

# Pobreza: en las fronteras de la economía y la política

Jaime Osorio\*

*'Aunque parezca incomprensible, la creación de riqueza puede acompañarse de una agravación de la pobreza\*.'*

Jean Claude Trichet,  
Presidente del Club de París

## Introducción

Como antes lo hicieron el (sub)desarrollo, la revolución, la marginalidad, y posteriormente la democracia y los movimientos sociales, la pobreza constituye hoy uno de los temas que acapara la atención de las ciencias sociales latinoamericanas.

A la pregunta sobre el porqué de esta situación, la respuesta más inmediata y obvia es: las cifras de pobreza e indigencia en América Latina han llegado a niveles tan escandalosos que obligan a políticos e intelectuales a ocuparse del asunto.

Esta formulación corrobora una de las tendencias presentes en el desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas: su estrecha relación con problemas reales y con preguntas que demandan respuestas políticas.

\* Profesor del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco y responsable del área de especialización *Relaciones de Poder y Cultura Política* en el Doctorado en Ciencias Sociales de la misma universidad.

Pero el asunto es más de fondo. En torno a la preocupación por la pobreza convergen un conjunto de problemas que tienen relación con temas claves de la actual situación latinoamericana, algunos de los cuales ya se han hecho presentes en el debate, en tanto que otros se dibujan sólo en las sombras, pero que no tardarán en ponerse en el centro de las futuras discusiones.

La pobreza es un problema frontera en donde la economía y la política rompen algunos de los muros que han separado a estas disciplinas en los últimos años. Por ejemplo, la pobreza nos remite a los problemas de legitimidad; nos lleva a preguntarnos por la viabilidad de los procesos de democratización en América Latina; obliga a pensar en los espacios de la gobernabilidad.

Pero la pobreza también nos pone frente al tema del desarrollo, tan olvidado en los últimos tiempos; dibuja signos de interrogación sobre los modelos de inserción de América Latina en el mercado mundial; obliga a discutir sobre el mercado y sus propiedades redistributivas y sobre su papel en materia de justicia social. En fin, la pobreza nos remite al problema central sobre las relaciones entre desarrollo y democracia.

Aunque no siempre planteado de manera explícita, creo que mucho del creciente interés en torno a la pobreza radica en que abre un horizonte de problemas que son claves en la hora actual latinoamericana. Cabe señalar, sin embargo, que muchos de estos problemas ganan espacio a contracorriente. La forma predominante como tiende a ser analizada la pobreza, en tanto que categoría fundamentalmente descriptiva y ajena a los movimientos de la economía, más que iluminar oculta muchos de los campos antes señalados.

### **Medir sin teorizar**

No deja de ser paradójico el avance sustantivo que se percibe en el campo de la medición de la pobreza, en tanto que se mantiene como una noción que reclama de cuerpos teóricos que le den vida y que acoten su existencia. De esta forma la cuantificación se hace a la medida del buen o mal entender de quien la realiza, multiplicándose los criterios y las variables que se considera deben contemplarse.

Pero por más sofisticados que sean los procedimientos, su sumatoria no puede resolver la ausencia de un *corpus* conceptual. En este sentido podríamos decir que nunca como en en estos últimos años se ha hablado tanto de pobreza, pero nunca se ha entendido menos del problema.

La pobreza se presenta como un fenómeno escandaloso, pero el escándalo queda

petrificado en la cifras. El paso que pregunta sobre las causas de la pobreza se queda en las respuestas más inmediatas: faltan empleo, educación, mejores salarios, inversiones, gastos en servicios sociales, etc. En síntesis, se avanza en el cuánto (aunque aquí no debe desconocerse la aplicación de distintos metros para medir), pero ni un ápice en el porqué.

Un denominador común se hace presente en las concepciones (explícitas o implícitas) que dominan el escenario en torno a la pobreza: la vinculación de hogares o individuos con el consumo y la distribución son los aspectos centrales considerados en el discurso.

Pobre o indigente es aquel que percibe ingresos dentro de determinados niveles (hasta 370 dólares anuales señala el Banco Mundial),<sup>1</sup> consume alimentos y sus correspondientes calorías y valores nutritivos en márgenes específicos; cuenta o carece de determinados satisfactores sociales en materia de vivienda, agua potable, alcantarillado, electricidad; accede (o no) a determinados bienes materiales, como radio, televisión, refrigerador, etc.

A partir de una visión desarticulada de la población y —más específicamente— de las clases sociales en la economía (que no considera problemas como el papel de la producción, la acumulación y la explotación en la gestación de la pobreza y el papel de ésta, a su vez, sobre aquellos procesos, por ejemplo), las respuestas frente a la pobreza reproducen esa desarticulación.

Para las visiones más conservadoras la pobreza es un problema social porque afecta a muchos, pero no porque existan determinantes sociales y económicos que la produzcan y reproduzcan.

Para este enfoque, la economía y los modelos económicos en marcha son intrínsecamente sanos por lo que quedan fuera de interrogantes sobre el problema. Fenómenos como el que crezca la riqueza al mismo tiempo que crece la pobreza son detalles que si llaman su atención, a lo más se asumen como simples coincidencias. Una más de las curiosidades de la economía.

El Banco Mundial puede destinar cuantiosos recursos para hacer un informe sobre la pobreza y constatar que "en 1985, más de mil millones de personas —es decir, casi una tercera parte de la población total del mundo en desarrollo— tenía ingresos per cápita de menos de 370 dólares al año", y que la mayor parte de esta población se ubica en Asia Meridional y en África al sur del Sahara,<sup>2</sup> pero en este enfoque jamás se plantea que puede haber alguna relación entre

<sup>1</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La Pobreza.*

<sup>2</sup> *Ibid.* p. III.

este fenómeno y los elevados ingresos de sectores reducidos de la población en el mundo subdesarrollado y con algunos más extensos en el desarrollado.

Detrás de la noción de pobreza se esconden situaciones sociales diferenciadas en razón de vínculos (o desvinculaciones) con la producción. Porque no es lo mismo ser pobre con empleo, pero con un nivel de ingresos insuficientes, que pobre sin empleo o con empleos esporádicos. O no alcanzar ingresos suficientes por haber sido expulsado de la producción (por cambios tecnológicos, por recesión, o por accidentes del trabajo), que no alcanzarlos por no haber logrado nunca un espacio en la producción.

Detrás de estas y otras "formas de existencia" —al decir de Marx— hay una historia social inscrita en las formas y modalidades como se genera y regenera la riqueza, (dónde se invierte, con qué niveles de desarrollo técnico, bajo qué formas y grados de explotación), que hace que la población se distribuya en el espectro clasificatorio que va de la riqueza a la pobreza en sus diversos grados.

Mientras aquellos aspectos se mantengan a oscuras, la pobreza seguirá siendo piedra de escándalo, pero con la capacidad de ocultar las raíces sociales donde se alimenta y reproduce.

En su actual estatuto la pobreza nos remite, portante, a una visión puramente clasificatoria de la participación de la población en el consumo, en tanto reclama ser inscrita en una visión sobre la reproducción global de la economía para comprender sus tendencias y desarrollos.

En este sentido, la discusión en los 70 en torno a la marginalidad puede constituir un punto de partida para superar las actuales limitaciones que presentan los estudios sobre la pobreza.

El tema fue desarrollado en grados significativos por las ciencias sociales latinoamericanas. Dentro de la extensa bibliografía al respecto destacarían los trabajos de Quijano (1970), Nun (1969) y el de Cardoso (1971), este último, sin lugar a dudas, el más logrado.

### **Las respuestas a la pobreza**

Frente a una visión desarticulada de los procesos sociales y económicos, la "focalización" aparece como uno de los caminos más ponderados para hacer frente a la pobreza. Se trata de identificar los grupos o segmentos sociales que interesa asistir por razones diversas, a fin de concentrar en ellos las políticas de sobrevivencia.

Este es uno de los secretos por los cuales en Chile, en plena aplicación de las políticas neoliberales bajo el régimen militar, las tasas de mortalidad infantil y de desnutrición en ciertas franjas infantiles disminuyeron, ya que explícitamente se determinó concentrar recursos entre los hogares más pobres y, dentro de ellos, entre los recién nacidos.<sup>3</sup> Ello no fue obstáculo para que la pobreza y la indigencia crecieran, y no así los indicadores anteriores.

Poco importó que la desnutrición entre niños en edad escolar aumentara, como uno de los signos de que el problema no estaba siendo enfrentado desde una perspectiva amplia, y que sus secuelas crecían. Bajo esta fórmula, y de acuerdo a las estadísticas de los organismos internacionales, Chile apareció en aquellos años como un país que ganaba en imagen al reducir la mortalidad infantil y la desnutrición, aunque en tales informes no se indicó que sólo se avanzaba en resolver problemas puntuales y en edades acotadas de su población menor de edad.

Una pequeña muestra de lo que ocurría con el resto de la población bajo los años de dictadura en materia nutricional es el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
**Chile. Disponibilidad de nutrientes**

<b>Años</b>	<b>Calorías por habitante al día</b>	<b>Proteínas por habitante grms./día</b>
<b>1965-1970</b>	<b>2476</b>	<b>68.1</b>
<b>1971-1975</b>	<b>2611</b>	<b>70.8</b>
<b>1980</b>	<b>2491</b>	<b>66.0</b>
<b>1987</b>	<b>2228</b>	<b>57.7</b>

Fuente: Martner. *El hambre en Chile*. Tomado de Echenique, "El sistema alimentario. Políticas de desarrollo en Chile", p. 201.

Después del incremento que se percibe para los años 1971 -1975, periodo que comprende la mayor parte del gobierno de Salvador Allende, tanto los indicadores de calorías por habitante como del consumo de proteínas descienden de manera significativa."De los nueve principales

<sup>3</sup>Raczynski, D. "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", CIEPLAN, No. 31.

grupos alimentarios que conforman la dieta de los chilenos sólo el consumo de azúcar no experimentó descenso en el decenio de 1980", indica Echeñique.<sup>4</sup>

La pobreza no sólo es una categoría en busca de cuerpos teóricos. También reclama responsables. Para el discurso neoliberal, la pobreza es el resultado de las políticas populistas y estatistas que se aplicaron en América Latina en las últimas décadas, cuya secuela fue acelerar la ineficiencia de la economía. Hoy se estarían pagando los costos sociales por aquellos derroches.

El discurso neoestructuralista, por el contrario, pondrá énfasis en los elementos externos e internos que propiciaron la crisis de los 80 (en donde reconocerá grados de responsabilidad en un populismo y estatismo a ultranza), así como en las políticas de ajuste recesivo que se aplicaron para hacer frente a la crisis, lo que generó una "deuda social" que hoy debe pagarse.<sup>5</sup>

Como en un juego de tenis, la pelota pasa a un lado o a otro, cada uno de los jugadores (escuelas económicas) trata de regresarla al campo rival lo más rápido posible.

No cabe duda que las políticas económicas tienen incidencias específicas en el problema que nos ocupa. Pero también es cierto que las políticas económicas inciden en la construcción de estructuras económicas que al recrearse provocan efectos determinados en materia de pobreza. Todo parece indicar que la actual pobreza latinoamericana —si bien se agudiza con los ajustes coyunturales—, ha logrado enraizarse en las estructuras de los nuevos modelos económicos.

### **Antigua y nueva pobreza**

Los problemas de pobreza en América Latina son tan viejos como la propia historia del subcontinente. Pero en el último tiempo el fenómeno presenta características novedosas.

Por de pronto llama la atención la magnitud que asume el fenómeno. De acuerdo a cifras de Cepal, "hacia fines de los años ochenta habría cerca de 183 millones de personas pobres en

<sup>4</sup> Echeñique, J. "El sistema alimentario. Políticas de desarrollo para Chile", en *Chile: Inversión para el crecimiento equitativo*, p. 182.

<sup>5</sup> Véase: Sunkel, O. *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina y PREALC. Ajuste y deuda social*.

América Latina, 71 millones más que en 1970. De aquéllos, alrededor de 88 millones serían indigentes, cifra que indica un aumento cercano a 28 millones respecto del volumen estimado por la Cepal para aquel año".<sup>6</sup>

Veamos dos casos nacionales que corroboran las tendencias anteriores.

**Cuadro 2**  
**Chile. Hogares en situación de pobreza**  
**e indigencia a nivel nacional, 1970-1987**  
**(porcentajes)**

	Urbano		Rural		Total	
	1970	1987	1970	1987	1970	1987
<b>Hogares en situación de indigencia</b>	3	13	11	16	6.5	14
<b>Hogares en situación de pobreza</b>	12	37	25	45	17	38

Fuente: Datos de 1970, Altimlr, 1979; de 1987, Cepal, 1987. Tomado de García, A. *Las orientaciones de la política social*, p.133.

En el lapso de 17 años, tanto la indigencia y la pobreza a nivel urbano y rural dan un salto significativo en Chile.

Para México las cifras indican lo siguiente:

<sup>6</sup> CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América Latina*, p.78.

Cuadro 3  
México. Niveles de pobreza  
(miles de personas)

	1981	1987
Población total	71.4	81.2
Pobreza	18.4	24.0
Pobreza extrema	13.7	17.3
Total	32.1	41.3

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate de la pobreza: lineamientos programáticos*, p. 20.

En este caso también la pobreza y la pobreza extrema (o indigencia) crecen de manera ostensible, concentrando en esos segmentos, para 1987, a más del 50 % del total de la población.

Aquí cabe advertir que datos para 1992 presentados por el INEGI, y que muestran una tendencia a la disminución de la extrema pobreza, han sido objeto de una fuerte controversia, ya que todo parece indicar que fueron alcanzados como resultado de cálculos sobre una canasta básica "imaginaria y de hambre".<sup>7</sup>

Es un recurso común en los organismos internacionales y en los discursos gubernamentales responsabilizar a la crisis económica que agobió a América Latina desde los primeros años de la década de los 80 del incremento de la pobreza.

Es indudable que en una situación de crisis los niveles de empleo y de ingresos tienden a deteriorarse. Pero también es cierto que las crisis asumen un comportamiento específico en función de las políticas económicas que se apliquen para hacerles frente. En este sentido habría que indicar que, en general, en América Latina se optó por políticas económicas recesivas con

<sup>7</sup> Laurell, A. C. "Pasando hambre se sale de la pobreza", en *La Jornada Laboral*, No. 34, suplemento de *La Jornada*, p. 2.

el fin de llevar a cabo medidas de ajuste estructural, dejándose de lado aquéllas que conformarían un "ajuste expansivo".<sup>8</sup>

En medio de la crisis y en medio de los ajustes recesivos hubo sectores sociales que no sólo mantuvieron sus niveles de ingresos, sino que los incrementaron de manera significativa, lo que permite discutir la noción de "década perdida" que algunos organismos internacionales se han encargado de divulgar. Es pertinente, desde este punto de partida, desentrañar las diferencias sociales en cuanto a los costos de la crisis.

En la llamada "década perdida" la crisis no afectó a la población por igual. El caso chileno es un buen ejemplo de lo que comentamos.

**Cuadro 4**  
**Distribución del gasto familiar por quintiles de hogares**  
**Gran Santiago**

Quintiles de hogares %	Participación en el gasto total (porcentajes)	
	1978	1988
20 bajo	5.2	4.4
20 medio-bajo	9.3	8.2
20 medio	13.6	12.6
20 medio-alto	21.0	20.0
20 alto	51.0	54.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). "Encuestas familiares". Tomado de García A. *Las orientaciones de la política social*, p. 132.

El 80 % de los hogares (que van del 20 % bajo al 20 % medio-alto) muestra un descenso en su participación en el gasto total entre 1978 y 1988, en tanto que el 20 % de los hogares con mayores niveles de ingreso es el único que muestra una elevación en su participación, acentuándose la concentración a pesar de que en ese sector se realiza más del 50 % del gasto total.

<sup>6</sup> Sunkel, O. *El desarrollo desde dentro...*, op. cit

La pobreza actual no puede ser imputada simplemente a la crisis de los 80, ya que por lo menos desde 1991 América Latina en su conjunto muestra signos de recuperación de su crecimiento, sin que se presenten signos de igual o cercana proporción en la disminución de la pobreza.

De acuerdo a CEPAL, el crecimiento del producto interno bruto total para América Latina y el Caribe fue de 3.8 % en 1991, de 3.0 % en 1992 y de 3.2 para 1993, años en que no se producen cambios favorables en la situación de pobreza de la región.

El proceso adquiere una perspectiva más clara si consideramos nuevamente el caso de Chile, país que desde 1986 viene manifestando significativos niveles de crecimiento, por lo que podrían esperarse signos relevantes que modifiquen el comportamiento de algunos indicadores referidos a la situación de pobreza.

De acuerdo a cifras de Cepal, el PIB en la economía chilena en 1986 avanzó un 5.7 %, cifra que repite el año 1987; pasa el 5.8 en 1988; al 9.8 al año siguiente, mostrando un ligero descenso en 1990 cuando crece sólo un 2.0 %. Pero en 1991 y 1992 retoma un ritmo ascendente pasando al 5.8 y 9.5 %, respectivamente.

Pero esta verdadera explosión en materia de crecimiento no tiene correlatos si se considera lo que ocurre en el campo salarial. Así, para 1992, el salario mínimo recién alcanza el nivel de 1980 (1980= 100), encontrándose en 1987 apenas en un 69.1 de ese índice y en el 73.9 en 1988.<sup>10</sup> El tan mencionado milagro de la economía chilena no se ha hecho presente en las remuneraciones de los asalariados.

Las cifras de pobreza no muestran signos más alentadores. Una de las economías que se presenta como modelo mantiene en 1985 a un 46 % de la población en el campo de la pobreza. Para 1990, luego de cinco años de elevados niveles de expansión, los porcentajes de pobreza si bien han disminuido un tanto (pasando al 40 %), siguen siendo escandalosamente altos.<sup>11</sup>

Es difícil aceptar que estamos frente a una economía saludable cuando los signos de morbilidad siguen siendo tan elevados.

<sup>9</sup> CEPAL. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*, p. 32.

<sup>10</sup> CEPAL. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992*, p. 47.

<sup>11</sup> Infante, R. y Klein, E. *Chile: Transformaciones del mercado laboral y sus efectos sociales: 1965-19*

Al desnudar la situación en Chile intentamos poner de manifiesto que los actuales niveles de pobreza en América Latina no son sólo imputables a la crisis de la primera mitad de los 80, sino que la forma como ha sido (y está siendo) reorganizada la economía latinoamericana apunta a establecer modelos de desarrollo con escasa incidencia en la modificación de los llamados costos sociales de aquella crisis y que se recrea perpetuando la presencia de elevadas franjas de miseria en la sociedad. Tenemos así una pobreza de nuevo tipo que sólo puede ser atribuida a los nuevos modelos económicos.

Esta pobreza se suma a la generada por el atraso e insuficiente avance de la economía y a la de la crisis de los 80, conformando una amplia estructura de necesidades insatisfechas bajo situaciones sociales diferenciadas.

### **De la pobreza a los modelos de desarrollo**

Esta situación obliga a la discusión sobre los nuevos modelos económicos que se impulsan en la región, así como a las formas de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial.

Diversos autores han llamado la atención sobre el carácter excluyente y concentrador de los modelos de desarrollo en marcha en América Latina.<sup>12</sup> Esta tendencia parece reforzarse en el modelo que emerge de la crisis de los 80 (que en algunos casos, como el chileno, ya había comenzado su marcha en años anteriores).

El modelo exportador secundario, al decir de Valenzuela (1990), o el de especialización productiva, según Marini (1993), tiene como una de sus características redoblar los niveles de explotación sobre la población trabajadora, al tiempo que concentra ingresos en las capas económicamente más poderosas de la población, creando mercados pequeños pero dinámicos desde el punto de vista del consumo.

Si esto es así, la pobreza no es un accidente atribuible a situaciones coyunturales internas o externas, sino factor consustancial a los nuevos ordenamientos realizados en la economía latinoamericana.

<sup>12</sup> Véase Pinto. "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano"; Vuskovic. *Pobreza y desigualdad en América Latina*; Sunkel. *El desarrollo desde dentro*; Marini. *Dialéctica de la dependencia*, y Valenzuela. *¿Qué es un patrón de acumulación?*

La búsqueda de mayores niveles de eficiencia y productividad, a fin de incorporar las economías latinoamericanas a los nuevos circuitos del mercado mundial, se ha realizado por caminos que repercuten en intereses sociales estrechos, con serios daños en los niveles de vida de sectores mayoritarios.

En contra de la dicotomía que gusta plantear el discurso neoliberal, el problema del desarrollo en América Latina no se restringe a las opciones entre la eficiencia del mercado y la ineficiencia del Estado, sino entre economías eficientes que permiten beneficios sociales a núcleos estrechos de la población y economías eficientes que favorezcan beneficios sociales amplios.

También habría que señalar que las opciones de América Latina no son economías abiertas al mercado mundial frente a economías autárquicas.

No existe ningún proyecto con algún nivel de relevancia política y social en América Latina que plantee la autarquía como alternativa, y un crecimiento a espaldas del mercado mundial. Lo que está en discusión son más bien las formas de vinculación al mercado mundial, los sectores productivos que se deben privilegiar, los tiempos que debería tomar este proceso, las relaciones con los distintos bloques comerciales; el fortalecimiento de fórmulas de integración latinoamericana para negociar en bloque o hacerlo de manera aislada, etc., y las preocupaciones por las incidencias sociales de la inserción que se defina.

### **Pobreza urbana y conflictos políticos**

Una característica de la población latinoamericana es que se ha hecho predominantemente urbana en los últimos treinta años. En un trabajo anterior hemos tenido oportunidad de analizar con más detalle este fenómeno. Destaquemos algunas cifras al respecto.

Para 1960 la población latinoamericana que vivía en localidades mayores a 20 mil habitantes no llegaba al 50 % del total. Por otro lado, para esa misma fecha, sólo el 25 % del total de la población vivía en ciudades de más de 100 mil habitantes.<sup>14</sup>

Veinte años después, a inicios de los años 80, la situación se ha modificado radicalmente:

<sup>13</sup> Osorio, J. *Pobreza y democracia*.

<sup>14</sup> Sunkel. *El desarrollo desde dentro*, p. 42.

más del 70 % de la población es urbana y cerca del 60 % vive en ciudades de más de 100 mil habitantes.

El fenómeno es más acentuado aun si consideramos que unos pocos centros (las grandes ciudades) concentran al grueso de la población urbana. En Montevideo y Salto, en Uruguay, se ubica el 52.3 % de la población urbana en 1980. Para ese mismo año la concentración de la población en Santiago y Valparaíso, en Chile, llega al 40.4 %. Buenos Aires y Córdoba reúnen al 39.2 en Argentina, en tanto Ciudad de México y Guadalajara alcanzan el 24.8 % de la población mexicana.

Los cifras anteriores ponen de manifiesto que la atomización social que propicia el crecimiento de la población en pequeñas localidades, aldeas o rancherías, tiende a ser superada, favoreciendo la concentración poblacional en ciudades, espacio en donde las principales instituciones en que se organiza el poder político tienen su sede y hacia donde se desplazan los ejes del quehacer político.

El fenómeno pone frente a frente al Estado y la sociedad civil, sin las mediaciones que se hacen necesarias para los casos en donde la población se encuentra disgregada y alejada de los centros de decisión política.

La acelerada urbanización y la acentuada concentración poblacional tienden a convertir por tanto a las ciudades en los puntos claves de los conflictos sociales y políticos y en los espacios en donde tenderán a dirimirse las formas fundamentales de organización de la sociedad de aquí en adelante.

El proceso asume nuevas connotaciones cuando introducimos en la reflexión el componente urbano de la pobreza. Porque la pobreza también se ha hecho prioritariamente urbana en América Latina en los últimos treinta años.

De acuerdo a cifras de CEPAL, para 1990, de un total de 195 millones 900 mil pobres en la región, 115 millones 500 mil eran urbanos, en tanto 44 millones 900 mil indigentes (de un total de 93 millones 500 mil) se ubican en ciudades.<sup>15</sup> No es difícil suponer que el grueso de estas personas se concentran en las grandes ciudades latinoamericanas.

Las repercusiones políticas de estos fenómenos pueden ser de variada naturaleza, pero

<sup>15</sup> CEPAL *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*, p.4.

todas ellas apuntan a hacer de las ciudades centros potenciales de agudos conflictos sociales, favoreciendo el desarrollo de comportamientos anémicos o por fuera de los canales institucionales establecidos.

Lo anterior no niega el peso que la población rural y la pobreza rural siguen teniendo en América Latina, con ponderaciones diferenciadas en los distintos países y con potencialidades como focos de conflictos sociales y políticos que no pueden desdeñarse.

Algunos signos urbanos de los fenómenos antes señalados pueden leerse en las constantes incursiones de pobladores de barriadas asaltando centros comerciales (situación que se repite con frecuencia en Brasil y Venezuela y recientemente también en Argentina) o de manifestaciones demandando servicios o la derogación de nuevas leyes inquilinarias (como ha ocurrido en México), para no hablar del crecimiento de la delincuencia y de la mendicidad en todos los grandes centros urbanos de la región.

### **Problemas de representación y gobernabilidad**

Las respuestas recientes de diversos organismos internacionales para desarrollar propuestas de transformación productiva, pero que consideren el asunto de la equidad,<sup>16</sup> y de diversos gobiernos de la zona para poner en marcha programas que intentan responder a los aspectos más acuciantes de la pobreza extrema, son signos de que el tema preocupa. En sus grados actuales la pobreza constituye un problema político al cual hay que otorgarle un lugar privilegiado en la agenda latinoamericana de fines de siglo.

La incapacidad de algunos gobiernos de sostener grados mínimos de legitimidad en amplios contingentes sociales es quizá el problema más inmediato derivado de la expansión de la pobreza e indigencia a nivel nacional y en las zonas urbanas en particular.

La pérdida de legitimidad abre las puertas a fórmulas en donde la política que interesa a los sectores paupérrimos, que no se sienten representados, puede tender a canalizarse por espacios ajenos a los instituidos. Por esta razón, la pobreza plantea serios interrogantes sobre la gobernabilidad.

<sup>16</sup> CEPAL *Transformación productiva con equidad*.

Algunos de los temas vinculados con la legitimidad y la gobernabilidad tienen que ver con los actuales problemas en el campo de la representación, y con las bases sociales de la democracia que se construye actualmente en América Latina y que en un interrogante podría formularse así: ¿qué tan democrática es la actual democratización?

En torno a la representación cabría destacar que en muchos procesos electorales llevados a cabo en los últimos años en América Latina se hacen manifiestas las dificultades de los partidos políticos tradicionales para convertirse en focos de atracción de los electores, quienes han tendido a privilegiar a fuerzas políticas emergentes. Tal fue el caso en el triunfo electoral de Fernando Collor de Mello a la presidencia de Brasil; de Alberto Fujimori en Perú; o para remitirnos a procesos más recientes, la reentronización de Rafael Caldera en Venezuela. En todos ellos (y en otros en donde no se alcanzó la victoria, pero sí un caudal significativo de votos en consultas presidenciales, parlamentarias o municipales) se hizo palpable el avance de organizaciones o liderazgos que emergieron a espaldas del sistema partidario establecido.

Esta situación, que ha llevado a hablar de crisis de los partidos políticos y en general de los sistemas de representación, puede ser explicada —entre otros factores— por la masiva y acelerada concentración de población y de pobreza en zonas urbanas, fenómeno que ha alterado las pautas de viejo cuño en materia de representación.

De manera abrupta, se han incorporado a la vida política urbana nuevos contingentes sociales, los cuales no han encontrado espacios de representación ni de solución de sus demandas en los canales tradicionales. Aquí está presente un punto de partida sustancial para el análisis de algunos movimientos sociales y sus repercusiones en la vida política latinoamericana: la respuesta de nuevos actores frente a viejos proyectos políticos e institucionales.

La crisis de representación presente en los desfases entre nuevos actores o sujetos sociales y los partidos políticos pone de manifiesto que amplios segmentos sociales no encuentran espacios de identificación en los instrumentos institucionalizados para hacer política. Todo parece indicar que las estructuras del quehacer político no han contado con la capacidad de adecuarse a los cambios exigidos por quienes buscan y demandan representación, abriendo una brecha en donde la legitimidad y la gobernabilidad aparecen como los puntos más vulnerables. Ello porque la generación de actores ha ido más de prisa que la regeneración institucional.

Pero el problema no parece residir exclusivamente en el campo de los instrumentos de representación. Es más amplio y pone en discusión la capacidad de cobertura que los actuales espacios institucionales y de democratización ofrecen a la población que se concentra en las franjas de la pobreza y de la extrema pobreza.

Es la matriz misma de la nueva organización societal la que presenta serios desajustes. Lo que existe en este terreno es una inadecuación estructural entre los movimientos en la economía, que se organiza respondiendo a necesidades sociales estrechas y que genera masivos fenómenos de marginación, y los que tienden a desarrollarse en la política, que reclaman mayores niveles de participación y de integración de la población.

Estos dos movimientos caminan en conflicto, generándose expectativas en la política que difícilmente los actuales reordenamientos societales serán capaces de cumplir.

Existe creciente conciencia de que la inadecuación anterior no logra ser resuelta por las soluciones que ofrece el mercado. Sólo el discurso neoliberal más ortodoxo —que ha perdido las posiciones que alguna vez alcanzó— sigue pensando que las leyes de la oferta y la demanda pueden ser una fórmula apropiada para enfrentar la enorme deuda social presente en América Latina, así como la asignación adecuada de recursos al amplio espectro de las demandas sociales en general.

Pero los desajustes entre una economía que margina y una democratización que llama a la Integración social tampoco encuentran respuestas satisfactorias en las intervenciones "focalistas" del Estado ante la pobreza.

El camino de solución aplicado hasta hoy en América Latina busca alcanzar equilibrios precarios por la vía de limitar las aperturas políticas y no por la de ampliar y democratizar los sacrificios y los beneficios económicos.

Si esta tendencia se impone, lo que tendremos será la consagración de democracias restringidas, pero ya no (sólo) por la presencia de Fuerzas Armadas que obstaculizan la ampliación de los espacios democráticos, sino por las limitantes que impone el propio modelo económico, para el cual es disfuncional la incorporación de amplios segmentos sociales a la política y a la condición ciudadana.

La democratización, por tanto, tiende a caminar sobre acuerdos sociales estrechos y conjuntamente con la nueva economía exportadora margina a amplios sectores sociales.

<sup>17</sup> Carretón, M. A. y Espinoza, M. "¿Reforma del Estado o cambio de la matriz sociopolítica? El caso chileno", en *Perfiles Latinoamericanos*.

## **Desencantos con la democratización**

Existen muchos signos (irrupciones extrainstitucionales, comportamientos electorales en la búsqueda de nuevas fórmulas, cuando no apatía, etc.), que ponen de manifiesto que los pobres de América Latina (y algunos otros segmentos sociales) están viviendo un gran desencanto con las transiciones a la democracia y con los gobiernos que encabezan estos procesos. Esta situación no es difícil de entender si se constata por las estadísticas que sus condiciones de vida no se han modificado de manera sustantiva bajo el marco de las nuevas aperturas políticas.

La persistencia, por lo general, de las políticas de corte neoliberal, así como la profundización de los nuevos modelos económicos, que avanzan en la integración exterior pero acentuando la desintegración interna, y el desarrollo de programas para combatir la pobreza extrema con resultados magros, son ingredientes que favorecen el desencanto.

¿Qué tanta pobreza acepta la democracia? se pregunta Bovero.<sup>18</sup> No es difícil señalar que los niveles de pobreza alcanzados por América Latina hace mucho que rebasaron los márgenes que hacen posible plantearse fórmulas de convivencia consensuales y que la desintegración social presente en la región por efectos de la economía ha llegado demasiado lejos.<sup>19</sup>

En este cuadro la democracia (o su supuesta transición) se convierte en una solución demasiado frágil en tanto tiende a concitar acuerdos más o menos estables sólo en sectores reducidos de la población. Esto propicia que la democracia se vea remecida de manera permanente por movimientos sociales que no encuentran espacio ni solución a demandas elementales.

El interrogante de Bovero requiere una pregunta complementaria: ¿Qué tipo de democracia reclama la pobreza latinoamericana? Lechner señala que "el límite entre lo que podemos esperar de la democracia y lo que no le podemos pedir será siempre tenue y cambiante"<sup>20</sup> Si ese límite es histórico y se construye en función de necesidades sociales específicas, es claro que las actuales formas de organización de la democracia son insuficientes para enfrentar demandas sociales básicas no cubiertas para enormes contingentes sociales.

<sup>18</sup> Bovero, M. "Las desilusiones de la democracia", en *Política*, suplemento de **El Nacional**, p 18, 16 de abril de 1992.

<sup>19</sup> Lechner, N. "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", en **Sociológica**, No 19.

<sup>20</sup> Lechner, op.cit, p. 23.

Esto supone cuestionar las respuestas que señalan que la democracia no puede erradicar la pobreza, tras asumir que la economía y la política son mundos independientes (o débilmente interconectados) y que no debe "sobrecargarse" de demandas a la democracia. Porque como bien se ha señalado: "habría que constatar una 'sobrecarga' de demanda si adoptamos algunas de las 'definiciones mínimas' de la democracia".

Son concepciones de democracia mínima justamente las que prevalecen en las visiones conservadoras, para las cuales la exigencia de que la democracia se haga cargo de la pobreza se convertiría en un factor de ingobernabilidad. Que la política entonces se adecue a las limitaciones y exclusiones que genera la economía.

En las actuales condiciones, la democracia asumida solamente como un conjunto de reglas procedí mentales (que no deja de ser, aunque dicho de una manera menos grotesca que la anterior, en otra fórmula de democracia "mínima") se muestra como una vía demasiado estrecha para la magnitud de los problemas planteados. Por simple realismo político es imprescindible asumir que los aspectos éticos y de organización social presentes en muchas otras visiones de la democracia<sup>23</sup> no pueden quedar relegados.

El asunto de fondo que subyace en los problemas anteriores se relaciona con el interrogante sobre la capacidad de América Latina de compatibilizar desarrollo y democracia, o, más desglosado, desarrollo, justicia social y democracia.

Se pueden mencionar ejemplos en donde en uno u otro aspecto se han logrado ciertos resultados en periodos determinados. Pero la conjugación de estos tres elementos sigue siendo una tarea pendiente en la región. O como señalara Fajnzylber, "el crecimiento con equidad es un casillero vacío" en América Latina.<sup>24</sup>

La pobreza es hoy la prueba más palpable de lo lejos que se encuentra la región en alcanzar resultados aunque sean modestos en la materia. Esto abre signos de interrogación sobre la viabilidad de esos objetivos en América Latina bajo los actuales parámetros de organización económica y política.

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> Crozier, M., Huntington y Watanaki. "La gobernabilidad de la democracia", en *Cuadernos Semestrales Estados Unidos*, No 2-3.

<sup>23</sup> Bobbio, N. *Liberalismo y democracia*, y Sartori G. *Teoría de la democracia*.

<sup>24</sup> Fajnzylber, F. *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*, p. 9.

**Bibliografía**

- Altimir, O. "La dimensión de la pobreza en América Latina", **Cuadernos de Cepal**, núm. 27, Santiago, 1979.
- "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", **Revista de la Cepal**, núm. 13, Santiago, 1981.
- Banco Mundial. **Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La Pobreza**, Washington, 1990.
- Bobbio, N. **Liberalismo y democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 1989 (Breviarios).
- Bovero, M. "Las desilusiones de la democracia", **Política**, suplemento de **El Nacional**, 16 de abril, México, 1992.
- Cardoso, F. H. "Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad", En **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, núm. 1-2, Santiago, 1971.
- CEPAL. **Magnitud de la pobreza en América Latina**, Estudios e informes, núm. 81, Santiago, 1991.
- **Transformación productiva con equidad**, Santiago, 1992.
- **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**, Santiago, 1992.
- **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992**, Santiago, 1992.
- **El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90**, División de Estadísticas y Proyecciones de la CEPAL, Santiago, 1992.
- **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993**, Santiago, 1993.
- Crozier, M., Huntington y Watanaki. "La gobernabilidad de la democracia", en **Cuadernos Semestrales Estados Unidos**, núm. 2-3, segundo semestre, CIDE, México, 1977.
- Echeñique, J. "El sistema alimentario. Políticas de desarrollo para Chile", en **Chile: inversión para el crecimiento equitativo**, PREALC, Santiago, 1990.
- Fajnzylber, F. **Industrialización en América Latina: De la caja negra al casillero vacío**, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, Santiago, 1989.
- García, A. "Las orientaciones de la política social", en **Colección de Estudios CIEPLAN**, núm. 31, Santiago, 1991.
- Garretón, M.A. y Espinoza, M. "¿Reforma del Estado o cambio de la matriz sociopolítica? El caso chileno", en **Perfiles Latinoamericanos**, núm. 1, Flasco-México, 1992.
- Infante, R. y Klein, E. **Chile: Transformaciones del mercado laboral y sus efectos sociales: 1965-1990**, PREALC, Documento de Trabajo núm. 368, Santiago, 1992.
- Laurell, A. C. "Pasando hambre se sale de la pobreza", **La Jornada Laboral**, núm. 34, suplemento del periódico **La Jornada**, 25 de noviembre, México, 1993.

- Lechner, N. "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", en **Sociológica**, No. 19, UAM-Azcapotzalco, México, mayo-agosto de 1992.
- Martner, G. **El hambre en Chile**, GIA-UNRISD, Santiago, 1989.
- Marini, R. M. **Dialéctica de la dependencia**, Era, México, 1973 (Serie popular ERA).
- **América Latina: democracia e integración**, Nueva Sociedad, Caracas, 1993.
- Nun, J. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en **Revista Latinoamericana de Sociología**, No. 2, Buenos Aires, 1969.
- Osorio, J. **Pobreza y democracia. Una lectura política de datos sociales y económicos**, Informe de investigación, UAM-Xochimilco, México, 1993.
- Pinto, A. "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en **El Trimestre Económico**, vol. XXXII, México, 1965.
- PREALC, **Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural**, Santiago, 1987.
- Quijano, A. **Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina**, CEPAL, División de Asuntos Sociales, Santiago, 1970.
- Raczynski, D. "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", en **Colección Estudios CIEPLAN**, No. 31, Santiago, 1991.
- Sartori, G. **Teoría de la democracia**, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Sunkel, O. "El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina", **Lecturas de El Trimestre Económico**, No. 71, México, 1991.
- Valenzuela, J. **¿Qué es un patrón de acumulación?**, Facultad de Economía, UNAM, México, 1990.
- Vuskovic, P. **Pobreza y desigualdad en América Latina**, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1993 (Colección Alternativas).