

**LA ECONOMIA POLITICA DE LA POBREZA: PERU
Y AMERICA LATINA**

Por: ADOLFO FIGUEROA

Serie Documentos de Trabajo
Mayo, 1991

Nº 94

Este documento presenta algunos resultados del trabajo de investigación "Crisis y Distribución" que forma parte del programa de actividades del Consorcio de Investigación Económica (CIUP, DESCO, IEP, GRADE y PUCP) y ha sido desarrollado con la ayuda de una donación del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

LA ECONOMIA POLITICA DE LA POBREZA: PERU Y AMERICA LATINA

por

Adolfo Figueroa

Departamento de Economía
Universidad Católica del Perú
Lima, Mayo 1991

1. Introducción

La experiencia, pasada y reciente, del Perú en cuanto a la cuestión distributiva ha sido analizada por este autor en varios trabajos (Figueroa, 1984, 1990). Quedaría por discutir aquí las consecuencias de esos análisis para la política económica.

Este artículo intenta desarrollar las proposiciones de política contra la pobreza, pero quiere hacerlo en un contexto más amplio. Aunque tal vez sea una de las experiencias más dramáticas, el caso peruano no es muy particular en América Latina. Por ello, aquí se intenta poner el caso peruano en la perspectiva de la región entera y hacer la argumentación sobre las acciones de política económica en ese contexto más amplio.

2. La Economía de la Pobreza en América Latina

2.1. La magnitud de la pobreza en los 80

Bajo cualquier definición que se utilice, lo cierto es que la pobreza es masiva en América Latina.

Aún más, con la crisis económica de los años 80 la pobreza se ha agudizado en la región. El ingreso per cápita de 1990 en la región es apenas similar al que ya se había logrado en 1977. Con respecto a 1980, que fue el año pico, el ingreso per cápita de 1990 es 10% inferior (CEPAL, 1990b). El empobrecimiento global es, por lo tanto, evidente.

La tasa de desempleo urbano en los 80 se elevó con relación a los 70. Hacia 1981/82 la tasa media para la región estaba alrededor de 7%, mientras que entre 1983/86 subió a 10%. (Datos de PREALC).

Según CEPAL (1990a), en 1980 cerca de 120 millones de personas en la región, el 33% de la población, vivían en condiciones de pobreza absoluta. Estas personas no podían garantizar un consumo básico de alimentos aun si dedicaran todo su ingreso a este fin. Pero en 1985 esa cifra alcanzó a 160 millones, es decir, al 39% de la población. Hoy día ya se debe haber pasado la barrera del 40%.

En comparación con otras regiones, la pobreza latinoamericana muestra una característica importante: se da en medio de la riqueza. Cada país en la región se compone de islas de riqueza en un mar de pobreza. En la región hay pobreza con desigualdad.

Por contraste, en varios países del Tercer Mundo la pobreza es generalizada. Son países con un mar de pobreza. En los países desarrollados, por su parte, hay islas de pobreza en un mar de riqueza.

2.2. ¿Quiénes son los pobres?

Conceptualmente, son pobres las familias que no han logrado satisfacer las necesidades primarias de la sociedad. Esto supone que hay una jerarquía de necesidades humanas en cada sociedad y que la población intenta satisfacer esas necesidades jerarquizadamente. La pobreza es, pues, un concepto relativo a una sociedad dada.

De manera muy esquemática se podría decir que la jerarquía de necesidades se compone de necesidades fisiológicas, de seguridad - protección, sociales y las morales. Las primeras constituyen necesidades básicas o primarias. El pleno desarrollo humano se logra cuando se satisfacen necesidades de mayor orden, como las morales. (Figueroa, 1987; Lutz and Lux, 1989).

Son pobres, por lo tanto, los que se encuentran luchando por satisfacer las necesidades fisiológicas y de seguridad - protección y algo de las sociales. A los pobres no les es permitido, entonces, el desarrollo humano a plenitud.

En los países latinoamericanos de hoy, las necesidades primarias se intentan satisfacer con bienes privados y públicos. Los primeros (pan, leche) se obtienen a través del mercado y los segundos (atención en salud, educación) a través del Estado.^{1/}

Para obtener los bienes privados los pobres deben generar ingresos, es decir, poder de compra en el mercado. Y para ello dependen básicamente de su mano de obra. Son familias con una dotación muy pobre de recursos físicos y humanos. Con sus recursos no les es posible generar, en la economía de mercado, los ingresos necesarios para salir de la pobreza.

En términos ocupacionales los pobres son por ello fácilmente identificables. Como asalariados, están empleados en trabajos de poca calificación y bajo salario. Como productores operan con recursos muy pobres: tierras marginales, escaso capital físico y escaso capital humano. ¿Y los desocupados?. ¿Están entre los pobres o, como se ha sugerido en varios sitios, el desempleo es un lujo?

La evidencia empírica existente en la región rechaza la hipótesis de que el desempleo sea un lujo. Varios estudios muestran que la tasa de desempleo es mayor en los hogares más pobres (Rodríguez y Wurgaft, 1987). Un estudio muy detallado sobre Lima muestra que, en efecto, la tasa de desempleo es más alta en las familias más pobres. Esto se puede ver en el Cuadro 1.

No es difícil entender por qué en América Latina los desocupados sean los más desposeídos y pertenezcan a las familias más pobres. Su dotación de recursos es tan magra que no están en condiciones de auto-emplearse, de generarse un empleo y un ingreso como hacen el resto de los pobres. Los más pobres sólo tienen su fuerza de trabajo y entonces dependen enteramente del mercado laboral. Y por eso pueden estar obligados, por ciertos períodos, a la desocupación.

Las familias con alguna dotación importante de recursos son las que pueden generar su propio empleo y alternar su mano de obra entre el auto-empleo y el empleo asalariado. Aquí el desempleo es evitado por el recurso al auto-empleo, en el llamado "sector informal" en las ciudades o en la "agricultura campesina" en el campo.

Por otro lado, para obtener bienes públicos los pobres deben generar poder político. Pero dada su pobre dotación de recursos, y su consecuente falta de poder

económico, solo pueden depender para ello de su grado de organización como fuerza social. Este grado es usualmente bajo y por ello no pueden generar el poder político necesario.

La pobreza también tiene que ver con problemas de discriminación, entre género y raza principalmente. Entre las familias más pobres se encuentran aquéllas cuyos jefes son mujeres. También la indigencia es generalizada en áreas geográficas pobladas predominantemente por comunidades indígenas.

2.3. ¿Cuál es el comportamiento económico de los pobres? ¿Qué hacen para salir de la pobreza? Y ¿por qué no lo han logrado?

Su pobreza lleva a la familia a una cierta racionalidad económica. Esta tiene que ser la lógica de la sobrevivencia. Busca que asegurar la sobrevivencia. Su racionalidad le lleva, por ello, a tomar acciones cautas. Tiene, típicamente, un comportamiento de aversión al riesgo.

Aunque la familia fuera muy pobre para ahorrar, en el sentido de posponer consumo presente, tiene que hacerlo. Como parte de sus necesidades primarias, la familia pobre requiere de algún ingreso en el futuro, de una protección, para la vejez. A falta de acceso a un sistema de seguro social, esta necesidad se debe satisfacer de manera individual. Así, se ha sugerido en varios estudios que esta necesidad de asegurar ingresos y protección futuros, lleva a la familia pobre a tener una familia numerosa. Tener varios hijos, y gastar en ellos, es parte de su estrategia de sobrevivencia.

Para el grueso de las familias pobres en la América Latina de hoy, su situación de miseria o no mejora o mejora muy lentamente. Para efectos prácticos su situación de pobreza se reproduce de año en año y, en muchos casos, también de generación en generación. ¿Cómo es que no han podido salir de la pobreza?

Los pobres hacen tremendos esfuerzos para escapar de la pobreza pero sus esfuerzos han sido generalmente infructuosos. La pobreza no es resultado de una elección individual; es un resultado del funcionamiento de la economía. Es un estado socialmente impuesto.

Las posibilidades de escape que se les ofrecieron desde fuera han sido usualmente auto-destructivas. Sea porque cualquier mejora inicial era auto-derrotada por un aumento en el tamaño de familia, al caer la tasa de mortalidad infantil, por ejemplo; sea porque cualquier mejora inicial en un grupo llevaba a la emulación en un grupo más amplio y de allí era auto-derrotada en el mercado, como en el caso típico de un programa agrícola cuyo éxito llevaba a una sobre-oferta de alimentos y a una consiguiente caída en su precio en el mercado.

Las frustraciones en los intentos por escapar de la pobreza lleva a las familias pobres a una racionalidad económica del conformismo. Evalúan que no tiene sentido luchar más para escapar de la pobreza. No quieren torturarse con más frustraciones. Se vuelven así racionalmente conformistas. Y de esta manera, se desarrolla, como diría Galbraith (1979), una cultura de la pobreza. Esta cultura no es una característica que dependa de la voluntad del individuo. Es también socialmente impuesta.

El fenómeno del "desempleo oculto" es un ejemplo muy claro. Las personas pobres que pierden un empleo, buscan otro empleo por un período, con todos los costos económicos y psicológicos que eso implica. Después de varios intentos, y al ver frustradas sus expectativas, estas personas dejan de buscar empleo. "¿Por qué no buscas empleo?" "¿Por qué no hay trabajo", responden en las encuestas del Ministerio de Trabajo. Así aparece el fenómeno del desempleo oculto.

En el caso del Perú, por ejemplo, el desempleo oculto añade entre 3 a 5 puntos porcentuales al desempleo abierto de Lima, según los años. Para 1981, 1982, 1984 y 1986, años en que se hicieron encuestas, la tasa de desempleo abierto es, en promedio, 6.9% pero el total (abierto y oculto) es de 10.8%. (Dancourt, 1990).

2.4. Características básicas de la Economía de la Pobreza

El conjunto de las familias pobres de un país puede ser considerado, de manera agregada, como una sub-economía. A esta agregación se le puede denominar la Economía de la Pobreza.

Los factores micro-económicos señalados en la sección anterior dan origen a varias características globales de la Economía de la Pobreza en América Latina. Aquí las discutimos brevemente.

(1) Falta de capacidades para establecer derechos

En América Latina la pobreza no se debe a una producción muy limitada. No es que el tamaño de la torta social sea muy pequeña. El nivel del ingreso per cápita de

la región se ubica alrededor de 2,000 dólares anuales. (BID 1990). En contraste el salario mínimo en la región implica un ingreso anual entre 400-500 dólares. La pobreza se debe, en parte, a la desigualdad y en parte a la falta de crecimiento económico.

En cualquier caso la pobreza es, para el individuo, el resultado de una falta de demanda de bienes privados en el mercado junto a una escasa capacidad de demanda por bienes públicos en la esfera política. Es una limitación en sus capacidades, en sus derechos, o en sus entitlements, como diría el Profesor Sen (1981).

Claramente, la capacidad de compra, de comando sobre los bienes privados, depende para el individuo de tres factores:

(a) dotación de recursos, sean éstos naturales, capital físico, capital humano, otros activos;

(b) posibilidades de producción que permiten esos recursos, lo cual está influido por el dominio que tenga sobre la tecnología;

(c) oportunidades de intercambio, es decir por los precios relativos que rigen en el mercado.

Por otra parte, la capacidad de demanda en la esfera política le da al individuo acceso a ciertos derechos, tales como:

(d) acceso a bienes públicos;

(e) acceso a los sistemas de seguridad social;

(f) acceso a derechos legales sobre propiedad.

La pobreza es, en lo esencial, ausencia de estas capacidades, o limitaciones en estas capacidades, que tienen los individuos en su respectiva sociedad para satisfacer sus necesidades primarias.

Con relación a los contextos en que operan, la Economía de la Pobreza tiene las siguientes características:

- (2) Es una economía integrada a la economía moderna y dependiente de ella.

La pobreza es un resultado del funcionamiento de la economía; de sus reglas de producción y distribución. Pero aun más es un resultado de la dinámica del sector moderno de la economía, pues allí se encuentra el motor del sistema económico.

Los estudios son claros en mostrar que en períodos de recesión económica en el sector moderno, la pobreza aumenta, mientras que en períodos de reactivación o de crecimiento de largo plazo, la pobreza disminuye. Así, un reciente estudio de Fields (1990) muestra que los datos disponibles y comparables en América Latina apoyan esta relación. La pobreza disminuyó en los períodos de crecimiento económico: Brasil (1960-80), Colombia (1971-78), Costa Rica (1961-71) y (1983-86) y México (1958-77). La pobreza aumentó en los períodos de recesión: Brasil (1980-83), Costa Rica (1979-82) y Guatemala (1981-87). El estudio no encuentra ningún caso en que un período de crecimiento haya estado acompañado de un aumento en la pobreza; ni tampoco que un período de recesión haya estado acompañado de una disminución en la pobreza.

Hay que notar que el aumento de la pobreza en periodos de recesión obedece no solo a caídas en la capacidad de compra en el mercado que sufren los pobres sino también a la caída en la oferta de bienes públicos. Esto último ocurre tanto en términos cuantitativos como cualitativos. (Rodríguez y Wurgaft, 1987).

- (3) La economía de la pobreza opera en un contexto de alto riesgo

Los riesgos se originan tanto por fenómenos sociales, como la política macroeconómica, como por los fenómenos naturales, como sequías, inundaciones, plagas, terremotos. Estas variaciones generan usualmente desastres no solo en los flujos de ingreso de los pobres, sino también en sus activos. Progresos económicos que los pobres han logrado con gran esfuerzo y en mucho tiempo son destruidos por efecto de estos desastres.

- (4) La economía de la pobreza opera en un contexto de escaso desarrollo de los mercados

Los pobres residen usualmente en áreas no solo económicamente deprimidas sino relativamente aisladas del mundo moderno. En estas áreas los mercados no están suficientemente desarrollados. En algunos casos los mercados son incompletos, con muy poca información y altos costos de transacción. Este es el caso de los mercados de bienes agrícolas y de insumos en las áreas rurales. Como resultado los campesinos enfrentan mercados muy imperfectos en su intercambio. En el medio urbano, los pobladores de barrios marginales enfrentan, por ejemplo, un mercado de agua potable en camiones (a falta de una red de agua y desagüe) que es de oferentes realmente expoliadores.

En otros casos, los mercados simplemente no existen. Este es el caso de los mercados financieros, mercados de seguros, mercados a futuro y otros.

La consecuencia es que, debido a que los pobres viven en áreas con escaso desarrollo de los mercados, el funcionamiento del mercado discrimina en contra de ellos. Los costos de información y los costos de transacciones por unidad de producto son más altos para los pobres.

Luego está la cuestión de los llamados círculos viciosos de la pobreza. Entre ellos vale la pena señalar los siguientes:

- (5) La economía de la pobreza es una economía donde, debido a que su tecnología es muy atrasada, la productividad de la mano de obra, su recurso relativamente más abundante, es muy baja. Esto refuerza la pobreza.

Con los recursos que tienen, y dada la tecnología que conocen y los precios relativos del mercado que enfrentan, los pobres solo pueden obtener un nivel de ingreso muy limitado. Con este ingreso no pueden acumular en nuevos activos y por eso sólo pueden reproducir su pobreza.

Tampoco pueden conservar la calidad de sus propios recursos naturales. La degradación de su medio ambiente es dramática. Casos de erosión en los suelos agrícolas en la pequeña agricultura es un ejemplo muy conocido. Su productividad, por lo tanto, tiende más bien a disminuir en el largo plazo.

- (6) La economía de la pobreza genera una cultura de la pobreza

La pobreza es una situación de "equilibrio", en el sentido que se reproduce período tras período. Pero evidentemente es un equilibrio a un nivel bien bajo de ingreso. De allí la familia pobre no puede escapar fácilmente. Sus frustraciones refuerzan ese nivel de equilibrio de pobreza. Así, los pobres vislumbran sólo un futuro de pobreza. Su perspectiva no es de ingresos en aumento, de progreso global, porque eso no es lo normal. En los países desarrollados sí existe esa perspectiva en la gente. Eso es lo normal en el sistema.

Esta cultura de la pobreza crea limitaciones para una salida rápida aun si se tuvieran los instrumentos para ello. Claro está que en medio de esto hay grupos que están listos para el despegue y que lo están consiguiendo. Pero son la minoría en el mar de pobreza. No hay que olvidar que la cultura de la pobreza es impuesta socialmente.

2.5. Cambios en las características de la pobreza hacia inicios de los 90

La crisis económica de los 80 ha transformado algunas de las características señaladas para la economía de la pobreza. Entre los cambios cuantitativos se debe señalar

- (1) La pobreza se ha hecho más masiva. La severa recesión con inflación ocurrida en la mayoría de los países de la región ha tenido el triple efecto de elevar la tasa de desempleo, reducir los salarios reales y disminuir la oferta de servicios públicos básicos.

(2) Los nuevos pobres son los trabajadores asalariados, tanto del sector privado como (y sobre todo) del sector público. La caída en el salario real en todos los países de la región ha sido dramática durante esta década.

Entre los cambios cualitativos hay que indicar:

(3) Los ajustes invisibles, que no se reflejan en las estadísticas, y que tienen que ver con el empeoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, de los niños y los ancianos. Las mujeres han intensificado más su trabajo en el hogar, y fuera de él; y han reducido su bienestar individual en beneficio del resto de la familia. Son las que más se han empobrecido. (BID, 1990). Y en los niños ha aumentado su participación en la fuerza laboral a cambio de su actividad escolar y recreacional. Para los ancianos la inflación ha destruido sus ingresos por pensiones y sus activos acumulados a lo largo de su vida.

(4) La calidad de los bienes públicos ha desmejorado. La atención en salud y la escuela han sufrido en calidad. Al parecer, los gastos que más se han reducido en el presupuesto público son los de educación y salud. La reciente epidemia del cólera ocurrida en varios países andinos, especialmente en el Perú, no son sino una consecuencia de la reducción en cantidad y calidad de los servicios básicos de agua, desagüe y saneamiento ambiental.

(5) La racionalidad del conformismo se debe haber reforzado con la crisis. La frustración de los pobres ante tantos esfuerzos fallidos de estabilización económica ("shocks" y "paquetazos") debe haberlos llevado a reforzar su cultura de la pobreza.

(6) El grado de violencia en la vida cotidiana ha aumentado en casi todos los países de la región. En algunos países la situación es socialmente explosiva.

2.6. Relaciones de causalidad básicas

Para diseñar una política contra la pobreza es indispensable tener una interpretación del fenómeno. En esta sección se ha propuesto un conjunto de características de la economía de la pobreza en América Latina hoy. Estas características pueden ser expresadas ahora en términos de factores explicativos de esa pobreza.

La pobreza tendría su explicación en tres tipos de factores:

- (1) factores de desigualdad estructural: la desigual distribución de las capacidades para establecer derechos en la sociedad;
- (2) factores de contexto:
 - (a) la inestabilidad macro-económica;
 - (b) la inestabilidad debida a fenómenos naturales;
 - (c) escaso desarrollo de los mercados;
- (3) y en un sentido dinámico, la existencia de círculos viciosos:
 - (a) baja productividad del trabajo;
 - (b) cultura de la pobreza.

Una política contra la pobreza tendría que modificar estos factores explicativos. Y habría que modificar varios de ellos. En realidad se requiere un conjunto de medidas, una estrategia de combate a la pobreza.

Por otra parte, reducir la pobreza en América Latina hoy implica enfrentar mayores desafíos a los de hace una década. Como se infiere del argumento presentado aquí, la política contra la pobreza tendrá que llegar a una población mayor y en medio de un ambiente macroeconómico de recesión con inflación y de mayor violencia social.

3. Los Principios Básicos de una Política contra la Pobreza

En esta sección se intenta establecer los Principios de una política para atacar el problema de la pobreza en la región. Estos Principios serán proposiciones lógicamente derivados de las relaciones de causalidad señaladas sobre la economía de la pobreza.

3.1. Atacar la causa fundamental: la falta de capacidades para establecer derechos

Se trata de elevar la capacidad de los pobres en el mercado y en la esfera política. Sus capacidades de demanda de bienes privados y de demanda por bienes públicos. Esto implica varias acciones.

(1) Mayor dotación de recursos. Esto se puede hacer por medio de una redistribución de activos existentes en la sociedad, como sería la reforma agraria; o por una

redistribución de activos futuros, es decir por una redistribución de la inversión, como serían los gastos en educación; o por una combinación de ambos.

(2) Mejorar su organización. La organización puede ser vista también como un recurso. Y para los pobres puede ser un arma esencial en sus demanda por bienes públicos. Pero igual puede jugar un papel importante en su capacidad de compra en el mercado. No todos los mercados en los que participan los pobres son mercados de competencia perfecta, es decir, mercados donde ningun participante tiene poder para imponer precios o cantidades. El Estado y los monopolios privados interfieren en la solución de precios del mercado.

La mejora en las capacidades de los pobres es una política que intenta resolver los factores que subyacen a su situación de miseria. No se trata de entregarles bienes de manera temporal para aliviar su pobreza. Se trata de entregarles capacidades para que ellos mismos resuelvan sus necesidades. "No se trata de darles pescados sino de enseñarles a pescar", como dice el viejo adagio. Por analogía se podría decir que no se trata de darles agua potable sino de darles la capacidad para obtenerlo. Igual cosa sería con la tecnología, los servicios de salud, educación, etc.

3.2. Modificar los contextos desfavorables

(1) El contexto macroeconómico. La pobreza es un resultado del funcionamiento del sistema económico y político. Un contexto macroeconómico de recesión e inflación es desfavorable a la reducción de la pobreza. Esta es la lección de los años 80. Por lo tanto, se tiene que buscar por todos los medios que en la región se instale, cuanto antes, un contexto de crecimiento económico con estabilidad en el nivel de precios.

Los proyectos de desarrollo están dirigidos a reducir la pobreza pero las políticas macroeconómicas se encargan de aumentarla. Ciertamente en esta lucha desigual, el efecto macroeconómico usualmente prevalece. No es posible reducir la pobreza con políticas macroeconómicas que conducen a la recesión.

(2) El contexto de incertidumbre y riesgo. El alto grado de incertidumbre y riesgo en que viven y trabajan los pobres es un hecho. Hay varias acciones que podrían reducirlo.

(a) Contra la recesión macroeconómica: un seguro de desempleo.

(b) Contra los riesgos de enfermedad: un seguro de salud.

(c) Contra los riesgos en la producción agrícola: un seguro agrícola.

(d) Contra los riesgos de desastres por fenómenos naturales: un seguro de siniestros a la vivienda y otros activos (ganado, semillas).

En América Latina los pobres están expuestos a mucho más riesgo que los ricos. Tienen así una necesidad primaria de cubrirse de esos riesgos. Esto es parte de su estrategia de sobrevivencia. Así los campesinos diversifican su producción y sus recursos para protegerse del riesgo que enfrentan por cambios en las condiciones climáticas, en las condiciones del mercado y en las condiciones de la política pública. El costo de este seguro lo asume íntegramente el campesino, con una producción media más baja de lo que es técnicamente posible o económicamente factible. Esto limita su posibilidad de escapar de la pobreza.

Todas las acciones señaladas arriba están dirigidas a que los riesgos no lo asuman únicamente los pobres sino que los costos sean compartidos por la sociedad. Hay que recordar que los sistemas de seguros en los países

desarrollados son vastos. Igual cosa ocurre en América Latina para el segmento pequeño de la población rica. Se trata de darle también a los pobres el acceso necesario a estos sistemas.

(3) El contexto de escaso desarrollo de los mercados. Los pobres operan en general en áreas donde los mercados no están suficientemente desarrollados. Algunos mercados son incompletos y otros son simplemente inexistentes. En estas condiciones no se trata de seguir políticas de mayor liberalización de mercados, como propugna con mucha fuerza la nueva corriente liberal en la región. En el medio rural, por ejemplo, no habría mercados que liberar. Se trata, más bien, de aplicar políticas para crear y desarrollar los mercados.

Hay varias acciones que se pueden seguir:

(a) mayor infraestructura en lo que se refiere a transportes, comunicaciones, electrificación.

(b) desarrollo de tecnología de post-cosecha, para almacenamiento e industrialización rural.

(c) capacitación para la introducción de nuevas empresas e industrias (cajas rurales, empresas financieras).

También hay que recordar aquí que los países desarrollados, y las áreas más desarrolladas de América Latina, cuentan con una gran infraestructura social. Eso ha permitido el desarrollo de los mercados. Con este tipo de acciones se buscaría el desarrollo de las regiones deprimidas y la eliminación de la discriminación que sufren los pobres en mercados poco desarrollados, como se argumentó más arriba.

3.3. Romper los círculos viciosos de la pobreza

Algunas características de los pobres son, a la vez, consecuencia y causa de su pobreza. Este es el caso de su baja capacidad de acumulación que conduce a la baja productividad de su mano de obra y esto a su bajo ingreso. Luego está también su racionalidad del conformismo.

Las acciones que pueden ayudar a romper esos círculos viciosos son:

(1) la entrega de nuevos activos por la vía de los bienes públicos, especialmente vía la educación y la capacitación;

(2) la mejora en la calidad de vida con programas de salud, nutrición y saneamiento ambiental que, como varios estudios han mostrado, elevan la productividad del trabajo (Banco Mundial, 1990);

(3) la generación de innovaciones tecnológicas que eleven la productividad del trabajo.

Por el lado de la racionalidad del conformismo se pueden seguir dos acciones:

(4) Hay que destruir el conformismo. Se tiene que cambiar la racionalidad conformista de los pobres, lo cual puede lograrse sólo cambiándoles el contexto en que operan. Un factor importante para ese cambio lo constituye la mayor educación. (Galbraith, 1979). La mayor educación les puede llevar a una revolución de aspiraciones. A rechazar su estado actual de pobreza.

(5) Hay que darles, al mismo tiempo, los medios para el escape. Hay que darles medios para romper el equilibrio de bajo nivel en el que se encuentran atrapados. Pero estos medios tienen que ser seguros. No pueden llevar nuevamente a la frustración. Programas de desarrollo de la pequeña agricultura o de la pequeña empresa urbana pueden levantar expectativas de mejora de los pobres pero también tienen que ser medios seguros para el escape. El empleo

asalariado en el sector moderno tiene que mostrar igual característica.

Estas dos líneas de acción son claramente interdependientes. No tiene ningún sentido facilitarle a los pobres medios para escapar de la pobreza si ellos no están motivados. Tampoco se les puede motivar y no darles salidas seguras.

En América Latina se ha dado una gran expansión en el sistema educativo, especialmente en el nivel primario y en el medio rural. Sin embargo, esto ha servido de poco para reducir la pobreza rural. Ha sido una nueva frustración para los pobres. La reforma agraria ha sido otra.

La mayor educación rural parece haber servido, más bien, para facilitar la emigración hacia las grandes ciudades. En ese sentido ha contribuido al escape de la pobreza rural. Sin embargo, la mayor pobreza urbana ha servido para frustrar no solo a los migrantes sino a sus hijos, quienes han logrado una mayor educación pero, igual, no han encontrado los medios para escapar de la pobreza.

4. Acciones Específicas

Aquí se propone un conjunto de medidas más específicas para combatir la pobreza.

4.1. Establecer una plataforma social

Una política contra la pobreza tendría necesariamente que establecer un ingreso mínimo garantizado. Esta sería su meta. Buscaría establecer un "piso", una plataforma al nivel de vida de la sociedad. Ciertamente esta plataforma no sería estática. Aunque en épocas de recesión económica sería inflexible a la baja, en épocas de crecimiento económico iría ascendiendo. Esta es la experiencia con la evolución del salario mínimo legal en los países desarrollados.

Este ingreso estaría compuesto de bienes privados y públicos. Permitiría satisfacer las necesidades primarias de la población.

¿Cómo establecer ese piso al ingreso de la población? Aquí se propone dos medidas.

(1) Seguro al desempleo

Si, tal como hemos argumentado aquí, los desempleados se encuentran entre las familias más pobres, un ataque al desempleo contribuirá al logro del objetivo de establecer un piso al ingreso en la sociedad. Habría que establecer un seguro de desempleo.

Esta política se puede ejecutar de dos maneras: se puede establecer un subsidio monetario al desempleado, al estilo del sistema que existe en los países desarrollados; o, alternativamente, se puede establecer programas de empleo en obras públicas.

En la región hay más experiencia con los programas de empleo en obras públicas. Basta citar los más conocidos: Frentes del Trabajo del Nordeste del Brasil, Programas de Empleo Mínimo y Programa de Empleo de Jefes de Hogar en Chile, Programa de Apoyo al Ingreso Temporal en el Perú. Una descripción de estos programas se puede encontrar en PREALC (1988).

Las evaluaciones que se han hecho de estos programas dan resultados ambiguos. Entre sus ventajas se cita el hecho de que efectivamente llega a las familias más pobres. Como desventajas principales se señala usualmente la poca productividad del trabajo. Esto debido a la

debilidad en la organización institucional del estado para generar buenos proyectos y de manera rápida; y también para administrar eficientemente un programa donde intervienen muchas personas y muchas tareas. (Klein y Wurgaft, 1985; Rodriguez y Wurgaft, 1987).

El Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) ejecutado en el Perú entre 1985-87 daba empleo en obras públicas por tres meses y al salario mínimo legal. Este programa mostró dos cosas (Bernedo, 1989). Primero, atrajo al Programa, de manera predominante, a mujeres adultas, jefes de hogar o cónyuges, (80% de los empleados en el Programa). Siendo las familias más pobres aquéllas que tienen jefe mujer, claramente el Programa llegó a los más pobres urbanos.

Segundo, atrajo no sólo desocupados (24% del empleo) y a ocupados en otras actividades, de menor ingreso se entiende (42%), sino que atrajo una gruesa población inactiva (32%). Esto último habría que entender como la desocupación oculta, (la población "desalentada") que ante una opción clara de empleo se incorpora a la fuerza laboral.

Posiblemente un sistema de subsidio al desempleado sea más eficiente. Pero este sistema todavía encuentra oposición en muchos círculos. La oposición parte de la teoría que los pobres están en situación de desempleo

de manera voluntaria. De allí hay sólo un pequeño paso para llegar a la conclusión de que los pobres son pobres porque son ociosos. Luego, según esta interpretación, no tendría ninguna lógica económica subsidiarles su ociosidad.

Por otro lado está la teoría de que el desempleo es involuntario y que, por lo tanto, la pobreza no es un resultado deseado por los individuos. En esta concepción el desempleo no es resultado de una elección individual sino una imposición social; es decir, es el resultado del funcionamiento del sistema económico. Bajo esta interpretación la solución del problema implica, naturalmente, la acción del Estado. La sociedad debe hacerse cargo de los desempleados, de este resultado socialmente indeseable del sistema de mercado. En efecto, en los países desarrollados el Estado se hace responsable de esta falla del mercado. Esta es la interpretación que aquí se considera válida para el caso latinoamericano.

Visto en una perspectiva histórica, la opción de utilizar un programa de empleo en obras públicas es una idea primitiva. En muchos países desarrollados de hoy el seguro al desempleo tomó originalmente esa forma hasta que fue sustituida por el actual sistema de subsidios directos. En Inglaterra, por ejemplo, los gobiernos municipales tuvieron programas de empleo en obras públicas mucho antes que

Winston Churchill estableciera, en 1908, el seguro al desempleo en su forma actual. (Garraty, 1978).

En América Latina, un programa de empleo en obras públicas, como una forma de seguro de desempleo, podría operar de la siguiente manera. A un salario establecido, que podría ser el salario mínimo legal, se daría empleo a toda persona que lo solicitara. La duración del empleo sería mientras la persona estuviera desocupada. Las unidades ejecutivas serían los gobiernos locales, a nivel de municipalidades. Y serían los gobiernos locales las que tendrían a su cargo la programación y diseño de las obras públicas a ejecutar.

Sería un programa bien descentralizado con aplicación tanto en áreas urbanas como en rurales. Por el mayor control social que eso significa, su eficiencia sería mayor.

Actualmente, y como resultado de la crisis, la infraestructura social en América Latina está muy destruida. Este hecho sugiere que los programas de empleo en obras públicas pudieran integrarse a programas de reconstrucción de esa infraestructura (carreteras, escuelas, sistemas de agua y desagüe, canales de riego, puertos y aeropuertos). También se puede combinar estos programas de empleo con

programas de capacitación, tanto en cuestiones productivas como en cuestiones de salud y nutrición.

Ciertamente, un programa de empleo en obras públicas requiere no solo de financiamiento, sino de asistencia técnica. En particular se requiere mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Sería una forma de fortalecer el Estado y la democracia.

En una época donde la corriente liberal es predominante, esta propuesta puede encontrar resistencia en algunos círculos políticos. Sin embargo, la cuestión central sobre el nuevo papel del Estado en América Latina no puede colocarse sólo en términos de reducir su tamaño. Un cambio en su estructura y en sus roles, como el de responsabilizarse del problema del desempleo (the disease of capitalism, como lo llama Garraty (1978)), no puede estar ausente en la política de re-estructuración del Estado.

La otra opción, de utilizar el subsidio directo al desempleado, como se hace en el mundo desarrollado, también está abierta. La región podría saltarse la etapa primitiva y ponerse a la altura de los avances sociales contemporáneos. Brasil estableció en 1986 un sistema de seguro al desempleo el cual, en opinión de algunos especialistas en el tema, como Chahad (1986), contenía un

diseño apropiado a la realidad de ese país. Su ejecución y resultados todavía no han sido evaluados.

(2) Oferta de servicios básicos

Los pobres no pueden satisfacer sus necesidades primarias, en parte, por un problema de capacidad de compra de los bienes privados, es decir, por un problema de demanda; pero en parte este resultado se debe a un problema de oferta. Este es el caso con bienes y servicios básicos como infraestructuras de agua, desague y saneamiento ambiental, electricidad y transportes cuyas redes usualmente dejan fuera a muchas familias pobres.

Otro caso similar ocurre con los servicios de salud y educación. La oferta que enfrentan los pobres por estos servicios es muy limitada o simplemente inexistente. Y, ciertamente, no solo importa que la oferta exista sino también que la calidad del servicio sea mantenida. Como parte de la plataforma social se debería establecer metas para una oferta universal de esos servicios básicos, junto a la otra meta de mantener la calidad de los servicios ya existentes.

Con la crisis económica no sólo se ha dejado de expandir estos servicios básicos sino que la calidad de la existente ha caído. El caso de los servicios públicos de

salud y educación en la región es clamoroso. Los hospitales no tienen fondos para adquirir materiales básicos para la atención de salud; tampoco pueden mantener el funcionamiento de los equipos. Y los salarios del personal son tan bajos que la calidad del servicio se ha visto claramente deteriorada. El mantenimiento y reposición de la infraestructura de hospitales, agua y desagüe ha sido descuidado. En las escuelas públicas sucede algo similar.

Si se quiere mantener un piso en el nivel de vida de las masas esas variaciones en la calidad de la oferta existente de los servicios públicos no deben ocurrir. Se debería financiar el mantenimiento de un nivel óptimo en los servicios públicos de salud y educación. Y claro dentro de salud, la atención primaria y, dentro de educación, la educación primaria deberían recibir prioridad.

Por otro lado, está la cuestión de expandir la oferta de los servicios básicos, hasta llegar a la meta de la oferta universal. Los déficits de estos servicios son todavía importantes en América Latina. La proporción de la población sin posibilidades de acceso a agua potable, desagüe, electricidad, carreteras, comunicaciones es todavía muy alta.

En lo que respecta al agua potable y al saneamiento ambiental se debería establecer una meta de

cobertura universal para un período corto, por ejemplo, 1995. La evidencia empírica es abrumadora en mostrar los efectos negativos que la ausencia de estos servicios tiene sobre la salud. La epidemia del cólera en el Perú y en varios países andinos es tal vez la evidencia empírica más clara de esta proposición. Agua y desagüe son claramente parte de las necesidades primarias; del piso social que se quiere establecer. Y los costos para ofrecerlos son muy pequeños. No hay excusa alguna para no cumplir esa meta.

La política propuesta aquí intenta armonizar los factores de demanda y oferta. El programa de seguro del desempleo asegura ingresos mínimos, capacidad de compra en el mercado para satisfacer necesidades primarias. El programa de oferta de servicios básicos asegura que esa capacidad de compra se pueda materializar y que la oferta de bienes públicos sea un complemento esencial al acceso a bienes privados.

La experiencia de América Latina es muy clara en estos desencuentros entre oferta y demanda. Hay casos en que se ha aumentado la capacidad de compra de los pobres pero la oferta ha fallado y la pobreza no ha sido tocada. Un mayor ingreso monetario de los campesinos no se ha traducido en una reducción de la tasa de mortalidad infantil rural por la persistente ausencia en la oferta de bienes públicos, como agua potable y desagüe.

También, al revés: ha ocurrido que se ha expandido la oferta de bienes y servicios por el Estado (agua potable, escuela, hospital) pero no así la capacidad de compra de bienes privados los pobres. Y el programa también ha fracasado. Estos casos no deben repetirse. Los bienes privados y públicos son, por lo general, complementarios y no sustitutos. Por ello una política contra la pobreza tiene que atacar ambos frentes.

Los organismos internacionales también tienen un sesgo hacia la solución de oferta. Implícitamente, al financiar principalmente proyectos de "ladrillo y cemento", asumen que el problema de los pobres es sólo de oferta. Esto tiene que cambiar.

4.2. Invertir en la gente pobre

El capital humano es el factor más importante para el desarrollo individual y para el desarrollo de la sociedad. Las teorías del desarrollo económico coinciden en esta proposición. La última moda en la teoría del desarrollo, la que atribuye el crecimiento económico al capital de conocimientos de la sociedad (knowledge capital) no es sino una versión más elaborada de lo señalado arriba.

Como todo capital, el capital humano es resultado de un proceso de acumulación, de una suma de gastos de inversión. Este proceso se inicia desde antes del nacimiento del hombre. Y cada etapa del desarrollo biológico del hombre exige un tipo particular de gasto para que a la edad adulta se tenga un capital humano de buena calidad. Evidentemente, la formación del capital humano no es sólo acumulativo; tiene también una secuencialidad marcada. Por ejemplo, la desnutrición infantil tiene consecuencias para la capacidad intelectual del adulto, que los cuidados en la salud y nutrición que pueda recibir el individuo en el resto de su vida no pueden revertir totalmente.

Todo esto es bien conocido y hasta obvio. Pero también lo obvio es lo que más fácilmente se olvida. Así la fuerza laboral del año 2010 ya fue definida hoy en cuanto a su capacidad intelectual. Los recién nacidos de las familias pobres, dada la desnutrición infantil que sufren hoy, ya son personas intelectualmente limitadas para su edad adulta. Las posibilidades de que los hijos de los pobres escapen a la pobreza ya se presentan disminuidas hoy mismo. La inversión en capital humano tiene que comenzar muy temprano en la vida del hombre; en realidad, antes de su nacimiento.

Se podría decir que la fijación de la plataforma social es una política de combate a la pobreza de corto plazo, mientras que el desarrollo del capital humano es una de largo plazo. El problema es asegurar que ambas políticas sean coherentes e integradas. ¿Cómo se podría lograr esto?

La respuesta a esta interrogante aquí es que sin una plataforma social no sería viable el desarrollo del capital humano. La construcción de esta plataforma busca que el stock actual de capital humano sea plenamente utilizado, en toda su capacidad, física e intelectualmente. Y esto es una condición necesaria para expandir el stock, en términos cuantitativos y cualitativos.

(1) Invertir en la infancia

Atacar la pobreza implica invertir en los hijos de los pobres. Es iniciar un proceso de ruptura generacional de la pobreza. Y hay que hacerlo desde la infancia.

Hay una inter-relación entre pobreza y bienestar infantil. Una consecuencia de la pobreza es la falta de bienestar infantil. Pero esto se vuelve, luego, también en causa. El problema infantil lleva, en el corto plazo, al debilitamiento de la economía familiar y en el

largo plazo a una población adulta que constituye un recurso humano de baja calidad.

Un programa de bienestar infantil debería cortar este círculo vicioso y transformarlo en virtuoso. Evidentemente este programa no puede ser visto como asistencialista; es más bien una inversión en recursos humanos.

Para UNICEF (1990a y 1990b) un programa de bienestar infantil tiene los siguientes componentes: (a) Inmunización universal y terapia de rehidratación oral para evitar y controlar las enfermedades más frecuentes en los niños; (b) lactancia materna y programas de nutrición; (c) espaciamiento de nacimientos para reducir el riesgo de desnutrición; (d) agua potable y saneamiento ambiental para evitar enfermedades diarreicas; (e) ingreso real suficiente para los padres.

Con la tecnología médica actual se pueden hacer progresos importantes en el bienestar infantil y a muy bajo costo. La mayor parte de la mortalidad infantil ocurre por causas que se pueden evitar mediante vacunas y la rehidratación oral. La desnutrición ocurre básicamente por falta de vacunas, pues las enfermedades continuas llevan a la desnutrición; por falta de agua potable y desagüe que origina las enfermedades diarreicas; y ciertamente por falta

de alimentos (ingresos familiares) y a veces por falta de información sobre prácticas alimentarias.

La experiencia de UNICEF es que todos estos componentes de un programa de bienestar infantil tiene un costo muy bajo. Las vacunas tienen un costo de 1.50 dólares por niño; las sales de rehidratación oral apenas 10 centavos de dólar; un antibiótico para combatir la neumonía cuesta un dólar. Hay también tecnología barata para resolver el problema de agua potable con sistemas de agua corriente, cuyo costo varía entre 2 y 5 dólares por persona/año. Con los métodos convencionales se requeriría cerca de 600 dólares.

También se ha avanzado en métodos de evaluación de los programas del bienestar infantil. Datos como peso al nacer, peso-edad para menores de 3 años y estatura al momento de iniciar la enseñanza primaria son buenos indicadores de bienestar infantil. UNICEF propone utilizar estos indicadores, en adición a los indicadores económicos convencionales, para medir el progreso (o retroceso) en los niveles de vida de la población.

Los datos estadísticos muestran que la tasa de mortalidad infantil se ha reducido en la región de manera significativa. En 1965 era 95 por mil y en 1988, 53 por mil. (Banco Mundial, 1990). Esto a pesar de la gran

recesión económica de los años 80. La razón es simple: la expansión en las inmunizaciones y en la terapia de rehidratación oral ha logradoa reducir la mortalidad infantil a pesar de la crisis económica.

Actualmente las tasas de mortalidad infantil en la región son todavía elevadas, especialmente si se considera las variaciones entre países y regiones dentro de un país. Las innovaciones tecnológicas ocurridas en la medicina pueden hacer el milagro de reducir la tasa de mortalidad infantil de manera drástica y a un costo muy bajo.

En realidad, hoy día los gobiernos no tienen ninguna justificación para no reducir drásticamente la mortalidad infantil y la desnutrición infantil. Allí están estos programas de bienestar infantil desarrollados por UNICEF, listos para ponerse en ejecución.

Hay que recordar que para los padres, especialmente en situación de pobreza, los hijos son parte de sus activos. Sus gastos en ellos son en realidad gastos de inversión. Por ello, un programa de bienestar infantil, como el delineado aquí, haría que la tasa de retorno a la inversión de los pobres, en sus propios hijos, sea bastante más alta de lo que es ahora. Habría así una

complementariedad entre inversión pública e inversión privada.

Por otra parte, este programa tendría la característica de que asistirían al programa las familias con carencias en cualquiera de los componentes de bienestar infantil. En este sentido los pobres se auto-seleccionarían y serían los principales beneficiarios del programa.

(2) Invertir en mujeres

Se constata que en América Latina los hogares con jefes mujeres están sobre-representadas entre las familias pobres (Buvinic, 1990). Dentro del marco de la teoría del capital humano, este hecho no debería ser sorprendente: en general la mujer lleva consigo una dotación menor de capital humano en relación al hombre.

La evidencia empírica parece apoyar la tesis de que el papel de la mujer en la actividad económica ha aumentado en los últimos años, especialmente en la década de la crisis. Esto ha ocurrido en el medio urbano debido a la mayor participación de la mujer en los mercados laborales y en el auto-empleo. (BID, 1990).

En el campo el fenómeno parece mostrar mayor fuerza. El fenómeno de la mayor proletarización del

campesino (el mayor tiempo que el campesino destina al trabajo fuera de su predio, como asalariado), ha sido demostrado en varios estudios (v.g. Figueroa, 1984). Consistente con este fenómeno, hay un proceso de mayor feminización de la economía campesina. (Pollack, 1990). La mujer campesina puede convertirse así en una nueva fuerza del desarrollo de la economía campesina.

Paradójicamente, el hecho de que la mujer en las familias pobres tenga muy poca educación abre oportunidades para ganancias económicas a través de una mayor educación. Allí hay un potencial importante: escapar de la pobreza a través de la mujer.

Un programa de educación de la mujer comprendería: programas de alfabetización, la educación formal para adultos; y también programas de capacitación en áreas productivas y en salud y nutrición.

Para aumentar la productividad de la mujer se requiere de innovaciones tecnológicas que ahorren mano de obra femenina en las actividades del hogar. Y muchas de éstas innovaciones ya existen. Por ejemplo, en la preparación de alimentos hay nuevas formas de utilizar energía térmica y de organizar la cocina que ahorran tiempo.

En el medio rural y en áreas marginales de las ciudades la mujer dedica un tiempo considerable a la recolección de leña y agua. Una innovación en las formas de organizar la preparación de alimentos, como se mencionó arriba, reducirá el tiempo dedicado a la recolección de leña. Para el caso del agua este problema será resuelto con el Programa de suministro de agua potable propuesto en la sección anterior.

También se requiere reducir el tiempo dedicado al cuidado de los niños. Esta es una de las limitaciones que enfrentan las mujeres pobres para ingresar a la fuerza laboral. El Programa PAIT del Perú, como se mencionó arriba, tuvo una participación femenina muy alta. Las mujeres no solo resistieron la norma del Programa que prohibía la asistencia al trabajo con niños, sino que impusieron la organización de guarderías. En Colombia hay experiencias en la organización de guarderías infantiles que bien podrían diseminarse.

En la economía campesina la actividad ganadera es generalmente una actividad femenina. Innovaciones que logran reducir el tiempo dedicado al cuidado de ganado también favorecerían a la productividad de la mujer.

Típicamente, en los hogares pobres la mujer tiene el tiempo muy escaso. Todas estas formas de reorganizar las actividades del hogar tendrían, por ello, el efecto de liberarle tiempo para que la mujer tenga mayor posibilidad de desarrollarse a sí mismo y así generar mayores ingresos para la familia.

Otro factor importante para elevar la productividad de la mano de obra femenina es posibilitar su mayor participación en las organizaciones e instituciones de la sociedad. En realidad, como principio universal, se debería asegurar la igualdad de género en la participación institucional. Por ejemplo, no debería existir discriminación contra la mujer en los programas de crédito, de extensión y capacitación, como sucede actualmente.

Un programa de educación para mujeres tendrá efectos positivos no sólo en la generación de ingresos en la familia, sino también en el bienestar infantil, en la tasa de fecundidad y en el bienestar global de la familia. Esto último es evidente si se reconoce que la mujer es quien administra la alimentación y la salud de la familia. El efecto sobre el bienestar infantil es también evidente. Se podría decir que invertir en la madre es también invertir en el niño.

Varios estudios han mostrado que hay una relación inversa entre educación y fecundidad en la mujer. (Banco Mundial, 1990). Al parecer, la mayor educación aumenta el costo de oportunidad del tiempo dedicado a la crianza de los niños. Habría así un efecto positivo (adicional) sobre la pobreza debido a la reducción de la población en el tamaño de la familia.

En suma, invertir en la mujer implica un programa con los siguientes componentes: (a) educación básica y capacitación; (b) generación y diseminación de innovaciones tecnológicas y organizativas que ahorren mano de obra femenina en actividades del hogar; (c) participación institucional plena en el acceso a recursos.

El apoyo a la productividad del trabajo femenino en la economía campesina implica que las mujeres tengan acceso al crédito agrario, a la extensión y a la capacitación agrícolas. También implica su participación en los programas de industrialización rural. En la economía urbana, se debe apoyar la conformación de microempresas con una participación importante de mujeres. Para ello el acceso al crédito es esencial.

La organización de las mujeres es algo que también debe promoverse. En realidad esta organización se ha desarrollado bastante durante la actual crisis, aunque

han sido organizaciones fundamentalmente creadas para la emergencia, como los clubes de madres. Sobre esa base se puede expandir organizaciones para el desarrollo de la mujer y de las familias de bajos ingresos. Sería una manera de contribuir a las capacidades de demanda en la esfera política que son tan necesarias para que los pobres escapen de su miseria. (Sobre la inversión en organizaciones se volverá más adelante).

Finalmente, debido a que este programa se destina a suplir carencias en las mujeres, las más pobres se auto-seleccionarán para participar en el programa.

4.3. Invertir en organizaciones populares

La organización, ya se dijo antes, es un recursos económico. Y es, ciertamente, un recurso muy valioso para los pobres. Para entender el papel de la organización en la reproducción de la pobreza se puede examinar un modelo simple basado en los conceptos de *exit* y *voice* de Hirschman (1970) y desarrollado recientemente por Amadeo, Camargo y Castro (1990).

Las estrategias de defensa ante una "cuestión pública" se pueden expresar en el Cuadro 2. Las respuestas dependen de dos variables: grado de comando sobre recursos

económicos y grado de organización. El grupo que tenga un grado alto en ambos tiene para elegir entre levantar su voz (*voice*) o salir (*exit*). Con recursos económicos altos pero baja organización, el grupo sólo puede optar por salir. (Si una escuela pública decae en calidad el grupo se cambia a una escuela privada). Sería una salida hacia el mercado. Si tiene recursos económicos bajos y organización alta solo puede tener voz. No tiene opciones para otra alternativa. (Exige que mejoren la escuela pública). Sería una respuesta política. Y si tiene recursos y organización bajos el grupo es totalmente pasivo. Este último caso, habría que añadir, corresponde a los pobres.

El modelo sugiere que una organización alta haría que los pobres tuvieran voz en el conflicto. Podrían buscar una solución política a su problema. (Pasarían al cuadrante con *voice* en el diagrama). Para los pobres la organización es un arma social en la cuestión pública. Es, en realidad, su única arma. Así pueden tener voz en el conflicto social.

En este sentido los conceptos de *voice* (Hirschman) y *entitlements* (Sen) son equivalentes. Son formas de analizar capacidades para demandar y presionar por derechos económicos.

Si la organización es un activo para los pobres, entonces hay que invertir en su desarrollo.

El valor económico de una organización dependerá de los proyectos que defiendan. La organización por la organización es estéril. Con propuestas concretas, para defender un derecho ya adquirido; o para obtener nuevos bienes o servicios, una organización tendrá fuerza para lograr esos bienes. Será así un recurso valioso.

Claramente, no se trata sólo de crear nuevas organizaciones sino de reforzar las existentes. Las familias pobres poseen organizaciones que van desde sus gobiernos locales, sus gobiernos barriales hasta organizaciones laborales (sindicatos de campesinos sin tierra, federación de campesinos, artesanos), organizaciones de mujeres (clubes de madres), asociaciones de padres de familia en escuelas públicas.

Todas estas organizaciones deberían ganar eficiencia en sus operaciones. Para ello se requiere de un programa que las desarrolle. Desde el punto de vista de su capacidad para generar y defender proyectos de desarrollo se les debería ofrecer capacitación en gestión y administración de proyectos de su propio interés.

Se ha hablado mucho de aplicar en las políticas de desarrollo un método que sea menos vertical, menos asistencialista; y que sea más participativo. Que sea un desarrollo desde las bases (grass roots development). Pero no se ha entendido que este método exige un desarrollo de las organizaciones de los pobres.

En esta perspectiva ya no se trataría de buscar métodos de cómo llegar a los pobres, llevándoles proyectos. Esto es parte del método vertical. Con el método participativo los pobres ya no estarán pasivos, esperando ser encontrados. Ellos mismos harán sentir su proyecto, sus necesidades y su voz. Habrán desarrollado su capacidad de demanda por derechos económicos.

En una sociedad democrática se debería esperar una mayor voz de los pobres. La democracia como un sistema que responde socialmente a las necesidades de las mayorías (los pobres) es mucho más que los procesos electorales. Shehan (1990) ha argumentado que en América Latina, las élites se resisten a una práctica más democrática por el temor que tienen a la explosión que ocurriría en la economía si los pobres tuvieran que satisfacer sus necesidades básicas. La economía iría a la ruina. Habría un desborde popular. Hay así una democracia controlada. Pero este temor, dice Shehan, impide el desarrollo pleno de la democracia, más allá del hecho de que

no resuelve el problema de la desigualdad y no crea las condiciones para el crecimiento económico.

Entregar a los pobres recursos financieros para que puedan elevar su capacidad de organizarse, y generar así sus propios proyectos es parte de una práctica democrática. Es también un método para resolver el problema de la pobreza. Es construir una sociedad más democrática y con mayor solidaridad nacional. Es buscar la viabilidad económica del país.

4.4. Invertir en innovaciones tecnológicas para la pequeña producción

Para escapar de su pobreza los pobres tienen que tener acceso a las innovaciones tecnológicas que están ocurriendo en el mundo. Este acceso debe ser en nuevos métodos de tratamiento de la salud y la educación, como se ha señalado más arriba, y también en nuevos métodos en las actividades productivas que realicen los pobres.

Ahora es totalmente factible utilizar la biotecnología en la agricultura campesina y la informática en la microempresa urbana. Otro ejemplo: la robótica hace posible hoy día la producción de máquinas-herramientas muy baratas y de alta precisión para trabajos en madera.

metales, cueros, que bien podrían utilizarse en pequeñas empresas.

La productividad de la mano de obra se elevaría de manera sustantiva con el uso de la tecnología moderna. Se haría un progreso directo, por una especie de atajo, sin tener que pasar por todas las etapas del desarrollo que se siguieron en otras épocas.

La factibilidad de la utilización de la tecnología moderna en la pequeña producción es que esta tecnología usualmente no requiere que las escalas óptimas de producción sean grandes. Por suerte, es una tecnología compatible con la pequeña producción. Y esto es lo que se observa en los países desarrollados. (Piore y Sabel, 1984). El método de producción fabril, de gran escala, está dando paso a la producción en unidades pequeñas, hasta familiares, pero a condición de que tecnológicamente sean muy modernas.

En el campo de la energía hay actualmente opciones más baratas y menos contaminantes como fuentes de energía aprovechables por los pobres. Tal es el caso de la energía solar (combinada con gas y nuevos sistemas de almacenaje); la energía eólica (con controles electrónicos y manejo computarizado de molinos de viento, construido con materiales especiales); y celdas foto-eléctricas. Estas nuevas fuentes de energía favorecen la construcción de

centrales térmicas autónomas y podrían abastecer a comunidades pequeñas sin la costosa red de interconexión, como ocurre actualmente.

Hay que notar que la tecnología moderna es muy exigente en la educación del trabajador. La biotecnología y la informática son claramente incompatibles con el analfabetismo. Un estudio sobre los determinantes de la modernización tecnológica en la agricultura campesina de Brasil, México, Paraguay y Perú encontró que la educación formal juega un papel muy importante en proceso. Los campesinos con primaria completa o más son los líderes tecnológicos, los que ya han adoptado la nueva tecnología moderna. Esto debido a que la tecnología moderna agrícola es muy exigente en lectura pero sobre todo en manejo numérico. (Figueroa, 1986).

La idea muy generalizada de que el desarrollo de la microempresa debe ser intensiva en mano de obra tiene que ser abandonada. Esta es una visión muy estática del problema. En un sentido dinámico, la pequeña empresa sólo será viable si eleva su productividad drásticamente. Sólo así podrá competir en el mercado. Esto implica que la pequeña empresa tiene que adoptar nuevas tecnologías.

La producción de artesanías en textiles, cueros, madera podría ganar en calidad de diseño y acabado

si se utilizaran nuevos métodos (basados en sistemas computarizados) para el diseño y el control de calidad. Igual cosa puede ocurrir con la parte administrativa y contable. Así estos productos podrían conquistar mercados internacionales y transformarse en bienes de lujo en esos mercados. Y todo bajo pequeña producción familiar. Igual cosa puede suceder con la producción de los campesinos que podrían producir "bienes de lujo" para los mercados internacionales (flores, frutas exóticas o fuera de estación).

Esta revolución tecnológica en la producción popular debe ser financiada. Y debería orientarse a apoyar los esfuerzos pioneros de las empresas con posibilidades de éxito. Y hacer de estas empresas exitosas efectivas vitrinas de desarrollo para ser diseminadas por la vía de la emulación.

El efecto que esta revolución tecnológica pueda tener sobre el empleo no es una cuestión importante. Como se ha propuesto aquí, el problema del desempleo se trataría con la política de seguro de desempleo. De ello se responsabilizaría la sociedad en su conjunto.^{2/}

4.5. Invertir en el desarrollo de los mercados

Tal como se argumentó en la sección anterior, los mercados no están totalmente desarrollados en América Latina. Hay mercados insuficientemente desarrollados y hay otros que ni siquiera existen. Esto ocurre con mayor fuerza en regiones deprimidas y alejadas, allí donde la pobreza es más crítica. Y esta falta de desarrollo de los mercados perjudica a los más pobres.

¿Cómo se desarrollan los mercados? En general los mercados son limitados cuando los costos de información y transacción son muy altos. Para desarrollar los mercados habría que reducir esos costos. Esto implica mejorar las redes de transporte y de comunicaciones.

En otros casos, hay una demanda latente pero son los factores de oferta los que limitan el desarrollo de un mercado. Luego, habrá que crear la oferta, y en algunos casos de manera pionera para generar el efecto demostración. Este es, por ejemplo, el caso de los mercados financieros en el medio rural. Habría que desarrollar innovaciones institucionales.

Una idea muy común es que para desarrollar un mercado particular hay que crear una empresa cooperativa. Se piensa además que esto beneficia a los pobres. Como ha

argumentado Tendler (1988) la Cooperativa no es siempre la mejor opción para resolver estos problemas.

En realidad, sabemos todavía muy poco sobre los procesos de innovaciones institucionales, como es el caso del desarrollo de los mercados. Aquí hay una tarea importante para el Estado.

5. Pobreza y Democracia

Las mayores caídas en el ingreso real de las masas en América Latina han ocurrido, paradójicamente, en un período en el cual un mayor número de gobiernos en la región han correspondido a sistemas democráticos. Nunca hemos tenido tanta democracia ni, al mismo tiempo, tanta pauperización como en la América Latina de la última década. Uno esperaría que un gobierno democrático, debido a que tiene todos los incentivos políticos para evitar un perjuicio económico a las masas, utilizara los mecanismos a su alcance para impedir una distribución tan desigual de la crisis.

La pauperización de las masas indicaría, entonces, la ausencia de una democracia real en la región. De otra manera no se entiende como los gobiernos democráticos han permitido caídas tan drásticas en los salarios reales; ni como han recortado gastos en servicios públicos tan básicos,

como gastos en educación, salud e higiene ambiental; ni como han permitido, como en el caso del Perú, una epidemia del cólera tan extendida y mortal.^{3/}

Los pobres requieren de acceso a bienes privados y bienes públicos para escapar de la pobreza o para evitar la agudización de su situación. Los bienes privados lo obtienen en el mercado. Pero el mercado opera en base al poder económico y allí los pobres son marginales. En el sistema del mercado, como sabemos, los votos son monetarios. Es el reino de la desigualdad, el gobierno de la plutocracia. En la arena política, en cambio, un sistema democrático es el reino de la igualdad, el gobierno de las mayorías. Y los pobres son, al menos ahora, la gran mayoría en la región. Su acceso a las políticas públicas y, sobre todo, a los bienes públicos tendría que ser, por eso, cuando menos proporcional a su peso poblacional. De esta manera, el acceso a bienes públicos podría contrarrestar la pérdida sufrida en el acceso a bienes privados. No es esto lo que se observa en los gobiernos democráticos de la región. Ni siquiera algo que se le aproxime.

Se requeriría de un análisis político y económico para entender las relaciones entre la pauperización y la democracia. Este análisis está fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, lo que se puede anotar aquí es la observación de que con la crisis económica también se ha

producido una crisis en los partidos políticos. Y con partidos políticos en crisis los mecanismos que aseguran el juego democrático, seguramente, se han debilitado. Por otro lado, las masas han perdido capacidad de presión política con la crisis. Su mayor pobreza hace que las actividades de sobrevivencia tengan prioridad.

La democracia tiene mecanismos para poner límites a la desigualdad en la sociedad. Tiene capacidad para poner límites a la pobreza. Así la democracia puede cumplir con su objetivo básico: asegurar la viabilidad social y económica de la sociedad. Con la crisis económica esos mecanismos se han relajado en América Latina (o una nunca existieron?) y han permitido el aumento de la pobreza. Una afirmación reciente de A. Sen (1991) coincide con esta argumentación: "It seems to me that the absence of democracy and public pressure is at the root of many policy failures in development strategy" (p. 424).

La mayor pobreza es, entonces, un resultado no solo del proceso económico sino también del proceso político. Y, seguramente, de la interacción de estos dos procesos. En este trabajo se ha desarrollado algunas propuestas para modificar el proceso económico que produce y reproduce la pobreza en América Latina. Pero, ¿cómo hacer para desarrollar el sistema democrático? ¿Acabar primero con la

crisis económica? ¿Primero revitalizar la democracia?. ¿Son soluciones simultáneas?

CUADRO 1

LIMA: TASA DE DESEMPLEO SEGUN ESTRATO DE INGRESO, 1981,
1982, 1984 Y 1986
(Porcentaje, promedio de los 4 años)

Miembro de familia	Estrato		
	Indigente	Pobre	No pobre
Jefe	9.0	1.0	0.5
Cónyuge	28.5	16.3	5.5
Hijo	33.5	20.3	12.5

Notas: Tasa de desempleo incluye desempleo abierto y oculto (gente que dice que no busca empleo porque no hay). Familia "indigente" se define con ingreso familiar menor a 2 salarios mínimos legales; "pobre" entre 2 y 6 salarios mínimos legales, "no pobre" por encima de 6.

Fuente: Dancourt (1990; Cuadro 2.2), en base a los datos del Ministerio de Trabajo del Perú.

CUADRO 2
ESTRATEGIAS DE DEFENSA ANTE UNA "CUESTION PUBLICA"

<u>Grado de Comando sobre recursos económicos</u>	<u>Grado de Organización</u>	
	<u>Alto</u>	<u>Bajo</u>
Alto	Exit / voice	exit
Bajo	Voice	pasivo

Fuente: Amadeo, Camargo, Castro (1990).

NOTAS

1. Conceptualmente, un bien es público cuando se consume, privada o colectivamente, a precio cero. Su costo de producción se cubre con fondos públicos. Sin embargo, aquí se considerará como bien público también a los bienes semi-públicos, cuyo consumo se realiza a precio positivo aunque este precio no cubre el costo de producción. La diferencia lo cubren los fondos públicos. Así, los bienes públicos son totalmente subsidiados, mientras que los semi-públicos son parcialmente subsidiados, y ambos con fondos públicos. Claramente, algunos bienes son, por su naturaleza, públicos (fuerza armada, administración de justicia, carreteras). Ofrecerlos como bienes privados sería ineficiente debido a las externalidades en el consumo y al problema del free rider. El resto de bienes pueden ser ofrecidos como bienes públicos o privados, dependiendo de la organización de la sociedad. La sociedad decide que bienes dejar al mercado y cuáles sacarlos del mercado. Finalmente, nótese que la distinción entre bienes privados y públicos no está relacionada a quién produce el bien (pudiera ser, en cualquier caso, empresas públicas o privadas) sino a cómo se paga el costo de producción.
2. Toda esta argumentación tiene un enfoque micro-económico. Se busca que las unidades de producción pequeñas aumenten su producción. Pero, ¿de dónde vendría la demanda? Para hacer viable el programa se tendría que asegurar una expansión de la demanda, tanto doméstica como externa. Esto supone asegurar, mediante la política macroeconómica, contextos expansivos. Con políticas recesivas, todo este programa de desarrollo de empresas pequeñas no sería viable. En el caso particular de la demanda externa, un factor limitante se encuentra usualmente en la ausencia de empresas comercializadoras (tradings) para penetrar en nuevos mercados.
3. En cuatro meses (febrero a mayo de 1991) la epidemia del cólera en el Perú alcanzó a más de 200,000 personas, habiendo muerto cerca de 2,000. De acuerdo a los datos de la Organización Mundial de la Salud, el promedio anual de los últimos cuatro años en el mundo fue de 50,000 casos, en cerca de 100 países.

BIBLIOGRAFIA

- Amadeo, Edward; Camargo, José y Castro, Claudio (1990). "The Political Economy of Budget Cuts: A Suggested Scheme of Analysis". Texto para Discussao, No. 247, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Noviembre.
- Banco Mundial (1990). Informe sobre el Desarrollo Mundial: la Pobreza. Washington.
- Bernedo, Jorge (1989). PAIT: Fundamentos, Procesos y Opciones. Lima: Fundación F. Ebert.
- BID (1990). Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1990. Washington, D.C.
- Buvinic, Mayra (1990). "Women and Poverty in Latin America and the Caribbean: A Primer for the Policy Makers". Report prepared for IDB. International Center for Research on Women. Washington, D.C.
- CEPAL (1990a). "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta". Santiago de Chile, Mayo (draft).
- CEPAL (1990b). "Transformación Productiva con Equidad: La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribeen los Años Noventa". Revista CEPAL. Santiago.
- CEPAL (1990c). "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1990". Notas sobre la Economía y el Desarrollo, No. 500/501, Diciembre. Santiago.
- Chahad, José Paulo (1986). Seguro-Desemplego: Licoes da Historia. Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil. Sao Paulo: Instituto de Pesquisas Económicas, Universidad de Sao Paulo.
- Dancourt, Oscar, et al (1990). Pobreza Urbana. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fields, Gary (1990). "Poverty and Inequality in Latin America: Some New Evidence". Cornell University, October (draft).
- Figuroa, Adolfo (1984). Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

----- (1986). Educación y Productividad en la Agricultura Campesina de América Latina. Rio de Janeiro: Programa ECIEL.

----- (1987). "La Teoría de las Preferencias Lexicográficas". Departamento de Economía, Universidad Católica. Publicaciones CISEPA, Serie Ensayos Teóricos Nro. 12. Lima, Julio.

----- (1990). "De la Distribución de la Crisis a la Crisis de la Distribución". Publicaciones CISEPA, Serie Documentos de Trabajo, Nro. 91, Lima, Noviembre.

Galbraith, John K. (1979). The Nature of Mass Poverty. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Garraty, John (1978). Unemployment in History. New York: Harper Colophon Books.

Hirschman, Albert. (1970). Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Klein, Emilio y Wurgaft, José (1985). La Creación de Empleos en Períodos de Crisis. Santiago: PREALC, Cuaderno de Investigaciones sobre Empleos, No. 24.

Lutz, Mark y Lux, Kenneth (1989). The Challenge of Humanistic Economics. London: The Benjamin Cummings Publishing Company.

Piore, Michael and Charles Sabel (1984). The Second Industrial Divide. New York: Basic Books.

Pollack, Molly (1990). "El Rol de la Mujer en la Producción de Alimentos en América Latina y el Caribe" Washinton, D.C. BID (ms.).

PREALC (1988). Empleos de Emergencia. Santiago.

RODRIGUEZ, Jorge y Wurgaft, José (1987). La Protección Social a los Desocupados en América Latina. PREALC, Investigaciones sobre Empleo, No. 28. Santiago.

Sen, Amartya (1981). Poverty and Famines. An Essay on Entitlements and Deprivation. Oxford: Clarendon Press.

----- (1991). "Development Strategies: The Roles of the State and the Private Sector" (Rondtable discussion). Proceedings of the World Bank Annual Conference on

Development Economics 1990. Washington, D.C.: The World Bank.

Shehan, John (1990). "Reducing Poverty in Latin America: Markets, Democracy and Social Choice". Research Memorandum Series. Center for Development Economics, Williams College, Williamstown, March.

Tendler, Judith (1988). "What to Think About Cooperatives: A Guide from Bolivia", en S. Annis and P. Hakim (eds.) Direct to the Poor Grassroots Development in Latin America. Boulder: L. Rienner Publishers.

UNICEF (1990a). Estado Mundial de la Infancia, 1990. New York.

UNICEF (1990b). Estrategias para la Infancia en el Decenio de 1990. Nueva York.