plantean los eventuales conflictos para implementar la estrategia fuera de las bases mismas del funcionamiento del modelo económico, radicándolos fundamentalmente en la necesidad de voluntad política y en la eliminación de la resistencia de los grupos no-pobres a perder sus privilegios.

La estrategia así planteada resulta difícil de implementar dada la realidad prevaleciente en América Latina, más allá de algunas medidas

compensatorias de carácter temporal. Por un lado, la polarización entre modernización y lucha contra la pobreza lleva a un aumento del grado de dualismo, ya que se adopta una manera diferenciada de acceso a los frutos del progreso. Al ponerse el énfasis de la acumulación en el sector privado, la tasa de ganancias adquiere características de intocabilidad lo que limita los juegos distributivos hacia los grupos de menores ingresos. Esta restricción se traslada hacia otros estratos, ya que por ejemplo, la movilidad ocupacional se asocia a la ampliación de la diferenciación salarial lo que contribuye también a aumentar el grado de desigualdad. Mientras tanto las medidas en favor de los pobres tienden a preservar un nivel de sobrevivencia mínimo. Ello resulta en definitiva en un modelo de exclusión y por lo tanto, es altamente inestable.

Por otro lado, el conflicto pobre-no pobre resulta en la práctica entre pobres y grupos medios. Ello es así porque se descartan, por falta de viabilidad política las reformas estructurales que afectan la propiedad de los activos, y porque la lógica económica señalada anteriormente impide afectar los ingresos de los grupos más altos. En este contexto, de ser exitosas las propuestas usualmente efectuadas para combatir la pobreza, la transferencia de ingresos se efectúa de los grupos medios a los más bajos contribuyendo a profundizar las diferencias con los grupos de más altos ingresos.

Existe entonces necesidad de repensar el modelo de funcionamiento para asegurar una mayor equidad en los resultados y una tendencia creciente a la homogeneización. Esto implica también asegurar un mínimo de subsistencia para todos, con lo cual se ataca al problema de pobreza, pero no se limita a ese objetivo. La estrategia debe también sentar las bases para que exista movilidad ascendente disminuyendo los obstáculos infranqueables entre grupos sociales. Al respecto me permitiré efectuar dos reflexiones. La primera de tipo económico y la segunda de orden político.

En el campo económico el objetivo debe ser acercarse a la igualdad de oportunidades para todos. Ello pasa por eliminar la pobreza en sus formas más extremas, pero no se queda allí. Hay al menos tres líneas estratégicas que pueden contribuir a este objetivo. La primera opera sobre el individuo a fin de crear las condiciones básicas de sobrevivencia. Se trata en este caso de proveer la satisfacción de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda. Este camino de aumento del capital humano ha sido promovido con

intensidad variable a lo largo de la historia de la región y se asocia en la actualidad con las prescripciones por focalizar el gasto social en favor de los grupos más pobres. Con ello se logra homogeneizar en la base las posibilidades de competir. Pero aún desde esta perspectiva individual y prescindiendo de las condiciones de acceso determinadas por otros factores ajenos al individuo, solo se piensa en el acceso al nivel mínimo.

El propósito debería ser más ambicioso y dotar además de las condiciones para ascender. Esto puede verse por ejemplo en el caso de la educación, donde la propuesta actual es el énfasis en el nivel primario y en la erradicación del analfabetismo. Ambos objetivos son de primera prioridad pero resultan insuficientes pues la competencia por trabajos mejor remunerados demanda mayor conocimiento que saber las funciones elementales. Requiere para comenzar, estudios que superan el nivel primario pues el grado de escolaridad casi universal alcanzado en la región ya excede ese umbral. Requiere asimismo, conocimientos que permitan operar en un mundo tecnológico diferente que va desde la familiarización con los computadores al trabajo especializado con flexibilidad de conocimiento. Lo mismo ocurre en el campo de la vivienda donde la satisfacción de la necesidad de habitación, no puede hacerse teniendo en cuenta solo ese objetivo básico. Proveer vivienda en zonas apartadas de los centros urbanos que marginan a los beneficiarios de las oportunidades ocupacionales o a sus hijos del sistema educacional, no contribuyen a integrarlos a la sociedad sino todo lo contrario, a pesar de su loable objetivo. Ello lleva a pensar simultáneamente en otras dimensiones como por ejemplo, la ubicación geográfica y el sistema de transporte.

Una segunda línea estratégica es la creación de empleo. No basta generar el capital humano capaz de competir si simultáneamente no se crean mayores oportunidades de trabajo. Pero al igual que en el caso anterior, si bien la prioridad absoluta es dar ocupación al que carezca de ella, esto no basta. La historia reciente ilustra como se puede disminuir el desempleo creando trabajos precarios, mal remunerados y sin futuro. Esta solución es mejor que la cesantía pero no asegura el tránsito ascendente en el sistema. Para ello se requiere el traslado a puestos mejores o la posibilidad de que los trabajos actuales evolucionen. Debe notarse, que a diferencia del pasado existe conciencia creciente que las posibilidades de movilidad ocupacional no están necesariamente vinculadas al carácter de dependencia del empleo, sino más bien al tipo de ocupación. Se puede progresar como asalariado o como trabajador independiente.

La tercera línea estratégica muy común en las discusiones latinoamericanas de las décadas anteriores a la crisis parece hoy día olvidada. Se trata de asegurar que los frutos del progreso se traduzcan en una mejora de la cantidad y calidad del consumo de los pobres. Ello se relaciona con la estructura de producción y el sistema de precios, ya que la modernización que solo resulta en producción para consumo sofisticado a altos precios, solo contribuye a hacer más estructural el modelo de exclusión. De hecho la evolución económica de los países hoy día desarrollados muestra con claridad que es esta la vía necesaria, sino la más importante, para homogeneizar la sociedad. El acceso creciente de los estratos más bajos a los bienes y servicios modernos excede la concepción minimalista de satisfacción alimentaria, pues las demandas sociales no puede distinguir entre las necesidades biológicas y aquellas que reflejan la participación en el estilo de consumo vigente. Basta reflexionar sobre como se han ido incorporando los bienes que antes eran considerados como suntuarios (radios, televisores y otros artefactos) en las canastas de consumo popular y como estos disputan las prioridades familiares con aquellos bienes considerados como básicos. Aún más, no debe perderse de vista que es en los propios bienes de consumo habitual donde la modernización ha tenido efectos mayores.

La desaparición de estos temas de la agenda es producto de la aceptación acrítica del modelo de mercado e implícitamente supone que si se evitan las anomalías más extremas (la pobreza, entre ellas) la homogeneización del consumo se producirá de manera automática. Ello no es así en un mercado con alta desigualdad distributiva y con estructuras de producción concentradas y requiere volver a pensar en las políticas industriales, comerciales y fiscales desde esta perspectiva. Este repensar en áreas claves de políticas debe reconocer también que el modelo económico ha cambiado y que si algo, el futuro augura una consolidación del mayor grado de apertura comercial y de una menor intervención directa por parte del Estado.

El segundo tema es de carácter político y se refiere a las alianzas requeridas para implementar políticas antipobreza. Si se descarta la opción autoritaria en favor de los pobres (y de los ricos) a costa de los grupos medios, se requiere buscar los consensos en base a los intereses comunes entre grupos medios y pobres. El problema pasa a ser, al igual que en lo económico, de distribución y no exclusivamente de pobreza (J. Nelson, 1989 y 1990).

Varios factores sustentan la necesidad de esta búsqueda de alianzas. Por un lado, ya argumentamos que la propuesta convencional antipobreza implica un conflicto grupos medios-pobres ante la necesidad de protección de los grupos de mayores ingresos para la acumulación. Por otro lado, la década pasada ilustra con claridad que los grupos medios fueron fuertemente afectados por la crisis y las políticas de ajuste. En muchos casos, aún más que los pobres. Su grado de organización y capacidad de presión política es mayor que la de los pobres, con lo cual la implementación de políticas que no cuenten con su acuerdo tienen limitadas posibilidades de éxito. La percepción del conflicto distributivo por parte de los grupos medios no es la impuesta por la estrategia antipobreza, sino más bien la que se deriva de la distribución inequitativa del costo del ajuste o la demanda desproporcionada de los banqueros internacionales. La pobreza se visualiza como un problema de largo plazo, mientras que sus pérdidas de ingresos y de status social se asocian a la inequidad distributiva.

En este contexto resulta ilusorio pensar que el proyecto antipobreza puede reunir el apoyo popular mayoritario. Se requiere identificar los intereses comunes entre pobres y grupos medios y promover aquellas políticas que benefician a ambos. Ejemplos de este tipo de acciones se pueden ver en el campo social o en el de la infraestructura de transporte, comunicaciones o de regadío en zonas agrícolas. La focalización extrema además de ser técnicamente difícil de implementar, puede en muchos casos resultar políticamente no aconsejable. Esta alternativa estratégica puede resultar técnicamente menos eficiente y requerir más tiempo en la lucha antipobreza. Pero ello no es necesariamente así si se acompaña con la búsqueda de recursos sea por la redistribución más ambiciosa de ingresos (reformas tributarias o de otro tipo), o bien porque el acceso a mayores recursos externos o un mejor manejo de los compromisos de la deuda externa permiten un crecimiento más acelerado.

Cuanto más rápido se reconozca que el camino sugerido en la actualidad no es consistente con un proceso de modernización para todos, mayor será la flexibilidad adicional con que se podrá contar tanto en el campo nacional como internacional. En lo internacional, porque obligará a repensar la condicionalidad, el monto de recursos disponibles y los mecanismos para enfrentar el problema de la deuda. En lo nacional, la velocidad para avanzar en democracia dependerá también de la capacidad de incorporar a los grupos de

mayores ingresos que constituyen los sectores empresariales al proyecto redistributivo. De hecho para estos sectores el desafío mayor es tomar conciencia que el llegar a un nivel superior de desarrollo tiene beneficios pero tambien costos, y que ambos deben ser compartidos. Sólo así el modelo será viable.

Bibliografía

- Altimir, O. 1979. La dimensión de la pobreza en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 27. Santiago, Chile.
- Banco Mundial. 1990. World Development Report 1990. Washington, D.C.
- Camdessus, M. 1990. "Aiming for 'High quality growth'", statement before the United Nations Economic and Social Council, Geneva, 11 July 1990, excerpts in Finance and Development, Sep.
- CEPAL. 1990. Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta. Santiago.
- Nelson, J. 1989. "The politics of pro-poor adjustment", in J.M. Nelson et al.; Fragile coalitions: The politics of economic adjustment. Washington, D.C., Overseas Development Council.
- (ed.). 1990. Economic crises in policy choice: The politics of adjustment in the Third World. Princeton, Princeton University Press.
- PNUD. 1980. ¿Se puede superar la pobreza? Santiago, PNUD/CEPAL.
- . 1990a. Desarrollo sin pobreza, documento de trabajo, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, 17-19 Octubre 1990. Santiago.
- . 1990b. Human Development Report. New York.
- PREALC. 1988. Deuda social. Santiago, PREALC/OIT.
- PREALC. Empleo y equidad: Desafío de los 90. PREALC/OIT, Santiago; Oct.
- Standing, G. 1990. Towards economic democracy and labour flexibility in an era of experimentation, trabajo presentado a la Conferencia "Towards labour flexibility and employment reform in the Soviet Union", Moscú, 1-4 Octubre 1990.
- Sunkel, O. (ed.) 1990. El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina. México, Fondo de Cultura Económica; por aparecer.
- Tokman, V.E. 1988. "Empleo urbano: Investigación y políticas en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 34.
- . 1990. "The informal sector in Latin America: From underground to legality", in G. Standing and V.E. Tokman (eds.): Labour market issues in structural adjustment. Geneva, ILO, forthcoming.