

Los diagnósticos de la pobreza*

Pedro Vuskovic Bravo

El desafío de la pobreza

Si los supuestos éxitos económicos de las políticas neoliberales en América Latina son objeto de fundada controversia, las nefastas consecuencias sociales de ellas son en cambio indiscutibles. Las cifras calculadas por organismos internacionales sobre la dimensión actual de la pobreza son, en efecto, alarmantes. Primero fueron los estudios de la CEPAL, que dieron cuenta de 183 millones de personas en América Latina y en el Caribe por debajo de la línea de pobreza en 1989, en comparación con 130 millones en 1970; y la FAO, por su parte, ha infor-

* Estas notas se apoyan en los trabajos del autor como investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, y particularmente en su libro (en proceso de publicación por el Centro) sobre "Pobreza y desigualdad en América Latina". (Nota del autor). El libro fue publicado en junio de 1993. (Nota del editor).

mado que 60 millones de latinoamericanos viven en "hambre crónica".

La abstracción de cifras de esta magnitud pueden evitar que nos conmovamos como debiéramos. El dramatismo que encierran se hace sin embargo inocultable cuando se conocen otras investigaciones complementarias, como es el caso de trabajos recientes de UNICEF. Según el estudio de este organismo publicado bajo el nombre *"Los niños de las Américas"*, en América Latina y el Caribe la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños; seis millones de ellos sufren desnutrición "moderada" y un millón desnutrición grave. El subdirector regional del mismo organismo añade: *"estamos perdiendo cada año cerca de un millón de niños menores de cinco años. Esta es la catástrofe más grande en Latinoamérica. Las principales causas de estas muertes son la desnutrición e infecciones —la alianza siniestra— [...] en Latinoamérica hay por lo menos 30 millones de niños de entre 10 y 14 años que trabajan; 15 millones de ellos lo hacen en las calles"*.

El cuadro contrasta violentamente con la imagen que los medios oficiales y otros organismos internacionales vienen difundiendo de un supuesto éxito de las políticas económicas puestas en práctica en los últimos años. Por el contrario, sugiere que la pobreza ha llegado a constituirse en el mayor de los desafíos de este presente latinoamericano; y que es en relación a ella —más que a los "equilibrios macroeconómicos"— que debiera juzgarse el éxito o el fracaso de las políticas oficiales.

En la resolución o agravamiento de la pobreza se juega además no sólo la situación inmediata de altas proporciones de las poblaciones nacionales, sino el destino de otras manifestaciones básicas de la vida del conjunto de la sociedad. La categoría hoy día tan indiscutiblemente vigente de un "mundo de los pobres" está marcando un proceso de peligrosa desintegración social, en su contraste con un "mundo de los ricos" del que se diferencia cada vez más profundamente en sus condiciones materiales de vida pero también en sus valores, en sus expectativas, en sus perspectivas políticas; de manera que la superación de la pobreza es condición inesquivable para recuperar las posibilidades de una integración social interna, perdida al mismo ritmo en que las políticas predominantes procuran avanzar hacia una integración con el exterior: gran paradoja de la "globalización", reconocida en escala mundial al mismo tiempo que se la pierde en la dimensión nacional.

La misma desintegración social interna termina por ser el mayor de los obstáculos a la preservación de los avances logrados en los procesos de democratización, y con mayor razón a las aspiraciones de una democracia más plena: es la reciente coincidencia también paradójica —e insostenible por mucho tiempo— de avances democráticos con aumento de los grados de exclusión y marginación social, desempleo y pobreza. En éstos está la semilla que acaba por reclamar, para mantenerlos, la represión y el autoritarismo dictatorial.

Si la pobreza rebasa así, en su significación social, el ámbito económico, la superación de ella tendrá que comprometer también muchos más que las acciones y políticas en el plano estricto de los ingresos familiares y de la disponibilidad de los bienes y servicios básicos. Las formas de propiedad de los medios de producción, la asimilación del progreso técnico y la prioridades científico-tecnológicas, los términos de relacionamiento de la economía nacional con las economías externas, y los propios hábitos y propensiones de consumo, son todas estas esferas que quedan igualmente comprometidas; como es también la concepción del Estado, sus funciones y responsabilidades.

Es pues de esta complejidad que debieran dar cuenta los diagnósticos sobre la pobreza en América Latina, como condición de eficacia de las políticas que se sustentan en ellos. Sin embargo, las interpretaciones que se ofrecen sobre el significado profundo y las causas determinantes de la pobreza actual son todavía variados y contradictorios, y llevan por lo mismo a la propuesta de distintos tipos de políticas respecto de ella. La persistencia de algunas formulaciones, a veces en abierto contraste con las evidencias de la realidad concreta, se explica no sólo por la lógica aparente del análisis, sino por la fuerza de los intereses que en definitiva se ven protegidos o favorecidos por tales formulaciones. El desafío de la pobreza comienza así en este plano primario del esclarecimiento sobre la naturaleza esencial de esta pobreza latinoamericana.

Algunas referencias básicas

En esa tarea de confrontación de los diagnósticos con la realidad objetiva, puede ser útil tener en cuenta algunas referencias básicas, según se las constata en la situación presente de América Latina o en el registro histórico que ha inscrito con anterioridad.

Una primera constatación se refiere a la perspectiva de tiempo en que hay que comprender la pobreza de hoy. No se trata, en efecto, solamente de una herencia del pasado, secular y ancestral, respecto de la cual la condolencia pudiera limitarse a que no se la supera con suficiente rapidez o intensidad: es, también, una pobreza **nueva**, generada en el curso de los últimos tiempos, resultado del modo de crecimiento económico y de las características de su evolución social, así como de las políticas puestas en práctica. Desde este punto de vista, cabe hablar no sólo de *pobreza*, sino de un proceso activo de *empobrecimiento*: aumenta el número de pobres y se profundiza su pobreza.

Este proceso de empobrecimiento se acentuó particularmente desde comienzos de los años 80, como consecuencia directa de la crisis, que afectó gravemente los niveles de empleo, y consecuencia indirecta de las políticas preconizadas para enfrentarla, que afectaron los

ingresos familiares de los trabajadores y el acceso de ellos y sus familias al suministro de bienes y servicios básicos. La promesa hecha entonces de que el "ajuste" impondría sacrificios transitorios que luego serían compensados, ha quedado hasta hoy incumplida. Todo lo cual quiere decir que el desafío no se circunscribe a superar una pobreza de siempre, sino a detener y revertir las tendencias a un empobrecimiento cada vez mayor.

En segundo lugar, está la constatación de que las altas proporciones de las poblaciones nacionales que califican en situación de pobreza se registran en casi todos los países de la región, incluidos algunos que han sido exhibidos como modelos de éxito de sus políticas económicas, no obstante la diversidad de los niveles de desarrollo relativo alcanzados. Dicho de otro modo, la pobreza, en América Latina, no se puede explicar como resultado, en relación directa, de un grado de desarrollo de las fuerzas productivas que determinara inexorablemente carencias básicas.

De hecho, varios países de la región han alcanzado niveles promedio de ingreso por habitante suficientes como para cubrir holgadamente las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda y otros consumos esenciales. Lo cual lleva a concluir que no se trata sólo de un problema de crecimiento, sino también de distribución: si unas cuotas de población no alcanzan a satisfacer esas necesidades, es porque otras capas sociales se apropian de proporciones elevadas del ingreso y sustentan unos niveles y formas de vida y consumo muy superiores. Incluso a partir de la crisis, no toda la sociedad ha experimentado el proceso de empobrecimiento; algunos estratos, por el contrario, han aumentado notoriamente su riqueza, su ingreso y sus niveles de consumo. Para decirlo de modo muy directo: la pobreza, en América Latina, es en gran medida expresión de la desigualdad, de la alta concentración del ingreso en capas minoritarias de la sociedad. Sin embargo, esta asociación fundamental que cabe hacer entre pobreza y desigualdad, está sospechosamente ausente de muchos de los diagnósticos sobre la pobreza; tal vez porque llevar el asunto a este plano obliga a reconocer que una estrategia eficaz de superación de la pobreza exige cambios y transformaciones mucho más profundos que la puesta en práctica de unas cuantas acciones específicas.

La observación adquiere relieve todavía mayor si se tiene en cuenta que las sociedades latinoamericanas exhiben como rasgo singular unos grados extremos de desigualdad, mucho mayores que otras áreas del mundo subdesarrollado o que los que registraron en fases anteriores de su evolución histórica las sociedades hoy día más desarrolladas. Un rasgo que no siempre se lo advierte y que sin embargo es fundamental tener en cuenta para comprender debidamente las situaciones actuales de pobreza.

La realidad nos está enseñando también que aun en los casos que se califican como exitosos en la conducción de las políticas económicas en práctica, esos supuestos éxitos

económicos de hoy día no aseguran el mejoramiento social de mañana. De la trayectoria histórica de largo plazo aprendimos que el crecimiento y la "modernización" no tienden por sí solos a atenuar la desigualdad y resolver la pobreza, en los términos en que se han dado en la región; porque América Latina ha conocido fases prolongadas de expansión económica, incluso de cambios importantes en la distribución urbano-rural de la población, en las estructuras sectoriales de la economía, en sus relaciones económicas con el exterior, sin que esa evolución extendiera sus frutos al conjunto de la población y contribuyera a atenuar la marginalidad y erradicar la pobreza. Mucho menos ahora, cuando los éxitos que se invoca no lo son en el plano productivo o del empleo, sino en la superestructura comercial y financiera y en la preservación de los "equilibrios macroeconómicos" en favor de los grandes intereses del capital, mientras tienen lugar procesos de "desindustrialización" —que disminuyen puestos de trabajo— e "insuficiencia alimentaria" —que castiga a los más pobres—.

El diagnóstico neoliberal y sus consecuencias

El diagnóstico neoliberal sobre la pobreza no atiende en verdad a ninguna de las constataciones que se acaba de sugerir. Su punto de partida es el concepto de que el crecimiento global, el "derrame" de éste —y no la distribución— es la única fuente potencial de mejoramiento generalizado en la condición de vida; y que ese crecimiento está a su vez condicionado a que se aseguren condiciones de "estabilidad económica" y de inserción lo más plena posible en una economía internacional en proceso de "globalización".

A esas dos consideraciones subordina el conjunto de su conducción económica. Condena al "desarrollismo" de fases anteriores —y con mayor razón al "populismo"— como responsable de tendencias inflacionarias que es preciso doblegar; de concesiones insostenibles a las demandas sociales, por la vía de la remuneración del trabajo y subsidios directos e indirectos; de expansión exagerada de los aparatos estatales, con sus consecuencias financieras y en el plano de la eficacia empresarial; de levantar barreras proteccionistas frente a las relaciones de comercio y movimiento de capitales con el exterior. Preconiza en consecuencia políticas salariales restrictivas, supresión de subsidios y reducción de los servicios sociales públicos; un principio de "subsidiariedad" del Estado y la privatización de empresas y funciones estatales; y una apertura plena al exterior, con un mínimo de restricciones a las traslaciones de mercancías y capitales. Jerarquiza por sobre otros propósitos el sostenimiento de los "equilibrios macroeconómicos", buscando superar las presiones inflacionarias y los déficit fiscal y externo; y la "competitividad exterior" sobre la base de la productividad y los niveles salariales. Atribuye al mercado la función suprema de la asignación de recursos y regulador del conjunto de la vida económica, y califica de perturbadora cualquier "interferencia" estatal.

Reconoce que sus propuestas involucran elevados "costos sociales", pero promete que de ese modo se recuperará el dinamismo y se restablecerán las bases de una economía "sana", cuyo crecimiento ulterior compensaría aquellos sacrificios extendiendo el mejoramiento en las condiciones de vida a toda la población. Expresión de los grandes intereses económicos, moviliza en apoyo a ese discurso todos los medios de comunicación de masas a su alcance, procurando la sustentación de una amplia gama de fuerzas sociales, incluidos sectores objetivamente perjudicados por su aplicación. Su mensaje penetra profunda y extensamente, transmitiendo un conjunto de ideas-fuerza (la satanización del Estado, las bondades de la privatización, la modernización, la necesidad de abrirse sin restricciones a un mundo que se integra); y también de "valores morales": la competitividad, el individualismo. Así, el neoliberalismo trasciende las fronteras de lo económico y se constituye en toda una propuesta ideológica.

De este modo, desde diversos ángulos, las políticas neoliberales no revierten de ninguna manera las tendencias al empobrecimiento, sino que las fortalecen. El "mercado", lejos de responder a la imagen idealizada de múltiples unidades económicas que concurren equitativamente a una función económica, está dominado por grandes concentraciones de poder económico que lo manejan a su antojo y conveniencia; su lógica es una lógica de ganancia a corto plazo y no una conveniencia social. La prioridad que asigna a los equilibrios macroeconómicos y la competitividad internacional suman sus presiones para mantener los niveles salariales lo más bajos posible. El achicamiento de los aparatos estatales aumenta el desempleo y priva del acceso a servicios de salud, educación y previsión a capas crecientes de población; la "reconversión productiva" que promueve aleja cada vez más la estructura económica de los bienes y servicios básicos, en favor de los productos de exportación y de los que responden a las demandas de las capas privilegiadas de alto ingreso; y la economía "informal" adquiere dimensiones crecientes hasta llegar a involucrar en ella a proporciones muy elevadas de la población activa.

La única concesión que se permite es la de unas políticas y acciones de "focalización" de la pobreza, identificando grupos especialmente castigados a los que se extiende —muchas veces con criterio demagógico— una ayuda transitoria que alivie en algo su situación inmediata.

Los sacrificios iniciales tienden a hacerse permanentes y crecientes; y sus promesas resultan no sólo incumplidas sino incumplibles. Los ejercicios aritméticos demuestran entretanto que, sin redistribución, el solo crecimiento, por rápido que fuera, tardaría muchas décadas en elevar la condición de vida del conjunto de la población por encima de las "líneas de pobreza".

En ese proceso, el empobrecimiento afecta no sólo a las capas más pobres de la sociedad, sino también a amplios estratos "no pobres" de las clases medias. Se extrema así la polarización social, diferenciando tajantemente el "mundo de los pobres" y el "mundo de los ricos", cada uno con sus niveles de vida, sus pautas de consumo y sus valores sociales; cada vez más

desconectados y cuyas escasas interrelaciones se definen en los términos de la más extrema explotación.

En esa aguda polarización social, el "modelo" encuentra sus límites, políticos antes que económicos, y su incompatibilidad con las expresiones aún más tenues de democracia. Los propios intereses dominantes lo perciben así, quedando enfrentados a la alternativa de imponer o restablecer regímenes de fuerza, que sostengan mediante represión brutal la pobreza y exclusión de esas proporciones de población, o de redefinir sus políticas en una dirección menos rígida, asumiendo la pobreza como una responsabilidad social que no puede seguir siendo desconocida.

Muchas indicaciones sugieren que es precisamente éste el momento actual de América Latina, marcando el ocaso de un neoliberalismo que se lo suponía vendría a predominar por un largo tiempo. Derrotado no por sus incoherencias económicas: económicamente, podría prolongarse casi indefinidamente la coexistencia entre ese mundo de los pobres y el mundo de los ricos, entre una economía "formal" moderna y eficiente y una economía "informal" que sirve de refugio a la fuerza de trabajo que aquélla no quiere ni puede absorber, entre un pedazo de la sociedad integrado al exterior y solidaria con los intereses externos y otro pedazo de la sociedad librado a su propia suerte, defendiéndose hasta donde pueda mediante lo que se ha llamado "estrategias de sobrevivencia".

La única fuente de limitación propiamente económica podría provenir de la escasa posibilidad de sostener un dinamismo exportador, en un mundo que experimenta una revolución científico-técnica muy profunda que acrecienta enormemente la capacidad de autoabastecimiento de los países desarrollados; y que podría exigir, para poder mantenerse en los mercados internacionales, salarios todavía más disminuidos o una utilización todavía más depredatoria de nuestros recursos naturales.

Como quiera que sea, la perspectiva es persistir bajo términos sociales y políticos cada vez más difíciles en una desintegración social interna que se expresará en índices crecientes de resistencia, incluso de delincuencia, que significarían la inestabilidad institucional y la inseguridad en la vida diaria para todos (no es casual que la única fuente dinámica de empleo en los últimos tiempos haya consistido en la ocupación en funciones policiales y de protección y seguridad de empresas y personas).

Las políticas específicas de reducción de la pobreza

A medida que se ha venido constatando esa incapacidad —incluso ausencia de voluntad— del

neoliberalismo para enfrentar los desafíos de la pobreza, han comenzado a abrirse paso otras formulaciones que propician unas políticas más activas para atenuar la intensidad y la extensión de la pobreza. Los propios intereses dominantes tienden a favorecerlas, ante el temor de que la creciente resistencia social que suscitan las estrategias del neoliberalismo "puro" pudieran conducir a salidas que excedan los marcos del sistema. Se configuran así propuestas más flexibles, intermedias entre el neoliberalismo intransigente y otras de transformaciones sociales económicas más profundas, que de modo general se identifican como estrategias de "desarrollo con equidad".

Puesto que no involucran cambios significativos en la correlación de fuerzas sociales y en los intereses que representan, preservan muchos de los principios económicos del neoliberalismo; en particular, la jerarquización de la apertura externa y el predominio del mercado. Más que redefinir las políticas en práctica, proponen acciones complementarias encaminadas a compensar los efectos adversos de ellas sobre las capas sociales castigadas, mediante programas de "solidaridad con la pobreza", que actúan más por el lado de los servicios sociales que del empleo o los salarios: una suerte de estrategia ampliada de "focalización de la pobreza" del neoliberalismo.

El atractivo político de una estrategia de esta naturaleza es manifiesto. No enfrenta al poder político existente sino que se constituye en instrumento de éste, y favorece en cambio el acercamiento a él de vastos sectores sociales que esperan de ese modo el alivio de su pobreza. Así, ofrece una base supuestamente objetiva para convocar a una vasta "concentración social" que la respalde, y aparece plenamente coherente con la aspiración acrecentada de democracia. En cambio, su horizonte de posibilidades y eficacia económicas es, en la mayor parte de los casos, relativamente muy estrecho.

Esto último es una cuestión muy clave en el presente latinoamericano, por el espacio que viene ganando este tipo de propuestas, y reclama por lo mismo una consideración más detenida.

En efecto, su puesta en práctica enfrenta, en primer lugar, el obstáculo de las "herencias" que deja la vigencia anterior del neoliberalismo. Allí donde fue más lejos la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, han desaparecido o se han debilitado las instituciones llamadas a desempeñar funciones importantes en una estrategia de "solidaridad con la pobreza", planteando la necesidad de reconstruirlas como condición previa; y con ellas, se perdió también la experiencia y la capacidad de los recursos humanos, técnicos y administrativos que las hacían funcionar. En ocasiones, fueron derogadas también las disposiciones legales que sustentaban su existencia y normaban su funcionamiento. En suma, es la exigencia de una tarea previa de reconstrucción institucional, de recuperación o nueva capacitación de los recursos humanos, y de restablecimiento de la normatividad jurídica.

Es preciso también tener en cuenta que las formas adoptadas de inserción exterior, de participación en el proceso de "globalización" de la economía mundial, vienen mellando la capacidad de autodeterminación de los Estados nacionales, limitando las posibilidades de definir estrategias propias o condicionándolas severamente a requerimientos de esas mismas formas de inserción.

Las herencias del neoliberalismo se proyectan igualmente al plano de la capacidad de los estratos pobres para beneficiarse de determinadas acciones que tiendan a aliviar su pobreza. Por ejemplo, puede tener poca eficacia expandir servicios públicos de educación o salud si al mismo tiempo no se está asegurando un trabajo estable y un ingreso mínimo, puesto que aun si la provisión de ellos es enteramente gratuita, su acceso demanda de todos modos gastos adicionales (transportes, medicina, útiles escolares) y una condición socioeconómica básica que permita aprovecharlos. La misma pobreza genera factores que tienden a profundizarla en relaciones circulares perversas, cuya ruptura y cambio de signo pueden hacer insuficientes unas cuantas acciones focalizadas y exigir un enfoque más integral.

El mismo hecho de que la pobreza represente hoy día mucho más que la condición de unas minorías excluidas y postergadas, comprometiendo en cambio a proporciones muy altas de la población total, significa que una estrategia eficaz para superarla por todos estos medios tiene que contar con el respaldo de un volumen relativamente muy grande de recursos. Pero es también herencia del neoliberalismo una reducida capacidad del sector público para captar los recursos financieros necesarios: su compromiso con el capital y los altos ingresos han debilitado y estrechado la base tributaria, particularmente de los impuestos directos; la privatización de las empresas estatales ha eliminado otras fuentes potenciales de recursos; y la reducción de los niveles del gasto público, en favor de los equilibrios macroeconómicos, ha disminuido las posibilidades de reasignación del gasto para dar más prioridad a las necesidades de los pobres.

Respecto de estas consideraciones, resulta sugerente un cotejo de las situaciones de Chile y de México. En el primero, las políticas neoliberales aplicadas durante la dictadura militar fueron muy lejos en el desbaratamiento de los aparatos estatales (con excepción de los policiales) y en la privatización incluso de las funciones públicas de salud y educación, a la vez que fuentes básicas de recursos financieros, como los provenientes de la explotación del cobre, quedaron comprometidas en su aplicación a gastos militares; en consecuencia, resultan escasas las posibilidades de reasignar mayores recursos a operaciones significativas de superación de la pobreza. En México, en cambio, esas potencialidades son mucho más amplias, en tanto se preservó mayor capacidad de acción pública y de acceso a recursos adicionales. Los tiempos y la intensidad de eficacia potencial de esta concepción son por lo tanto mayores en este último caso.

Como quiera que sea, el problema fundamental radica en si esta estrategia puede

proyectarse o no a un período histórico significativo. La pregunta surge porque, aun si se sobrepasaran aquellas herencias limitativas del neoliberalismo, la estrategia preserva de todos modos los ejes básicos de las políticas económicas neoliberales, principalmente la plena apertura externa y el dominio del mercado, y éstas acaban por determinar una dinámica de funcionamiento del sistema económico que profundiza constantemente la desigualdad y extiende consecuentemente la pobreza. Es difícilmente concebible que unas cuantas acciones complementarias, aun si llegan a involucrar recursos considerables, puedan revertir esa dinámica de desigualdad; a lo más, pueden aliviar la situación de los pobres de hoy, pero volverán a empobrecerse mañana o surgirán nuevos contingentes de pobres.

Profundizar en esa dinámica de desigualdad en que ha desembocado el capitalismo latinoamericano, en las interrelaciones que la determinan de modo tan inexorable como ha quedado inscrito en la experiencia reciente, constituye un desafío no resuelto. Exige penetrar en las raíces mismas de la desigualdad; en las situaciones de propiedad de los medios de producción, de los procesos de concentración y centralización del capital en el mundo contemporáneo; en los requerimientos de la competitividad internacional y las relaciones entre las producciones de exportación y las destinadas a atender las necesidades básicas internas; en los patrones diferenciados de consumo y su relación con la estructura productiva; y en la incidencia de todo ello en las prioridades y formas de asimilación del progreso técnico y en la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en el sector "formal" de la economía.

Mientras tanto, si las expectativas de ese entendimiento del "crecimiento con equidad" aparecen en varias situaciones nacionales relativamente promisorias, es porque los gobiernos que lo preconizan están teniendo acceso a recursos adicionales pero de naturaleza esencialmente transitoria. La conversión de partes de la deuda externa en inversión extranjera directa ha aliviado en lo inmediato el pago de intereses, pero no tardarán esas inversiones en comenzar a remitir al exterior las corrientes de ganancias, probablemente mayores que los intereses que han sustituido. Las acciones de privatización de empresas y activos estatales están representando también una importante fuente adicional de recursos; pero son recursos no renovables, que desaparecerán cuando ya no quede nada que privatizar. La misma repatriación de capitales, alentada por tasas preferenciales de interés en el mercado interno, tiene sus límites y está siempre en disposición de revertirse motivando nuevas fugas de capitales nacionales al exterior. Cumplida la transitoriedad de estos recursos, no sólo disminuirán los fondos disponibles para los programas de lucha contra la pobreza, sino que los propios equilibrios macroeconómicos, que han constituido objetivo fundamental de la política económica, quedarán comprometidos.

Incluso las consideraciones ecológicas apuntan en el mismo sentido. En efecto, parte de los "éxitos" económicos anteriores se han basado en la explotación irracional y depredatoria de recursos naturales básicos, así como acompañados de despreocupación por la preservación del

medio ambiente, situaciones que tampoco son prorrogables al futuro. No en balde el concepto de "desarrollo" ha llegado a acumular la triple exigencia del crecimiento, de la difusión social de sus frutos y la condición de que sea ecológicamente sostenible.

Si el neoliberalismo estricto —"salvaje" como se lo ha llamado— encuentra sus límites en la situación social que ocasiona y en las exigencias consiguientes de represión política, lo más probable es pues que esta alternativa de liberalismo con responsabilidad social hacia la pobreza, encuentre sus límites de eficacia en el terreno de la economía, de la conducción económica.

Hacia una estrategia global de superación de la pobreza

Un análisis de este tipo lleva inevitablemente a sugerir que el desafío de la pobreza, hoy en día en América Latina, no puede cumplirse con acciones parciales, con políticas adicionales a una política económica global que prioriza otros objetivos, sino que compromete necesariamente al conjunto de la estrategia económica. Aún más, desborda la esfera específicamente económica y se proyecta a las dimensiones sociales y políticas, identificándose en definitiva con una estrategia de integración social interna, de superación en los diversos planos de la división hoy día tajante entre un mundo de los pobres y un mundo de los ricos.

Pero a diferencia del neoliberalismo, que llegó a conformar todo un planeamiento ideológico, internamente consistente aunque socialmente reprobable, y de la capacidad de las expresiones más recientes del liberalismo social para formular propuestas concretas de acciones y políticas, esta alternativa que se siente necesaria está todavía lejos de exhibir un grado aceptable de elaboración. Tarea para la cual los obstáculos de orden subjetivo no son menores que su necesidad objetiva.

Hay que comenzar, en efecto, por denunciar algunos mitos que han llegado a arraigarse muy extensamente. Desde luego, el mito de que, en las condiciones contemporáneas, no habría lugar para una propuesta de transformación más profunda, que pueda cumplir con la doble condición de ser viable y eficaz. Se invoca el fracaso de los "socialismos reales" como supuesta demostración de que sólo el capitalismo y el mercado pueden abrir una perspectiva de futuro, compatible además con la democracia; y se presenta cualquier propuesta distinta como una reedición del viejo desarrollismo y populismo, fracasados en la propia experiencia latinoamericana. La idea de un nuevo proyecto social es calificada como utopía, supuestamente derivada de añoranzas de un pasado definitivamente superado. Sólo habría una forma de insertarse en la economía mundial, como opción a una pretensión de autarquía suicida. Se sataniza toda función estatal y se idealiza la capacidad de la iniciativa privada. Se reclama el monopolio de la

"modernización", el progreso técnico y la eficiencia. No es pues de sorprender que se concite así un amplio respaldo político; y que la aspiración de un proyecto social alternativo aparezca limitada a los sectores más radicalizados de la sociedad, aunque se corresponda con los intereses objetivos de la mayor parte de las poblaciones nacionales.

Aun así, desde diversos campos —organizaciones políticas y movimientos sociales, círculos técnicos y académicos— las contribuciones al diseño de esa alternativa vienen multiplicándose en diversos países de la región; apoyadas en experiencias históricas anteriores, pero con clara conciencia de que no se trata de revivirlas sino de formulaciones nuevas que tienen que corresponderse con los profundos cambios ocurridos en el cuadro internacional y en cada una de las situaciones nacionales.

Muy probablemente, en el centro de esos empeños se colocará como cuestión crucial la de cómo propender a un grado razonable de integración social interna, sobre la base de unas formas de vida compatibles con unas sociedades que de modo general han alcanzado un desarrollo de las fuerzas productivas suficiente como para erradicar la pobreza, pero muy lejos todavía de poder sustentar las formas de vida y consumo de las sociedades más desarrolladas. La reproducción plena de éstos por determinados estratos sociales conlleva, en efecto, una aritmética ineludible de desigualdad: sus altos niveles de consumo tienen como contrapartida inevitable el subconsumo y la pobreza de otros estratos sociales. Dicho de otro modo, es la opción fundamental entre reproducir las formas de vida más "modernas", accesibles a una parte de la sociedad al precio del empobrecimiento y la marginación de otra parte de ella; o erradicar la pobreza, asegurar niveles básicos de vida para todos, con la exigencia correspondiente de moderar los consumos de los grupos de mayor ingreso; o una sociedad segregada, con creciente "dualización" y diferenciaciones extremas, o una sociedad integrada, con diferencias modernas y socialmente tolerables.

En su significado económico, la opción por lo segundo como referencia fundamental de un proyecto alternativo involucra una "reconversión" de la economía en favor de las necesidades internas más que de inserción exterior —prioridad al mercado interno de bienes y servicios básicos por sobre las exportaciones—, así como una distribución del ingreso que habilite a las capas más pobres para acceder a aquellos bienes y servicios. Una reconversión productiva en esa dirección supone a su vez unas prioridades de inversión y asignación de recursos que no pueden provenir del funcionamiento "espontáneo" del mercado, sino de una voluntad social expresada a través de políticas y acciones estatales. Por su parte, un cambio sustantivo en la distribución del ingreso supone actuar frente a las diferentes fuentes actuales de desigualdad: las situaciones de propiedad de los medios de producción, las políticas de salarios y precios, las oportunidades de empleo para toda fuerza de trabajo, y las políticas de asimilación y difusión del progreso técnico.

De este modo, un proyecto alternativo de esa naturaleza modifica la gravitación de los diversos "agentes económicos": una incidencia mayor de la actividad estatal, limitación del poder que ha llegado a tener el capital transnacional en cada una de las economías nacionales, fortalecimiento de la mediana y pequeña empresa frente a las grandes concentraciones de poder económico, mayor espacio a nuevas formas de propiedad cooperativa y social, particularmente como requisito de avance técnico de componentes actuales de la "economía informal"; y una participación activa de los trabajadores y del conjunto de la sociedad civil en la dirección y en la gestión de la actividad económica.

La orientación prioritaria del esfuerzo productivo y el papel de los distintos "agentes", redefinirían también las políticas de asimilación y desarrollo tecnológico: más acento en la productividad y eficiencia de las actividades que generan los bienes y servicios básicos, y más atención a la modernización y tecnificación de los sectores tecnológicamente más rezagados; a diferencia del neoliberalismo, que privilegia los "bienes transables" (de exportación) y concentra el avance técnico en los sectores "de punta" ya más tecnificados.

En una perspectiva como ésta, no hay por qué renunciar a las ventajas que potencialmente pudieran derivarse del comercio exterior, ni supone en modo alguno tendencias a la autarquía; pero subordinando la apertura externa a la orientación productiva hacia las necesidades básicas de la propia población. Además, no se limitaría la apertura a la relación económica con los países más desarrollados; más bien, se trataría de buscar selectivamente espacios de intercambio comercial con ellos pero favoreciendo la complementación e integración con otras áreas del mundo subdesarrollado, particularmente en el plano latinoamericano. Con lo cual se buscaría satisfacer también la condición de autonomía nacional necesaria para definir cualquier estrategia alternativa, superando los condicionamientos externos y las relaciones de dependencia actuales.

Involucraría muy probablemente una relación nueva entre planificación y mercado: la primera como instrumento para asegurar la coherencia y eficacia de las grandes decisiones sociales, el segundo como mecanismo de expresión de las preferencias individuales. Supone por lo mismo un Estado también redefinido, capaz de organizar un proceso de planificación con sentido fundamentalmente orientador, no burocrático, y en el que se abran las vías para una amplia y efectiva participación social.

En definitiva, es la imagen-objetivo de una sociedad que acaba con la pobreza, que asegura a todos los consumos básicos; de una nación integrada socialmente, con rangos moderados de diferenciación en los niveles de vida de las distintas capas y estratos sociales. A cambio de lo cual tendría que ser también una sociedad de sobriedad en el consumo, con formas de conducción social de la economía que aseguren el uso socialmente más eficiente de los recursos; que es capaz de pasar de una economía de minoría y privilegio a una economía para todos.

El esfuerzo transformador que demanda, sin duda, es grande; pero perfectamente viable en lo que hace a sus requerimientos económicos. Aún más, una estrategia de esa naturaleza puede generar una dinámica de crecimiento económico muy superior a las posibilidades de una estrategia neoliberal: el ascenso en las condiciones de vida de la población no tiene límites que terminan por frenar las exportaciones; requiere menos de inversión y menos abastecimientos importados por unidad de producto; y genera más empleo de fuerza de trabajo por unidad de producción.

Los mayores obstáculos son pues de orden político. Como ocurre con toda propuesta transformadora, no puede ser asumida y conducida por los mismos intereses actualmente dominantes; supone por consiguiente la capacidad para reunir una fuerza social a la vez muy amplia y con objetivos inequívocos de cambio, venciendo influencias ideológicas que llevan a que variados sectores de la sociedad asuman conductas políticas contradictorias con sus intereses objetivos, reduciendo la dimensión de lo que debería ser una amplísima mayoría social de respaldo a esos cambios.

En definitiva, tres diagnósticos sobre la pobreza actual en América Latina, que conducen a tres propuestas igualmente diferenciadas. Desautorizado ya el diagnóstico neoliberal por la propia realidad, el futuro próximo de la región aparece marcado desde este punto de vista por la confrontación cada vez más antagónica entre las concepciones de "solidaridad con la pobreza", de fuerte arraigo en el presente, y un nuevo proyecto social de transformaciones profundas, que recién comienza a esbozarse.

Octubre de 1992