

LA POBREZA EN AMERICA LATINA.
PERSPECTIVAS Y MARCO GLOBAL DE POLITICAS

*Enrique de la Piedra **

RESUMEN

Aprovechando el renovado interés en círculos académicos e internacionales sobre el tema de la pobreza, este artículo pretende tanto llamar la atención sobre la evolución probable de esta última en América Latina como reseñar las principales conclusiones en materia de políticas contra la pobreza a que se llegó en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, de la CEPAL. El objetivo básico del autor es contribuir a la toma de conciencia de que la gravedad del problema de la pobreza no es, como muchas veces se ha sostenido, una muestra del fracaso de años de dedicación a su análisis, sino más bien un indicador de la necesidad inescapable de seguir consagrando recursos y esfuerzos a su estudio y combate.

ABSTRACT

Profiting from renewed interest in academia and international circles on the subject of poverty, this article pretends both to call the attention on the probable evolution of poverty in Latin America as well as to outline the principal conclusions relevant to antipoverty policy design developed in the Interinstitutional Project on Critical Poverty in Latin America, of ECLAC. The author's basic aim is to contribute towards the realization that the present seriousness of the problem of poverty is not, as has often been held, a measure of the failure of years of dedication to its analysis, but rather an indicator of the inescapable need to continue devoting resources and efforts to its study and combat.

INTRODUCCION

Alrededor de dos décadas atrás, la comunidad académica e internacional "redescubrió" el tema de la pobreza,¹ su importancia y la perentoria necesidad de la erradicación de sus manifestaciones. Ello se debió en gran parte al abierto fracaso que las estrategias de desarrollo entonces vigentes habían tenido en solucionar los problemas de los grupos pobres. En efecto, tales estrategias, que se basaban en la maximización del crecimiento económico agregado y en el posterior "derrame" (trickle-down) de sus beneficios hacia los grupos más desfavorecidos de la

población, a través del crecimiento de la demanda por trabajo, del alza de los salarios, del aumento de la productividad de los factores de producción y de la baja de los precios, no rindieron los frutos esperados. Más bien, y a pesar de haberse logrado un notable y sostenido ritmo de crecimiento económico en los países de América Latina, el número de pobres no se redujo, la distribución del ingreso no se alteró y la subutilización de la mano de obra permaneció prácticamente sin variaciones.

Surgieron así numerosas instituciones dedicadas al estudio del tema de la pobreza, a la vez que los organismos internacionales comenzaron a consagrar parte

(*) (gran parte de las ideas presentadas en este artículo son el fruto del trabajo en común en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, de la CEPAL. Quiero por ello expresar mi gran deuda con Sergio Molina y Fernando Galofre, coordinador y colega en el Proyecto, respectivamente. No obstante, la responsabilidad del contenido y la forma de este trabajo son sólo mías.

importante de sus recursos al mismo.² Sin embargo, ante el resurgir de antiguas concepciones que suponen que el desarrollo social será una consecuencia automática del proceso de crecimiento —vestidas con el nuevo traje del neoliberalismo económico— y ante el aparente fracaso para aminorar la presencia de la pobreza que tuvieron los esfuerzos comprometidos en su estudio, el interés en el tema comenzó, lenta pero perceptiblemente, a decaer. Así, por ejemplo, los organismos internacionales y los gobiernos redujeron sustancialmente los fondos de investigación destinados a esta área.³ No obstante, puede percibirse un renovado interés en el tema: fracasó el nuevo intento de reformular la estrategia de desarrollo —al menos en América Latina—, lo cual se unió a la grave crisis internacional y a sus efectos sobre la seriedad y visibilidad de las situaciones de pobreza.

Este artículo pretende aprovechar esta renovada preocupación por el tema para llamar la atención sobre la probable evolución del problema de la pobreza en América Latina hasta fin de siglo, y para divulgar en líneas generales las principales conclusiones en materia de recomendaciones de política para superarlo a que se llegó en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, llevado a cabo en el seno de la CEPAL. El objetivo es contribuir a la toma de conciencia de que la gravedad del problema de la pobreza es, más que una muestra del fracaso de años de dedicación a su análisis, un indicador de la necesidad inescapable de seguir consagrando recursos y esfuerzos a su estudio y combate.

El resto de este artículo está dividido en tres partes. En primer lugar, a partir de los cálculos hechos en la CEPAL sobre la extensión de la pobreza en América Latina en 1970,⁴ se proyectó su magnitud al año 1981 y luego su probable evolución, dadas ciertas hipótesis, hasta el año 2 000. Se eligió 1981 como año de referencia ante la necesidad de trabajar

con un método común a todos los países considerados y por el deseo de presentar una idea de la tendencia general más que de la situación precisa prevaleciente. Dicho año fue el último en el cual se registró una evolución positiva del producto interno global de América Latina, antes de la débil recuperación de 1984⁵. De haber utilizado los años 1983 ó 1984 como punto de referencia para las proyecciones, se hubiera dado excesiva importancia a un hecho —la crisis— que si bien ha originado efectos de proporciones mayúsculas, representa más un acentuamiento temporal en la tendencia general que un cambio permanente en ésta; a ello se añade que lo súbito de la crisis y lo desordenado de la respuesta a que ha dado lugar en los diferentes países impide trabajar todos los casos nacionales con un mismo enfoque.

Sin embargo, no puede dejar de reconocerse la gravedad de la crisis actual, y por eso la sección subsiguiente reseña, en forma sucinta, sus aspectos más saltantes y sus efectos generales sobre la situación de los pobres.⁶

Por último hay que resaltar que todo estudio sobre la pobreza que no tenga como fin la acción destinada a superarla, si bien puede resultar interesante es en gran medida irrelevante.⁷ Por ello este artículo termina con una breve síntesis de los lineamientos generales de política pública para erradicar el problema de la pobreza cuya magnitud se ha calculado previamente.

I. EXTENSION Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

Como cualquier proyección económica, la que aquí se hace con respecto a la evolución del problema de la pobreza no pretende ser, por ningún motivo, un pronóstico de lo que inevitablemente ocurrirá en el futuro. Simplemente se trata de aplicar a un conjunto inicial de datos, ciertos supuestos sobre la evolución futura de algu-

ñas variables basadas en tendencias pasadas y recientes de éstas.

El criterio adoptado para identificar las situaciones de pobreza es el llamado "absoluto" por contraposición al enfoque "relativo". Este último pone hincapié en las diferencias relativas entre los distintos grupos de población, mientras que el primero pone el énfasis en las situaciones de carencias absolutas, sin tener en cuenta la posición de los grupos que no sufren estas últimas. En efecto, el problema de la pobreza es tan grave hoy en día en América Latina, y lo seguirá siendo en el futuro, que lo crucial se halla en la imposibilidad de grupos importantes de la población para satisfacer adecuadamente el conjunto de sus necesidades básicas. Sólo en las situaciones donde prácticamente toda la población ya las satisface, será pertinente referirse a la pobreza relativa.⁸

La forma de separar a los pobres de los que no lo son es a través de las llamadas líneas de pobreza, es decir, la fijación de un nivel de ingreso por debajo del cual las necesidades básicas no pueden satisfacerse plenamente. Esto implica usar el ingreso como medida del bienestar de los hogares. Si bien para propósitos más específicos que los que animan a este artículo, tal como el diseño de políticas determinadas, será necesario tener un conocimiento detallado del problema (estudiando el acceso efectivo a los satisfactores de necesidades básicas), el uso del ingreso es aceptable para un análisis general. De hecho el ingreso agrega en un solo indicador las diferentes dimensiones de la satisfacción de las necesidades básicas a través de la medición de la capacidad potencial de los hogares para llevarla a cabo.

Para proyectar la situación de pobreza de 1970 a 1981 y al año 2000, se supuso un empeoramiento gradual de la distribución del ingreso (en términos relativos, mas no absolutos), un crecimiento moderado de las líneas de pobreza⁹ originalmente calculadas en la CEPAL para 1970¹⁰ y se tomaron dos hipótesis sobre el creci-

miento económico entre 1982 y fin de siglo para cada uno de los países considerados. La primera de estas últimas considera la proyección que se manejaba en la CEPAL antes de conocerse la verdadera magnitud de la recesión, es decir, una tasa de 5.9 o/o anual en promedio para América Latina (algo mayor a la tasa media de 5.5 o/o registrada entre 1970 y 1981). La segunda hipótesis incorpora la actual caída del producto y los efectos futuros de la recesión, con lo que se estimó una tasa de crecimiento media anual de 4.7 o/o para el período 1982-2000. Esto permite tanto tomar en cuenta el efecto de la crisis como apreciar su verdadera magnitud al comparar la proyección que la considera con aquélla que la excluye. En el caso de la hipótesis de crecimiento alto, el ingreso nacional disponible por habitante, luego de crecer en términos reales de 570 a 780 dólares entre 1970 y 1981¹¹ como resultado de un aumento anual de 2.9 o/o, llegaría a 1,530 dólares en el año 2000 (crecimiento promedio anual de 3.5 o/o en el período 1980-2000); en el caso de crecimiento bajo llegaría a fin de siglo a 1,230 dólares, tras expandirse a una tasa anual media de sólo 2.4 o/o.

1.1 Magnitud de la Pobreza

El Cuadro 1 presenta el número de pobres en cada país en los años 1970, 1981 y 2000, así como el porcentaje que dicho número representa de la población total del país. En todos los casos se aprecia que con el pasar de los años aumenta el número de pobres mientras disminuye el porcentaje que ellos representan del total de la población.

Para el conjunto de América Latina, el total de personas en condición de pobreza aumentó de 110 millones en 1970 a 130 millones en 1981. Hacia el año 2000, de no haberse registrado la recesión de la primera mitad de la década de los ochenta, ese número habría subido a 150 millones de personas. Al incorporar la recesión

al análisis, es decir, al considerar la hipótesis de crecimiento bajo, el efecto es que dicho número se incrementa hasta 170 millones de personas. En otras palabras y en términos muy generales, debido a la actual crisis económica y al retroceso en la generación de ingreso que significa, a fines de siglo habrán 20 millones de personas que en el primer caso habrían dejado de ser pobres; esto equivale a más de una décima parte del total de pobres en el año 2000.

Cuadro 1
AMERICA LATINA: POBREZA TOTAL

	1970	1981	2000	
	No. de Personas (millones)		Cree. Alto	Cree Bajo
Argentina	1.9	2.1	2.2	2.3
Brasil	46.7	53.2	54.2	64.7
Colombia	9.4	11.2	15.0	15.4
Costa Rica	0.4	0.5	0.6	0.6
Chile	1.6	1.8	1.9	2.1
Honduras	1.7	2.5	4.3	4.5
México	17.4	20.6	21.8	24.5
Panamá	0.6	0.7	0.9	0.9
Perú	6.7	9.0	14.1	14.6
Venezuela	2.7	3.9	6.0	6.4
América Latina, total	110	130	150	170
Porcentajes de la Población				
Argentina	8	8	7	7
Brasil	49	43	29	35
Colombia	45	43	40	41
Costa Rica	24	22	17	19
Chile	17	16	13	14
Honduras	65	64	62	64
México	34	29	19	21
Panamá	39	37	30	32
Perú	50	49	46	48
Venezuela	25	24	22	23
América Latina, total	39	35	26	30

Sin embargo, a pesar del aumento del número de personas en situación de pobreza, el porcentaje que ellas representan

de la población total experimentará una constante disminución. En efecto, los pobres pasaron de constituir 39 o/o de la población en 1970 a 35 o/o en 1981 y serían 30 o/o a fines de siglo (este porcentaje habría sido de 26 o/o en ausencia de la recesión actual).

Si bien todas las situaciones nacionales que aparecen en el Cuadro 1 evolucionan según las mismas líneas, se aprecia la existencia de cuatro tipos de países que difieren entre sí de acuerdo a la gravedad del problema. En primer lugar, en Honduras aún en el año 2000 más del 60 o/o de la población sería pobre. En segundo lugar, en Brasil, Colombia, Panamá y Perú, en los tres años considerados tienen entre 30 y 50 o/o de su población en pobreza. En tercer lugar, en Costa Rica, Chile, México y Venezuela, hay entre 10 y 29 o/o de pobres en esos tres años (excepto México en 1970). Por último, en Argentina ya en 1970 menos del 10 o/o de la población era pobre. En líneas generales, hay progresos en los diferentes países en cuanto a la reducción del porcentaje de pobreza, aunque en ningún caso impresionante. Costa Rica, Chile y México son los tres casos en que más rápidamente se reduce la pobreza en términos proporcionales; nótese que los tres países mencionados pertenecen al tercer grupo. Los países en los cuales la pobreza se reduce más lentamente son Honduras y el Perú, es decir, aquéllos con mayor incidencia de pobreza en 1981, según se aprecia en el Cuadro 1. Estas diferentes situaciones nacionales han de ser tomadas en cuenta en el diseño de orientaciones de política para atacar la pobreza.

Los Cuadros 2 y 3 muestran la evolución de la pobreza urbana y rural, respectivamente, entre los años 1970, 1981 y 2000 (en este último caso sólo considerando la hipótesis de crecimiento que incorpora el efecto de la crisis actual). La marca urbanización del fenómeno de la pobreza queda absolutamente clara: no sólo permanece casi constante el número de pobres que habita o habitará en áreas ru-

rales entre 1970 y fin de siglo, sino que el de aquéllos con residencia en áreas urbanas más que se duplicará en dicho período, pasando de ser 42 o/o del total de pobres en 1970 a 60 o/o en el año 2000. Esto significa que del incremento total del número de pobres en dicho período de 30 años, 95 o/o se concentrará en las áreas urbanas, como resultado tanto del aumento demográfico natural de la población urbana pobre como de la transformación de pobres rurales en pobres urbanos, a través del proceso de migración interno y de la reclasificación de localidades rurales como urbanas ante el aumento de su pobla-

ción.¹² A pesar de ello, el porcentaje de los pobres dentro de las ciudades disminuirá lenta pero progresivamente: de 28 o/o de la población urbana a 27 o/o entre 1970 y 1981 y a 24 o/o en 2000. Por su parte, los pobres rurales pasaron de ser 53 o/o de la población rural en 1970 a 50 o/o en 1981, porcentaje que se mantendrá constante hasta fin de siglo. Así a pesar de la rapidez con que crece la participación de lo urbano en el problema de la pobreza, la incidencia de ésta seguirá siendo mucho más grave en el campo que en las áreas urbanas.

Cuadro 2
AMERICA LATINA: POBREZA URBANA

	1970	1981	2000a/
	No. de Personas (millones)		
Argentina	1.0	1.2	1.4
Brasil	19.1	25.5	39.5
Colombia	5.0	6.7	11.1
Costa Rica	0.1	0.2	0.2
Chile	1.0	1.2	1.6
Honduras	0.4	0.7	1.5
México	6.8	9.5	14.9
Panamá	0.2	0.3	0.7
Perú	2.5	3.6	6.3
Venezuela	1.6	2.4	4.5
América Latina, total	47	64	102

Cuadro 3
AMERICA LATINA: POBREZA RURAL

	1970	1981	2000a/
	No. de Personas (millones)		
Argentina	0.9	0.9	0.9
Brasil	27.6	27.7	25.2
Colombia	4.4	4.5	4.3
Costa Rica	0.3	0.3	0.4
Chile	0.6	0.6	0.5
Honduras	1.3	1.8	3.0
México	10.6	11.1	9.6
Panamá	0.4	0.4	0.2
Perú	4.2	5.4	8.3
Venezuela	1.2	1.5	1.9
América Latina, total	65	66	68

Porcentajes del Total de Pobres

Argentina	54	57	59
Brasil	41	48	61
Colombia	53	60	72
Costa Rica	26	31	38
Chile	62	67	76
Honduras	22	27	33
México	39	46	61
Panamá	36	44	75
Perú	37	40	43
Venezuela	57	61	70
América Latina, total	42	49	60

Porcentajes del Total de Pobres

Argentina	46	43	41
Brasil	59	52	39
Colombia	47	40	28
Costa Rica	74	69	62
Chile	38	33	24
Honduras	78	73	67
México	61	54	39
Panamá	64	56	25
Perú	63	60	57
Venezuela	43	39	30
América Latina, total	58	51	40

a/ Considera la hipótesis de crecimiento bajo.

a/ Considera la hipótesis de crecimiento bajo.

1.2 El Déficit de Pobreza

El déficit de pobreza es el monto de recursos corrientes que teóricamente sería necesario transferir cada año, y sin filtraciones, a los hogares pobres para permitirles abandonar su situación de pobreza. En realidad, sin embargo, las transferencias deberán ser efectivamente mayores que dicho monto teórico por cuatro motivos: se deben realizar no sólo transferencias corrientes en favor de los pobres sino también gastos de capital (aunque estos harán que en el futuro las transferencias corrientes sean menores), habrá filtraciones de recursos hacia grupos no pobres, los pobres no usarán el íntegro de las transferencias recibidas para satisfacer sus necesidades básicas y, por último, las medidas de déficit de pobreza no incluyen el valor de los servicios públicos provistos en forma gratuita (pues las líneas de pobreza los excluyen). A pesar de estas razones, el déficit de pobreza proporciona una útilísima medida para comparar las magnitudes de los esfuerzos que los diferentes países tienen que hacer para enfrentar el problema de erradicar la pobreza.

Expresar el déficit de pobreza como porcentaje del producto interno bruto permite observar la capacidad que cada país tiene, en principio, para solucionar su problema de pobreza. En el Cuadro 4 se aprecia que para el conjunto de países considerados dicho porcentaje disminuyó de 5.3 o/o en 1970 a 3.6 o/o en 1981 y que sería 2.1 o/o en el año 2000.

Salvo en los casos de Honduras y el Perú, ya en 1981 el déficit de pobreza equivalía a 6 o/o o menos del producto interno bruto respectivo, siendo de menos de 3 o/o en cinco países. A fines de siglo, en todos los países excepto en los dos nombrados el problema sería de reducidas dimensiones (3.3 o/o o menos); éste se tornaría así bastante manejable, desde el punto de vista de los recursos necesarios, a pesar que en dichos países entre 14 y 41 o/o de la población sería todavía pobre.

Cuadro 4
AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO

	1970	1981	2000	
			Cree. Alto	Cree Bajo
Argentina	0.5	0.5	0.3	0.3
Brasil	8.2	4.2	1.4	1.9
Colombia	7.7	5.3	2.6	3.3
Costa Rica	3.6	2.7	1.2	1.6
Chile	1.9	1.6	0.9	1.0
Honduras	23.1	21.8	18.0	21.3
México	3.9	2.6	1.1	1.5
Panamá	6.8	5.7	2.6	3.3
Perú	13.4	12.8	9.2	10.9
Venezuela	2.8	2.6	2.0	2.4
América Latina, total	5.3	3.6	1.6	2.1

1.3 El Déficit de Pobreza y los Recursos Públicos.—

Los recursos necesarios para eliminar el déficit de pobreza, esto es, la diferencia entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza, tienen que provenir de transferencias en favor de los grupos de menores ingresos, las cuales son y tendrán que ser casi exclusivamente realizadas por el Estado. Por lo tanto, es necesario comparar los recursos que éste capta con el monto teórico de dichas transferencias (el déficit de pobreza).

El Cuadro 5 muestra que en 1981 hubiera bastado dedicar, en promedio, 19 o/o de la recaudación tributaria para cubrir el déficit de pobreza, mientras que en 1970 dicho porcentaje era igual a 31 o/o. Esta proporción se reduciría a 11 o/o hacia fines de siglo.¹³ Otra forma de interpretar el Cuadro 5 es que el porcentaje indicado señala en cuánto habría que aumentar la recaudación tributaria para solucionar el problema de la pobreza. Como antes, las diversas situaciones nacionales difieren unas de otras. Así, en Honduras incluso a fin de siglo habría más que

duplicar los ingresos tributarios del gobierno. Colombia, Panamá y Perú son un caso intermedio, mientras que en los seis países restantes habría que haber aumentado la recaudación tributaria, en 1981, entre 4 y 19 o/o. En el año 2000 en el caso de estos seis países, la tributación debería aumentar sólo entre 3 y 12 o/o.¹⁴

Cuadro 5
AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
COMO PORCENTAJE DE LA
RECAUDACION TRIBUTARIA

	1970	1981	2000	
			Cree. Alto	Cree Bajo
Argentina	5	4	3	3
Brasil	34	19	6	8
Colombia	78	46	23	29
Costa Rica	24	17	8	10
Chile	7	6	3	4
Honduras	216	155	127	151
México	29	17	7	9
Panamá	38	27	12	16
Perú	87	68	49	57
Venezuela	20	13	11	12
América Latina, total	31	19	8	11

Del total de los gastos del Estado, únicamente los de carácter social se destinan parcialmente a combatir la pobreza en forma directa. El Cuadro 6 muestra la relación entre el déficit de pobreza y tales gastos. Se desprende que en 1981 habría que haber aumentado los gastos sociales en 30 o/o para cubrir el déficit de pobreza, proporción que se reduciría a 16 o/o en el año 2000.

1.4 El Déficit de Pobreza y el Ingreso de los Ricos.—

Expresar el déficit de pobreza como porcentaje del producto interno bruto (Cuadro 4) equivale a indicar la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar el ingreso de las personas para que el Es-

Cuadro 6
AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
COMO PORCENTAJE DEL
GASTO PUBLICO SOCIAL a/

	1970	1981	2000	
			Cree. Alto	Cree Bajo
Argentina	6	5	3	4
Brasil	71	37	12	17
Costa Rica	20	15	7	9
Chile	12	10	5	6
Honduras	300	284	233	276
México	46	32	14	18
Panamá	40	33	15	19
Venezuela	28	25	20	24
América Latina, total	44	30	12	16

a/ Este cuadro no incluye ni a Colombia ni al Perú porque fue imposible conseguir información confiable acerca del tamaño de sus respectivos sectores de seguridad social.

tado tenga a su disposición el monto de recursos teóricamente necesarios para erradicar la pobreza. Sin embargo, en tal cálculo se toma en consideración tanto el ingreso de los que podrían pagar ese impuesto, como el de los propios pobres. Por esto, se presenta el Cuadro 7, el cual indica el déficit de pobreza como porcentaje del ingreso del 20 o/o más rico de la población en cada país.

En este cuadro se observa, como se podía prever, que es en los países con mayor extensión de pobreza donde el déficit de pobreza constituye un porcentaje mayor del ingreso del 20 o/o más rico de la población. En 1981, el caso extremo era Honduras, donde habría que haber transferido un tercio del ingreso de los ricos a los pobres para eliminar la pobreza. En el caso del Perú tal proporción fue un quinto. En Brasil, Costa Rica, Chile, México y Venezuela varió entre 3 y 6 o/o mientras que en Argentina fue de sólo 1 o/o. En el año 2000 en todos los países, excepto Honduras y el Perú, dicha proporción sería menor a 6 o/o.

Cuadro 7
 AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
 COMO PORCENTAJE DEL INGRESO
 DEL 20 o/o MAS RICO

	1970	1981	2000	
			Cree. Alto	Cree. Bajo
Argentina	1.1	1.0	0.6	0.7
Brasil	12.4	6.3	2.0	2.7
Colombia	13.1	8.7	4.2	5.3
Costa Rica	7.0	5.2	2.2	3.0
Chile	3.9	3.1	1.6	2.0
Honduras	35.5	33.7	27.4	32.8
México	6.4	4.4	1.8	2.4
Panamá	12.5	10.3	4.6	5.8
Perú	22.4	21.4	15.0	17.9
Venezuela	6.1	5.4	4.1	5.0

II. LA COYUNTURA ECONOMICA ACTUAL

La situación económica internacional por la que el mundo atraviesa hoy en día se caracteriza por una aguda y profunda crisis que se refleja en un bajo dinamismo de la actividad económica por un ya largo período en los países industriales, por los altos niveles de desempleo a que se ha llegado en ellos y por el recrudecimiento del fenómeno inflacionario. Los países de América Latina, dada su alta interdependencia con la economía internacional, no han podido escapar a dicha crisis, más aún si se tiene en cuenta la amplificación de sus efectos sobre las economías nacionales a través de los procesos de apertura comercial y financiera que, bajo distintas modalidades, se han venido realizando en gran parte de ellos.

La insatisfactoria situación internacional afecta a nuestros países en diferentes campos.¹⁵ En primer lugar, ha habido una reducción notable de los precios internacionales de los productos básicos, debido a la deprimida demanda de los países industriales, a la caída de la inversión y a la reducción de inventarios ocasionada por las muy

altas tasas de interés. Así, en el período 1981-1984 los términos de intercambio para América Latina en su conjunto se contrajeron 22 o/o. En segundo lugar, la elevación de las tasas de interés y de otros elementos del costo del crédito bancario internacional han provocado un encarecimiento muy grande del servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos.¹⁶ En tercer lugar, la crisis de pagos mexicana y la guerra de las Malvinas en 1982 constituyeron factores detonantes de la crisis financiera internacional, la cual se reflejó en la violenta caída de la entrada de capitales: de 38,000 millones de dólares en 1981 a sólo 5,500 millones en 1983 y a 11,000 millones en 1984. En cuarto lugar, las políticas fiscales restrictivas de los países industriales han llevado a reducciones importantes en la asistencia financiera al desarrollo, factor que afecta más justamente a aquellos países en que la pobreza es de mayores proporciones. Por último, las exportaciones de los países de la región, en especial las de manufacturas, encuentran cada vez más problemas en llegar a los mercados de los países industriales —y de los propios países latinoamericanos— debido a la intensificación de las tendencias proteccionistas. Estos hechos han desembocado en la gravísima y paradójica situación en la cual América Latina —una región en desarrollo— se ha convertido en una exportadora neta de capitales. En efecto, el déficit en cuenta corriente superó al saldo neto del movimiento de capitales a corto y largo plazo en el período 1981-1984 en 21,300 millones de dólares aproximadamente o, en otros términos, en 30 o/o.

Este conjunto de graves factores condujo a la necesidad de efectuar rápidos y profundos ajustes de las economías nacionales de los países en América Latina. Así, se comprimieron las importaciones, se redujo el gasto público —especialmente el de inversión—, se permitió —o se buscó abiertamente— la caída del valor real de los salarios, se diseñaron políticas moneta-

rias fuertemente contractivas para combatir los intensos procesos inflacionarios,¹⁷ etc. Como consecuencia de todo ello, el producto interno bruto por habitante en América Latina fue en 1984 equivalente al ya alcanzado en 1977; más aún, en siete países de la región¹⁸ dicho indicador registró un valor menor al de 1970.

Nadie anticipa un ciclo expansivo vigoroso para la economía mundial en el futuro, ni mucho menos una significativa recuperación del financiamiento externo al desarrollo de la región, así como nadie puede estar seguro de la forma que la recuperación tomará cuando efectivamente se dé, ni del ritmo y la intensidad con que ella se transmitirá a los países de América Latina. Más aún, esta crisis encuentra a éstos en peor forma que en otras ocasiones, pues los niveles de precios internacionales son muy bajos, las tasas de interés real altísimas, el endeudamiento excesivo y la inflación no ha podido ser controlada. Estos factores no habían coincidido por un tiempo tan largo en crisis anteriores.

Diversos aspectos de este proceso de crisis y ajuste recesivo influyen directamente sobre la situación de los pobres en los distintos países de la región. En términos generales, la reducción del gasto público implica tanto el recorte de proyectos públicos de inversión, que normalmente generan gran cantidad de empleos en el área de la construcción para los grupos pobres, como un menor nivel de gasto público social, lo cual da lugar a una disminución de las transferencias hacia la población de menores recursos y a una merma en la calidad de los servicios prestados. Asimismo, la caída de los salarios reales y el aumento del subempleo ocasionado por el menor nivel de actividad económica golpean en forma particular a los grupos de menores ingresos.

Igualmente, los importantes procesos inflacionarios de los países de la región inciden negativamente en forma particular sobre los pobres: es bien sabido en este sentido que el "impuesto-inflación" es

regresivo. Y, en general, todos los aspectos que no inciden directamente sobre la situación de los pobres, lo hacen indirectamente al hacer más inestable y confusa la situación económica general.

Los grupos que más sufren con una crisis de esta naturaleza son los grupos urbanos y aquellos grupos rurales cuyo ingreso está íntimamente ligado a las condiciones de exportación. Otros grupos rurales, al tener un menor contacto con el mercado y al recibir menores beneficios del Estado, sufren en términos relativos menos que los primeros. Esto genera una explosiva situación social pues son los primeros justamente aquellos entre quienes se encuentran los grupos con mayor poder de presión.

Ante esta situación resulta cada vez más importante comprender claramente cuáles deben ser las líneas directrices de un programa de lucha contra la pobreza, de manera tal de aprovechar plenamente los escasos recursos disponibles para lograr el máximo efecto posible.

ni. EL ATAQUE A LA POBREZA¹⁹

3.1 Consideraciones Generales.—

En esta sección se trazarán los grandes lineamientos que deben normar el diseño de una política integrada de lucha contra la pobreza. Si bien las diferencias entre países (severidad y extensión de la pobreza, disponibilidad de recursos, evolución histórica, grado de conflicto social, etc.) hacen imposible la presentación de "recetas" de validez universal, las orientaciones de carácter general presentadas aquí deben formar el marco de análisis en cada país. Los detalles relativos a cada situación particular se definirán sólo luego de un exhaustivo estudio de su situación específica.

La eliminación de la pobreza como tal es un objetivo muy general que requiere ser operacionalizado para así poder convertirse en objeto de políticas. Se propone entonces, que el propósito explícito de las

políticas antipobreza sea la elevación, en forma permanente, del ingreso real de las familias, monetario y no monetario, hasta por lo menos un nivel equivalente al de la línea de pobreza. Ello implica que se debe actuar en tres frentes diferentes: asegurar la generación de oportunidades de ingreso para los grupos pobres, tanto desde el punto de vista de la cantidad, calidad y remuneración de los empleos a que tienen acceso como desde aquel referido a la cantidad y productividad de los activos que poseen; asegurar una adecuada provisión de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas; y, por último, asegurar un aumento concomitante en la producción nacional para evitar que los aumentos de ingreso se esterilicen vía inflación de precios.

El logro de estos objetivos depende crucialmente de la presencia de procesos de crecimiento económico dinámicos y eficientes. Sólo esto asegurará la generación de mayores y mejores oportunidades de empleo, la mayor producción necesaria para satisfacer los crecientes niveles de demanda que resultan de la disminución de la pobreza y gran parte de los propios recursos requeridos para poner en marcha la política antipobreza. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo es insuficiente pues, dados los sistemas socioeconómicos prevalecientes en los países latinoamericanos, no hay elemento alguno que automáticamente reoriente los recursos hacia los grupos pobres; más bien, existe la tendencia a una progresiva concentración del ingreso y la riqueza en términos tanto de grupos socioeconómicos como espaciales. Por ello, la naturaleza del problema de la pobreza exige buscar un nuevo tipo de crecimiento económico, a través de soluciones de fondo que afecten el actuar del sistema económico y social de tal manera que el ingreso primario de los pobres aumente en forma permanente y, en consecuencia, que las transferencias se reduzcan a un mínimo.²⁰

Sin embargo, no puede pasar desapercibido que tales cambios toman tiempo en materializarse y, sobre todo, en rendir frutos, mientras que las angustiosas situaciones de pobreza, agravadas por la crisis económica, seguirán subsistiendo. Así, un enfoque global de solución al problema de la pobreza indica que es preciso actuar en dos frentes: primero, dar los pasos conducentes a una reforma del sistema económico y social, y segundo, aliviar a la vez y desde ahora las situaciones precarias de un gran número de familias.

Hay, entonces, dos planos de acción claramente diferenciados. En primer lugar, el que se refiere a la distribución primaria del ingreso, es decir, la que resulta de la operación del mercado dadas las dotaciones iniciales de recursos entre la población y los precios de éstos y de los bienes tal como aquél los determina. En segundo lugar, las acciones al nivel de la distribución final del ingreso, es decir, la que resulta luego de tomar en cuenta las transferencias que existen al interior de la economía y que modifican la distribución primaria. Las políticas enmarcadas en el primer plano reciben el nombre de políticas distributivas y apuntan a la modificación de fondo de las características estructurales del sistema económico. Las políticas que corrigen la distribución primaria del ingreso mediante transferencias de bienes y servicios entre los diferentes grupos de la población son las llamadas políticas redistributivas.

En ambos casos es indispensable la presencia de un factor externo al mercado, sea para modificar las características de las variables que producen la distribución primaria del ingreso, sea para corregir esta última, de modo tal de favorecer a los grupos pobres. Debido a la complejidad y magnitud de esta tarea, ella deberá ser responsabilidad del Estado. Sus características respecto a los otros agentes de la economía (su capacidad de movilizar mayores recursos, su poder de "coacción legítima", etc.) así lo justifican. En otros términos,

tal como lo señala Molina²¹, lo que está sujeto a discusión es la forma que adopte la intervención estatal y no su necesidad. Al respecto, es necesario señalar dos aspectos referidos a la actividad pública destinada a superar la pobreza: su relación con el crecimiento económico y la ineficiencia actual del gasto público para llegar a los grupos pobres.

Tradicionalmente se pensó que los objetivos de crecimiento y de redistribución eran incompatibles entre sí. Sin embargo, salvo en el caso de los países con pobreza estructural y generalizada, caso en el cual la superación de la pobreza excede la capacidad económica y actual del país en un horizonte de tiempo razonable, el dilema entre redistribución y crecimiento no es tan grave. Así, por ejemplo, partiendo de supuestos económicos pesimistas en el sentido de que el financiamiento de las transferencias en favor de los grupos pobres reduciría en forma equivalente el ahorro destinado a inversión y que el gasto que realizarían los beneficiarios de tales transferencias tendría una productividad nula, un estudio ha determinado que el trade-off entre redistribución y crecimiento tendría una relación de diez a uno. Esto quiere decir que transferencias por un monto equivalente a 5 o/o del producto destinadas al consumo reducirían la tasa de crecimiento económico solamente en medio punto porcentual.²² Sin embargo, es necesario añadir que resulta claro que si no se minimiza la incertidumbre provocada por un programa como el que se señala más abajo y no se explicitan las reglas del juego, el conflicto entre distribución y crecimiento será mayor, especialmente porque la incertidumbre inducirá expectativas de pérdidas de capital fuera de proporción con la transferencia de ingreso programada.

La ineficiencia del gasto público para llegar a los grupos pobres, por su parte, se da a tres niveles. En primer lugar, hay una importante falta de coordinación entre los distintos sectores, pues las políti-

cas en las diferentes áreas sociales tienden a ser aisladas, formulándose separadamente en función de objetivos sectoriales. Esto lleva al desperdicio de recursos, especialmente debido a que no se toma en cuenta el alto grado de interrelaciones existentes en la satisfacción de necesidades básicas, tanto a nivel de insumos como de resultados. En segundo lugar, ocurre que al interior de cada área social el énfasis no está siempre en los aspectos que benefician a los pobres. Un ejemplo claro es el caso de la importante proporción de recursos destinados a educación que se gasta en educación superior en desmedro de la educación primaria. Por último cabe señalar que además de aquellos dos problemas subsiste el de las llamadas filtraciones, es decir, la recepción por parte de grupos no pobres de transferencias destinadas a grupos pobres. Todo esto, unido a una estructura no progresiva de la tributación, impide que sean los pobres los más beneficiados de la acción estatal. Por lo tanto, se deberán hacer esfuerzos deliberados tanto para hacer progresivo el financiamiento de los programas como para diseñar la política social reduciendo las ineficiencias señaladas.

3.2 Las Políticas Distributivas.—

Las medidas de fondo destinadas a modificar el sistema económico y social imperante de forma tal que resulten en la eliminación progresiva de la pobreza son todas aquéllas que hacen que dicho sistema genere una mayor demanda por trabajo en la economía, dado que este último es el factor productivo por excelencia con que cuentan los pobres.

Así, se trata de aquellas medidas que apuntan a modificar los factores que actualmente impiden que los trabajadores pobres accedan a empleos productivos que les permitan obtener una remuneración adecuada desde el punto de vista de la satisfacción de sus necesidades básicas. Para ello es necesario, en primer lugar, reade-

cuar progresivamente la estructura productiva, dando énfasis al desarrollo de las actividades intensivas en trabajo, y, en segundo lugar, incentivar un mayor uso del trabajo en relación al capital en el área moderna de la economía, a través de modificar los precios relativos de los factores productivos para hacerlos más acordes con la dotación nacional de recursos.

Las medidas destinadas a mejorar el acceso al empleo deberán ser complementadas con aquellas que posibilitan que los pobres accedan a más y mejores activos productivos. Se trata, en primer lugar de la redistribución de activos, tanto existentes (en lo que es quizá la política contra la pobreza más directa y a la vez más conflictiva) como de sus futuros incrementos (a través de redirigir la inversión hacia los grupos pobres) y en segundo lugar, de acrecentar el acceso de los productores pobres a la asistencia técnica (en las áreas de producción, contabilidad y comercialización) y al crédito.

En términos concretos, estos objetivos se materializan en tres campos de acción global: otorgarle renovada importancia al sector rural, promover el desarrollo del sector informal urbano y adecuar el sector formal urbano a los objetivos de la nueva política. El sector rural deberá ser objeto de una redistribución de la propiedad, si es que esta no ha sido aún objeto de reforma; asimismo, las actividades de extensión agrícola y de apoyo crediticio deberán recibir un fuerte empuje; por último, se debe terminar con la discriminación de que ha sido objeto tradicionalmente el sector rural en la fijación de los precios internos. En cuanto al sector informal urbano, las principales líneas de acción consisten en acelerar su integración con el resto de la economía, en dotarlo de apoyo crediticio y asistencia técnica, en aumentar su acceso al capital productivo y en identificar cuáles son las actividades informales que tienen un futuro promisorio dentro de la economía. Por último, en el sector formal urbano dos son las políticas que desta-

can: aumentar el grado de demanda por mano de obra no calificada o poco calificada y modificar progresivamente su estructura productiva con miras a satisfacer la mayor demanda de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas.

Las áreas de política en que se deberá actuar para conseguir dichos fines se pueden clasificar en dos: la modificación paulatina de los factores estructurales determinantes del tipo de desarrollo de cada país y la modificación de ciertas políticas puestas en marcha por el Estado que tradicionalmente han inhibido que los grupos pobres se beneficiasen en mayor grado del crecimiento económico. Dentro del primer grupo destacan claramente la inserción en la economía mundial, la distribución familiar y espacial de la riqueza y del ingreso, la existencia de diversos estratos tecnológicos en las áreas urbana y rural, y la estructura del poder político en lo que atañe a participación social en la toma de decisiones y a participación de base en el diseño de los proyectos de desarrollo. Entre las políticas susceptibles de modificarse por su parte, se encuentran las políticas de precios de bienes (tradicionalmente anti-rural), las políticas de precios de factores (tradicionalmente pro-capital), las políticas de inversión pública (normalmente centralizantes, intensivas en capital y pro-sectores medios o altos), las políticas externas (que han resultado en graves cuellos de botella), y las políticas de estabilización y ajuste comúnmente adoptadas ante las crisis del aparato productivo que al no reconocer el verdadero carácter de éstas, golpean excesivamente al grupo pobre tanto a través de medidas específicas, como a través del innecesariamente largo período de retracción de la actividad económica.

3.3 Las Políticas Redistributivas.-

Las medidas de fondo destinadas a modificar el sistema económico y social vigente son imprescindibles y mientras no se pongan en marcha será imposible destee-

rrar definitivamente la pobreza. Sin embargo, ellas son de aplicación gradual por su naturaleza y por lo tanto, como ya se dijo más arriba, no solucionarán en el corto plazo las situaciones de pobreza absoluta prevalecientes. En este sentido, entonces, además de aquellas deberá ponerse en marcha un programa de transferencias en beneficio de los grupos pobres cuyos resultados sean inmediatos.

Por otro lado, dada la actual situación según se la reseñó más arriba, se hace más patente la necesidad de contar con mecanismos de transferencias en favor de los grupos pobres para que puedan aliviar una situación que, si en tiempos normales es insostenible, en épocas de crisis económica se vuelve desesperante.

Así, el Estado deberá realizar acciones deliberadas con miras a beneficiar a un determinado grupo objetivo proveyéndolo de ciertos bienes y servicios gratuitamente o a precios inferiores a los de mercado, y transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones de su trabajo o del capital que poseen tal como son en la actualidad determinadas por el mercado.

Esta acción del Estado requiere delimitar claramente cuál será el grupo objetivo —es decir el grupo beneficiario de las políticas— así como especificar claramente en qué campos se centrará su atención. Dada la multitud de carencias que sufren los grupos pobres y la insuficiencia, en la mayoría de los casos, de los recursos disponibles, será necesario identificar un "núcleo básico" de aquéllas que permita diseñar las acciones públicas de manera de tener el máximo efecto posible sobre el conjunto de necesidades básicas.

En cuanto a la identificación del grupo objetivo, ello se hará a partir de la definición de pobreza usada, la cual se reflejará en un determinado nivel de la línea de pobreza. Todas aquellas familias cuyo ingreso sea menor a ésta, forman parte del grupo objetivo. Una vez dicho esto, sin embargo, queda la tarea de identificar a fa-

milias específicas que pertenezcan a dicho grupo, para convertirlas en beneficiarias de los programas. Esto plantea enormes dificultades prácticas de control. A ello se añade que en la determinación misma del valor de la línea de pobreza se suscitaban normalmente discusiones que significarán que no habrá acuerdo total sobre si ella representa efectivamente el límite entre pobreza y no pobreza, y que los recursos disponibles serán insuficientes para llegar a todas las familias que pertenecen al grupo objetivo. Por todo ello, lo mejor es intentar que tal grupo se defina a sí mismo; el programa sugerido más abajo se inscribe en esta línea.

En todo caso, es menester contar con un criterio orientador para identificar el núcleo básico de carencias sobre las cuales el Estado deberá intervenir para obtener el resultado más eficiente vistas las limitaciones de recursos y las interrelaciones entre las diversas necesidades. Este criterio surge del análisis del ciclo vital de las familias pobres. En efecto, se ha demostrado que en un período de cinco a ocho años, dado los comportamientos concretos de las familias pobres de la región, típicamente se encadenan tres generaciones de pobreza. Una generación que no tiene posibilidades reales de controlar y encauzar el destino de sus adolescentes y jóvenes, jóvenes que no tienen posibilidad real de manejar el paso abrupto de niño a adulto y una niñez engendrada por esta juventud que probablemente deberá crecer con carencias extremas. En principio, entonces, este período de tiempo puede considerarse óptimo para intentar quebrar el enlace generacional de la pobreza y para diseñar las estrategias, políticas y programas con mayor incidencia en la satisfacción del conjunto de las necesidades de la familia.²³ Dicho período de tiempo corresponde básicamente a dos tipos de familias: aquéllas con hijos adolescentes que necesitan entrar al mercado del trabajo, y aquéllas recién formadas que necesitan de los medios adecuados para atender a la niñez que engen-

dran. Las carencias específicas de estas familias constituyen el núcleo básico. En términos generales, éstas son: atención integral al binomio madre-hijo antes, durante y después del embarazo, atención integral (nutrición-salud-educación) a los niños, capacitación laboral a los jóvenes y empleo para jóvenes y jefes de hogar.

Es por estos factores que la recomendación concreta en materia de transferencias en favor de los grupos pobres consiste en la aplicación conjunta de dos programas. En primer lugar, como se ha dicho, es necesario dotar de empleos adecuados a los jefes de familia y poner en marcha acciones destinadas a evitar el desempleo de los jóvenes. Para esto se sugiere que el Estado ponga en marcha un programa masivo de empleo, tanto a través de un programa público de creación de empleos como de subsidios a la contratación de mano de obra adicional en el sector privado.²⁴ En segundo lugar, se debe instituir un programa que brinde los servicios y otorgue los bienes que son esenciales para el normal desarrollo de la niñez pobre. Ambos programas se deberán ofrecer en forma conjunta y coordinada; es decir, el programa de empleo proporcionará una valiosa oportunidad de empadronar a familias pobres a través de sus miembros que se acogen a los empleos ofrecidos, registrando las características y carencias de todos sus integrantes. Este empadronamiento se puede utilizar, entonces, como el medio de asegurar que las familias pobres reciban los bienes y servicios que son distribuidos por el programa en favor de la niñez. Por otro lado, permite tomar en cuenta la heterogeneidad de las familias pobres, pues éstas recibirán sólo aquello para lo cual registren carencias. El salario recibido por el trabajador más los beneficios obtenidos por su familia deberán constituir, teniendo en cuenta las otras fuentes de ingreso del hogar, un ingreso real suficiente para que la familia supere su situación de pobreza. Por último, hay que señalar que un programa de esta naturaleza

presenta la gran ventaja de que el grupo objetivo, en forma automática, se autodefine: el tipo de ocupaciones y el nivel de remuneraciones ofrecidos por el programa de creación de empleos asegurará que los que acudan a él serán solamente los pobres; en todo caso, el empadronamiento obligatorio de las familias proporciona una útil instancia de verificación.

Es importante resaltar que el programa público de creación de empleos se materializará a través de la puesta en marcha de un vasto plan de ejecución de pequeños proyectos a nivel local. El diseño de éstos deberá seguir ciertas pautas generales que aseguren que los grupos pobres reciban la mayor parte de los beneficios. Estos proyectos son de dos tipos, básicamente.

En primer lugar, proyectos productivos que sean altamente intensivos en mano de obra en su etapa de construcción y que otorguen la propiedad de los activos creados o mejorados a los mismos trabajadores que participaron en dicha etapa, o que se localicen físicamente en áreas habitadas por grupos pobres. Destacan entre éstos, los proyectos de restauración de la capacidad productiva de tierras en manos de campesinos pobres, o de tierras abandonadas para ser distribuidas a campesinos sin tierra; proyectos de infraestructura agrícola y de caminos rurales; construcción de mercados y talleres en el área urbana; etc.

En segundo lugar, proyectos intensivos en mano de obra para mejorar la infraestructura social en áreas urbanas y rurales marginales y colaborar así en la satisfacción de las necesidades básicas de miembros del grupo objetivo; en este sentido, destacan los proyectos de construcción y mantenimiento de escuelas, viviendas y centros de salud, así como de sistemas de agua potable y alcantarillado; refacción y mantenimiento de vías urbanas, etc.

Para completar esta sección señalaremos los factores que hacen que la inversión en la niñez pobre sea no sólo justificable, sino aparentemente superior a muchas

otras formas de inversión.²⁵ En primer lugar, hay una estrecha relación entre el ritmo de crecimiento económico y la inversión en capital humano. Las inversiones de este tipo han demostrado tener una alta tasa de retorno.²⁶ En segundo lugar, existen grandes complementariedades en las acciones que benefician a la niñez, tanto a nivel de insumos como resultados, lo cual permite reducir grandemente los costos. En tercer lugar, dado que los primeros años de vida tienen una importancia decisiva en las posibilidades de desarrollo humano, que las inversiones en capital humano en edades tempranas alargan el período en que producirán beneficios y que el costo de oportunidad en términos de tiempo es mayor para los adultos, la inversión en la niñez es una mejor alternativa respecto de aquella en otros grupos etáreos. Finalmente, la inversión en niños pobres es superior a aquélla en la niñez en general por diversas razones: los niños pobres se encuentran lejos del límite en el cual las inversiones adicionales en capital humano se tornan inefectivas; en el caso de los niños de estratos más altos el gasto público en gran parte sólo sustituirá al gasto privado; por último, existe evidencia sobre la influencia que las intervenciones en niños y jóvenes tienen sobre la motivación de sus familias para iniciar acciones en la dirección de librarlos de la pobreza absoluta.²⁷

El programa propuesto es en gran parte de naturaleza complementaria a la acción del Estado en las áreas que tradicionalmente son de su responsabilidad. Estas —educación, salud, vivienda— deberán ser sometidas a un proceso de racionalización y de búsqueda de mayor eficiencia, de manera tal que sus logros se presten de mejor manera al combate de la pobreza y a que se reduzcan costos inevitables.

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se derivan del análisis presentado son las siguientes. Primeramente, que la actual

crisis económica, la **más** aguda que ha vivido la región en su conjunto desde los años treinta, tiene efectos que se harán sentir en el resto del presente siglo, pues se puede prever que la recuperación será lenta, dando lugar así a un marcado acentuamiento de la tendencia reciente relativa a la evolución de la pobreza. En segundo lugar, esta tendencia se manifiesta en el hecho de que si se mantienen las condiciones económicas y sociales vigentes a la fecha, la reducción del porcentaje de pobreza en todos los países será lenta y el número de personas en esa situación no cesará de acrecentarse. En tercer lugar, con respecto a la situación de los más ricos, la distancia que los separa de los pobres será cada vez mayor. Esto se desprende de expresar el déficit de pobreza como porcentaje del ingreso del 20 o/o más rico de la población. Tal porcentaje disminuirá con regularidad hasta fines de siglo, pero la razón de ello estará en el rápido incremento del ingreso medio de los ricos.

Las medidas destinadas a modificar el sistema económico y social imperante y el programa de transferencias que se han sugerido conforman una política global de ataque a la pobreza que creemos permitirá superarla en un plazo de tiempo razonable, atacando tanto sus causas (con el primer tipo de políticas) como sus manifestaciones (con las políticas de transferencias). Aquí se han reseñado solamente las líneas de acción generales, las cuales deberán tomar forma concreta en cada caso nacional según las características del país.

La aplicación de programas globales de lucha contra la pobreza, claro está, no carece de dificultades. Todo lo contrario, éstas se presentarán en diversas instancias y momentos. En primer lugar, la generación de un consenso acerca de la conveniencia de su aplicación pondrá a prueba la voluntad política del gobierno que lo busque. En segundo lugar, la misma puesta en marcha del programa, una vez salvado aquel problema, dará lugar a un sinfín de compli-

caciones, previstas y no previstas, a las cuales se deberá prestar la debida atención.

El tema del funcionamiento es un caso típico. Si bien en este artículo, dadas las diferencias entre los diversos casos nacionales, no se ha tocado este aspecto en términos específicos más allá de haber señalado en la sección II la magnitud del esfuerzo que cada país debe hacer teóricamente, es indudable que la insuficiencia de recursos es un hecho real. Pero no lo es menos, y ello es lo que interesa destacar aquí, que se puede lograr bastante más de lo que ahora se hace, con los mismos recursos. Para ello será necesario un alto grado de voluntad política para reasignar los recursos públicos desde ciertas áreas, tales como defensa, al combate de la pobreza; y dentro de cada área social hacia sus componentes que beneficien en mayor medida a los grupos pobres (atención primaria de salud, educación primaria, etc.) asimismo, se necesita una fuerte dosis de imaginación

para lograr el mayor grado posible de autofinanciamiento de los programas de creación de empleo; en tercer lugar, el área de reducción de costos ofrece posibilidades insospechadas de ahorro de recursos a través de poner en marcha programas de coordinación intersectoriales, de la disminución de la ineficiencia de las acciones emprendidas y de reducir las filtraciones hacia grupos no pobres.

Así, sin dejar de reconocer las dificultades que son reales, el presente artículo ha pretendido llamar la atención sobre el hecho de que una época de crisis como la actual, en la que las dificultades de los grupos pobres se hacen más agudas y más visibles, debe servir para que la toma de conciencia del problema se acreciente, y por lo tanto, para emprender con renovados bríos las complicadas acciones destinadas a erradicar la pobreza y aquellas cuyo fin es generar los recursos que las primeras demandan.

NOTAS

1. Ya desde el siglo XVIII, e incluso antes, el tema de la pobreza ha sido preocupación de insignes investigadores. Por ejemplo, Ginsburg (1972) cita fragmentos relativos al tema publicados por Adam Smith y Paine en el siglo XVIII y por Malthus, Owen, J.S. Mili, Marx, George, Engels y Riis en el siglo XIX. Asimismo, hay que destacar que a fines del siglo pasado ya se publicaban investigaciones referidas específicamente a la pobreza. Es el caso, por ejemplo, de los trabajos sobre la pobreza en Londres de Seebom Rowntree, aparecida en 1899, y de la monumental obra de 17 volúmenes de Charles Booth (*Life and Labour of the People in London*) publicada entre 1891 y 1903.
2. Véanse por ejemplo, Ayres (1983) y de la Piedra (1984a), quienes describen la acción en este campo del Banco Mundial y de la CEPAL, respectivamente.
3. En algunos casos esto representó vuelcos notorios de actitud. Por ejemplo, en julio de 1982 el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos suspendió por completo el apoyo financiero que desde 1966 venía brindando al Institute for Research on Poverty de la Universidad de Wisconsin (Madison). Este centro de investigación se había establecido por iniciativa del propio gobierno de los Estados Unidos y el Departamento de Salud fue siempre su principal fuente de fondos. Véase, Institute for Research on Poverty (1982).
4. Véanse Altimir (1979) y Altimir (1981).
5. Véase Iglesias (1985). Después de crecer a una tasa media anual de 5.5 o/o entre 1975

y 1980, el producto interno bruto de América Latina se incrementó sólo 1.7 o/o en 1981, cayó 1.0 o/o en 1982 y 3.1 o/o en 1983, para crecer apenas 2.6 o/o en 1984.

6. Altimir (1984) analiza el efecto de la actual recesión en América Latina sobre la pobreza en cinco casos específicos (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela). El lector interesado podrá complementar la información general ofrecida aquí con dicho estudio de situaciones particulares.
7. Véanse Drewnowski (1977) y de la Piedra (1984b).
8. De la Piedra (1984b) contiene una detallada discusión respecto a este punto.
9. Se supuso un incremento porcentual anual de las líneas de pobreza equivalente a la cuarta parte de aquél del ingreso nacional disponible de cada país. Cabe notar que en otros trabajos, tal como en OIT-PREALC (1980), por ejemplo, esta proporción ha sido igual a la mitad. Véase de la Piedra (1984b) para una discusión acerca de por qué deben crecer con el tiempo las líneas de pobreza.
10. Véase nuevamente Altimir (1979).
11. Todas las magnitudes en esta sección están expresadas en dólares de 1970.
12. Galofré (1981) hace hincapié en este último factor, importante pero frecuentemente pasado por alto.
13. En estos cálculos se ha supuesto que en cada país la presión tributaria será en el año 2000 la misma que se registró en 1981.
14. Dado que normalmente una parte importante de los gastos públicos son muy rígidos-defensa, pago de la deuda pública, remuneraciones de los empleados públicos- una forma alternativa e interesante de este cálculo sería con-

siderar el déficit como porcentaje únicamente de aquella parte de los ingresos públicos sobre la cual las autoridades conservan un cierto grado de libertad con respecto a su utilización final.

15. Para una excelente exposición de las causas y características de la crisis en América Latina, véase CEPAL (1984).
16. Véase Devlin (1983) para un análisis detallado del aumento del costo del crédito externo.
17. Las variaciones diciembre-diciembre del índice de precios al consumidor para América Latina en su conjunto han sido: 57 o/o en 1980, 57 o/o en 1981, 85 o/o en 1982, 131 o/o en 1983 y 175 o/o en 1984. Véase Iglesias (1985).
18. Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Perú y Venezuela.
19. Véanse Molina (1982) y CEPAL (1985) para una exposición más detallada de muchos de los aspectos generales de esta sección.
20. El nuevo tipo de crecimiento económico se refiere tanto a la política de desarrollo económico de mediano y largo plazo como a la formulación de los planes de estabilización y ajuste económicos: éstos también deberán diseñarse teniendo en cuenta las peculiaridades propias de cada país en lugar de basarse, como hasta ahora, en diagnósticos globales y muchas veces errados.
21. Véase Molina (1982).
22. Véase Selowsky (1980).
23. Véase Galofré (1982).
24. Véase de la Piedra (1982).
25. Véase nuevamente Galofré (1982).
26. Véase Banco Mundial (1980).
27. Véase Galofré 1981.

REFERENCIAS

- ALTIMIR, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago, 1979.
- ALTIMIR, Oscar. "La Pobreza en América Latina. Un Examen de Conceptos y Datos". Revista de la CEPAL, No. 13, Santiago, abril de 1981.
- ALTIMIR, Oscar. "Poverty, Income Distribution and Child Welfare in Latin America: A Com-

- parison of Pre and Post-Recession Data" World Development, Vol. 12. No. 3, 1984.
- AYRES L., Robert. Banking on the Poor, The MIT Press, 1983.
- BANCO MUNDIAL, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1980, Washington, D.C. 1980.
- CEPAL, "Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa", Santiago, febrero, 1984 (E/CEPAL/SES.20/G.17).

- CEPAL, **La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas**, Estudios e Informes de la CEPAL 54, Santiago, 1985.
- DE LA PIEDRA, Enrique. **"Generación de Ingresos para Grupos Pobres: Análisis de dos Instrumentos de Creación de Empleos Adicionales"**, Boletín de Planificación, No. 15, ILPES, Santiago, junio de 1982.
- DE LA PIEDRA, Enrique. **"La Pobreza en América Latina: El Trabajo Reciente de la CEPAL"**, Pensamiento Iberoamericano, No. 6, Madrid, julio-diciembre, 1984 a.
- DE LA PIEDRA, Enrique. **"La Pobreza: Diversidad de Enfoques para un Solo Problema"**, Economía, Vol VII, No. 14, P. Universidad Católica del Perú, Lima, diciembre 1984b.
- DEVLIN, Robert. **"Renegociación de la Deuda Latinoamericana: Un Análisis del Poder Monopólico de la Banca"**, Revista de la CEPAL, No. 20, Santiago, agosto de 1983.
- DREWNOWSKI, Jan. **"Poverty: Its Meaning and Measurement"**, Development and Change, Vol. 8, No. 2, abril, 1977.
- GALOFRE, Fernando. **"Pobreza y los Primeros Años de la Niñez. Situación en América Latina y el Caribe"**, en F. Galofré (comp.), Pobreza Crítica en la Niñez, CEPAL-UNICEF, Santiago 1981.
- GALOFRE, Fernando. **"Formulación de Políticas de Infancia y Juventud en Familias Pobres"**, en R. Franco (Coord), Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago, 1982.
- GINSBURG, Helen (ed.), **Poverty, Economics and Society**, Little, Brown, and Company, Boston, 1972.
- IGLESIAS, Enrique. **"Balance Preliminar de la Economía de América Latina en 1984"**, Comercio Exterior, Vol. 35, No. 2, febrero de 1985.
- INSTITUTE of Research on Poverty, **"IRP Stül in Business"**, Focus, Vol. 6, No. 1, Madison, Otoño e Invierno de 1982.
- MOLINA, Sergio. **"La Pobreza en América Latina: Situación, Evolución y Orientaciones de Políticas"**, en CEPAUPNUD, ¿Se puede superar la Pobreza? Realidad y Perspectivas en América Latina, Santiago, 1980.
- MOLINA, Sergio. **"La Pobreza. Descripción y Análisis de Políticas para Superarla"**, Revista de la CEPAL, No. 18, Santiago, diciembre de 1982.
- OIT-PREALC, **Necesidades Esenciales y Políticas de Empleo en América Latina**, Ginebra, 1980.
- SELOWSKY, Marcelo. **"Hacia la Eliminación del Déficit de Satisfacción de Necesidades Básicas"**, en CEPAL-PNUD, ¿Se Puede Superar la Pobreza? Realidad y Perspectivas en América Latina, Santiago, 1980.