

Perspectivas de Desarrollo, Pobreza y Desigualdad en América Latina

Marcelo Medeiros

International Poverty Center - Undp

Ipea - Brasil

marcelo.medeiros@ipea.gov.br

Resumen

Se argumenta que la erradicación de la pobreza y la reducción expresiva de las desigualdades sociales deben ser fines prioritarios de estrategias de desarrollo en América Latina y que, para eso, existe la necesidad de implementación en la región de mecanismos de redistribución, en particular de transferencias directas de renta a las familias más pobres.

Perspectivas de Desarrollo

No existe un consenso en torno de lo que vendría a ser el *desarrollo*. Coexisten, actualmente, las ideas que el desarrollo es simplemente crecimiento del producto agregado de la economía, o que el desarrollo es modernización - fenómeno que envuelve no sólo aumentos de productividad, pero también racionalización en las esferas de la política, cultura, valores morales y religiosos, etc. - o sino, que el desarrollo está asociado a la reducción o eliminación de la asimetría de poder en las relaciones internacionales, o aún visiones fuertemente distributivas y anti-consumistas de desarrollo, como son propuestas a partir de la década de 1970, teorías conocidas como: “Desarrollo Social” y “Desarrollo Sustentable” (Bustelo, 1998, Martinussen, 1997, Furedi, 1997, Bartelmus, 1994, Roxborough, 1979, Hoogvelt, 1976).

Pocos estarían en desacuerdo de la idea que desarrollo es progreso en la dirección de un futuro deseado. El progreso puede ser definido como la realización de un conjunto de expectativas en relación a los acontecimientos de una sociedad, que se da en un determinado intervalo de tiempo (Marinho & Quirino, 1995). Eso no resuelve el problema de definir desarrollo, pero deja claro que hay dos dimensiones importantes en la discusión: los fines del desarrollo, o sea, ¿Qué sociedad deseamos?, y el horizonte de tiempo definido para alcanzarlos.

Desarrollo es progreso en relación a un ideal, sea él pragmático u utópico. Se puede aumentar el nivel del producto de la economía, reducir desigualdades sociales, erradicar la pobreza, aproximarse a los patrones de otra sociedad, etc. La definición de este ideal depende, evidentemente, de una decisión de carácter normativo. El desarrollo está siempre asociado a valores que orienta como deben ser las sociedades. Estos valores son inicialmente, una selección de carácter individual, pero al ser traídos a la esfera pública, se transforman en una elección política. El debate sobre perspectivas de desarrollo, comienza por una discusión

sobre lo que se desea para una sociedad, y cuándo se desea alcanzar ese resultado y en que medida estas elecciones son políticamente legítimas. Esto determina, en gran parte, cuáles deben ser las estrategias de desarrollo.

Los países de América Latina presentan en su mayoría, niveles elevados de pobreza y algunos de ellos se encuentran entre aquellos con las mayores concentraciones de renta del mundo. Desde el punto de vista moral, ésta es una situación difícil de ser aceptada como justa y, del punto de vista político, es evidente que también se trata de una situación ilegítima en democracias.

No se trata por tanto, de preguntar si la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza en las próximas dos o tres décadas deben ser objeto de políticas públicas y si reconocer que, en los regímenes democráticos latinoamericanos, estos deben ser los fines prioritarios de estrategias políticamente legítimas de desarrollo. No tiene sentido separar *perspectivas de desarrollo de pobreza y desigualdad*, una vez que no es legítimo aceptar una definición de desarrollo para América Latina – y tal vez para cualquier parte del mundo – que no atribuya prioridad a la erradicación de la pobreza y reducción expresiva de las desigualdades sociales en las próximas dos o tres décadas.

La promoción del crecimiento y estabilidad económica, modernización etc, no pueden ser tratados como fines, solamente como medios que se justifiquen apenas como contribuyentes para la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades sociales en las próximas décadas. Si fuera un obstáculo promoverlos es para que los objetivos legítimos del desarrollo sean alcanzados, se debe evaluar con seriedad en que medida se está adoptando una estrategia de desarrollo apropiada.

Pobreza

Existe una gran cantidad de definiciones de pobreza. Spicker (1999), por ejemplo, enumera once de ellas, razonablemente distintas, y cada una con sus diferenciaciones internas. Esa heterogeneidad existe porque el concepto de *pobreza* es la expresión de juicios de valor y, por tanto, sujeto a divergencias. A pesar que un gran esfuerzo haya sido utilizado en la búsqueda de métodos precisos para la medición de la pobreza, esas opciones son siempre contestables en su origen, o sea, en los valores morales utilizados para construir la definición de pobreza.

Definiciones de pobreza no son políticamente inocuas. Un ejemplo hipotético bastante simple ilustra el caso. Si una definición específica de pobreza lleva a estimar que un determinado país tenga el 10% de pobres, sus políticas de erradicación de la pobreza pueden consistir en programas de asistencia debidamente focalizados. Sin embargo, sí en este mismo país fuese usada otra definición que revela que el 90% de la población es pobre, la erradicación de la pobreza probablemente exige cambios profundos en la estructura de la sociedad. En gran parte de los casos, la disputa por

líneas de pobreza más altas o más bajas refleja una disputa política acerca del grado de cambios sociales deseados.

A pesar de las consecuencias políticas que el uso de cada concepto de pobreza puede traer, es tradición en América Latina delegar la definición de lo que viene a ser pobreza a grupos técnicos fundamentalmente preocupados en medirla en grandes poblaciones. Como resultado de eso, es común que la pobreza sea tratada apenas como insuficiencia de renta familiar, sin el reconocimiento de la diferenciación de familias en función de necesidades particulares, como la existencia de personas con problemas de salud, etc.

El uso de este tipo de definición es algo que se impone en las investigaciones basadas en series de mapeos demográficos y es totalmente comprensible cuando el objetivo de la definición es la realización de análisis de grandes tendencias en el tiempo. No obstante, su uso para la identificación individualizada de una familia pobre, para efectos de distinguir beneficiarios de políticas, puede ser algo indeseado, especialmente cuando el único esquema de estratificación de la población para fines de política social y la dicotomía 'pobres y no-pobres'. Como muchos países de América Latina son caracterizados por poseer una gran masa homogénea de población de baja renta, en la cual las diferencias entre pobres y no-pobres son muy pequeñas, el uso de esta dicotomía para la provisión de servicios focalizados puede llevar a errores graves de exclusión.

Los formuladores de política latinoamericanos están muy preocupados con la distinción entre pobres y no-pobres cuando la mayor parte de los estudios que relacionan pobreza a la desigualdad llegan a conclusiones que sugieren que para ellos sería más importante distinguir los ricos de los no-ricos. La pobreza en América Latina sería substantivamente menor, caso sus niveles de desigualdad no fuesen tan altos. Como la reducción de esas desigualdades en las próximas dos décadas y muy probablemente irá exigir algún tipo de redistribución de recursos de los más ricos a los más pobres, identificar los ricos puede ser tan o más importante para las políticas sociales que la identificación de los pobres.

¿Habría alternativas para evitar la necesidad de recorrer a la reducción de la desigualdad para que la pobreza sea erradicada? Un análisis de evidencias empíricas, apoyada en informaciones de renta, sugiere que no. De modo bastante general, la pobreza puede ser tratada como la insuficiencia de recursos en un determinado grupo de la población. La erradicación de la pobreza, por tanto, puede ser obtenida por medio del aumento del volumen de los recursos disponibles para cada persona de la sociedad y/o modificaciones en su distribución. El análisis de situaciones-límite ayuda a entender la viabilidad de las diferentes alternativas disponibles, pero es evidente que la combinación de estrategias también es posible, pudiendo ser hasta en sí mismo recomendable.

Un aumento del volumen de recursos disponibles para cada persona en la sociedad puede ser obtenido por una reducción del tamaño de la población o por el crecimiento de la economía. Propuestas de combate a la pobreza por medio de la reducción del tamaño de la población en la mayoría de las veces se vinculan a programas de control de la fecundidad en cuanto estrategias de crecimiento, se basan generalmente en políticas de inversión en determinados sectores de la economía, sin grandes preocupaciones distributivas.

Las mujeres en América Latina ya ejercen un cierto grado de control de su fecundidad y reducirla mucho más puede exigir medidas coercitivas. Por esa razón, políticas enfocadas para el control todavía mayor de la fecundidad pueden asumir un contorno bastante agresivo, interfiriendo en la libertad reproductiva de las familias y, a pesar de esto, sus efectos sobre los niveles de pobreza no sean relevantes y no se sientan inmediatamente, una vez que esas medidas no afectarían familias extensas ya constituidas.

En varios de los países latinoamericanos las tasas de fecundidad no son altas, oscilando en torno de 2,4 hijos por mujer en América del Sur, con algunas excepciones más elevadas en América Central, pero casi siempre ese número se sitúa abajo de 3,7 hijos por mujer. Como la fecundidad no es tan alta, políticas de control poblacional no tendrían impacto expresivo sobre los niveles de pobreza en la mayoría de los países de la región. Además de eso, reducciones radicales en los niveles de fecundidad pueden crear una trampa de largo plazo y transferir la pobreza de hoy para los ancianos del mañana, pues crea un vacío generacional que implicará altas razones de dependencia demográfica en el futuro.

El crecimiento de la economía es la alternativa que más se toma en cuenta para promover la reducción de la pobreza. No obstante, las evidencias indican que el crecimiento puro, o sea, el crecimiento sin alteraciones en la distribución de la renta, no será suficiente para erradicar la pobreza en las próximas dos décadas. A lo largo de los últimos diez años el PIB de los países de América Latina crecerán a tasas no muy altas, siendo negativas en varios países y raras veces ultra pasando la tasa media del 2,4% al año. En los diez países con mayor incidencia de pobreza en la región, la proporción de personas viviendo abajo de dos dólares PPC por día es superior al 30% de la población, siendo que por lo menos mitad de esas personas vive con 1 dólar PPC por día. Si la opción es recorrer apenas al crecimiento como forma de erradicar la pobreza es bueno resaltar que, solo después de treinta años creciendo a la tasa del 2,4% al año, parte de los 15% más pobres alcanzarían la línea de 2 dólares PPC/día, que todavía así es baja y configura una situación de pobreza. La erradicación completa de la pobreza podría, en este caso exigir un plazo muy superior a cualquier horizonte razonable de tiempo para planificación.

Todo indica que el combate a la pobreza en América Latina en un período aceptable requiere reducciones en los niveles de desigualdad de la región.

Un estudio reciente indica que ésta es una regla que vale para prácticamente toda los países latinoamericanos (Cepal, Ipea, Pnud, 2003). Eso no significa que otras estrategias sean desnecesarias al mismo tiempo indeseables, pero simplemente que ellas, aisladamente, son insuficientes para enfrentar el problema. Garantizar que las familias tengan acceso cada vez mejor a métodos de control de fecundidad es extremadamente importante para asegurar la libertad reproductiva de las mujeres, pero no debe ser visto como alternativa de combate a la pobreza. Crecimiento económico sin efectos distributivos, sin embargo insuficiente, es algo deseable y puede ayudar en el combate a la pobreza no solo porque aumenta la demanda por trabajo pero también porque eleva la recaudación fiscal y esa elevación, sobre condiciones políticas favorables, puede ser revertida para programas sociales.

Desigualdad

Si combatir la desigualdad social es tan importante, ¿Cuáles son los caminos para hacer eso? No existe respuesta simple para una cuestión de esa magnitud. Tampoco hay una solución única. Las décadas de 1980 y 1990 fueron en América Latina, marcadas por intentos de resolver, con una estrategia única, los grandes problemas sociales de países de la región y la experiencia mostró que no fueron muchos los casos en que esas estrategias alcanzaron el suceso planificado.

Existen varios tipos de desigualdad, siendo algunos claramente indeseables. En general, cuando se trata de *desigualdad social*, la discusión es sobre aspectos de las vidas de las personas en que los niveles de desigualdad moralmente aceptables no son muy grandes. La gran referencia para el debate sobre desigualdades sociales es la desigualdad en la distribución de los rendimientos. A pesar de ser extremadamente relevantes, las desigualdades de renta no son las únicas desigualdades importantes. Su uso en la discusión sobre desigualdades sociales se justifica a la medida que la concentración de la renta es usada como un indicador de diversas desigualdades subyacentes.

Reducir la desigualdad de renta no es apenas un medio para erradicar la pobreza, es también un fin en si mismo. Una sociedad más igualitaria tiende a ser una sociedad más justa, pues la concentración de la renta está asociada al monopolio no apenas del poder económico pero, también, del poder político. Muchas personas tienden a ver desigualdades económicas establecidas y mantenidas hace años como naturales, pero vale recordar que la desigualdad en el derecho al voto, hoy impensable en las democracias latinoamericanas, hasta hace poco tiempo también era tenida como natural. Es importante entender que así como juzgamos mejor vivir en una sociedad donde existe igualdad plena de derechos civiles y políticos, también es mejor vivir en una sociedad económicamente más igual.

En el nivel macro, la reducción de las desigualdades en la distribución de la renta puede ser obtenida por una disminución simple de los

rendimientos de los grupos más ricos, un aumento simple de la renta de la población más pobre, por una redistribución de los más ricos a los más pobres o por una combinación de esas posibilidades. Por disminución y aumento simple entiéndase variaciones en los niveles de renta de un grupo sin alteraciones en los niveles de los demás grupos y, por redistribución, transferencias de renta de un grupo a otro.

Reducciones simples de las rentas de los ricos afectan un grupo sin traer ventajas directas a los demás y, por eso no son una buena alternativa. El aumento simple de la renta de los más pobres puede ser obtenido con algún tipo de crecimiento con efectos altamente distributivos, algunas veces llamado de *crecimiento con equidad* o también *crecimiento pró-pobre*. El gran mérito de este tipo de crecimiento no está exactamente en el aumento agregado de recursos que él posibilita y si en sus efectos distributivos. Como regla general, no hubo crecimiento progresivamente distributivo relevante en la América Latina, si bien que el comportamiento de las medidas de desigualdad en los diferentes países presente variaciones en los dos sentidos.

En algunos países, por ende, el crecimiento distributivo, aunque ocurra, no debe ser suficiente para reducir bastante los niveles de concentración de la renta o así para erradicar la pobreza. Una parte significativa de la población latinoamericana vive con rentas extremadamente bajas, de menos de mitad de la línea de pobreza. Eso significa que un crecimiento del 100% de la renta de esas familias no sería suficiente para colocarlas arriba de la línea de pobreza. En otras palabras, las tasas sustentadas de crecimiento entre los pobres del 4% al año durante 15 años, bien arriba de las medias históricas de la región, podrían ser consideradas bajas para el propósito de reducir expresivamente la desigualdad y erradicar la pobreza.

Esos resultados llevan a la conclusión que mecanismos redistributivos son necesarios para reducir la desigualdad y consecuentemente la pobreza en América Latina. La redistribución de recursos de los más ricos a los más pobres es siempre una cuestión delicada, pues envuelve transferencias de grupos que detienen no apenas recursos económicos, pero también políticos, a una masa no siempre políticamente movilizada. Si bien que se estén discutiendo transferencias de recursos económicos, la dimensión política de la redistribución no debe ser subestimada. Mercados libres raras veces corrigen desigualdades sociales, razón por la cual medidas igualitarias presuponen un Estado activo y un Estado fuertemente igualitarista solo es posible cuando existe un contra punto político a las elites económicas. Tal vez sea difícil definir con exactitud como deben ser las medidas de redistribución, pero seguramente ellas solo serán posibles si los intereses de la masa de baja renta de las poblaciones latinoamericanas fueren debidamente representadas en los gobiernos.

Así como sería ingenuo presentar una fórmula simple para hacer una economía crecer rápidamente, también no existe una solución trivial para la reducción de las desigualdades. Cuando se trata del problema a

nivel micro, o sea, cuando se observa más cerca los determinantes de la pobreza entre las familias, hay indicaciones sobre los caminos que pueden ser adoptados. Desigualdades en los rendimientos del trabajo, por ejemplo, están asociadas a desigualdades en los activos que las personas poseen y desigualdades en la forma como esos activos son remunerados en el mercado de trabajo. Las desigualdades de activos más importantes aparecen en la forma de concentración de capital financiero, capital físico y calificación para el trabajo. No basta, por ende, disminuir la concentración de esos activos para producir una sociedad más igual, pues la discriminación o la segmentación espacial de los mercados puede afectar la forma como esos activos son remunerados.

Intentos de elevar los activos de las familias incluyen programas de micro-crédito, una manifestación de la idea que los pobres necesitan de un choque de capitalismo para superar la pobreza. Sin duda alguna la disponibilidad de crédito a bajo costo y sin exigencias puede ser esencial para muchas familias. No se debe, por ende, tener una visión excesivamente optimista en relación a lo que esas políticas pueden promover. No todas las familias tienen interés o la iniciativa para conducir actividades apoyadas por micro-crédito y es siempre bueno tener en mente que los negocios de la población de baja renta compiten entre sí y por tanto, es irreal esperar suceso de todos los que desean iniciar y emprender algo. Además de eso, la disponibilidad de crédito es apenas uno de los muchos elementos necesarios para la implementación de un negocio rentable y sin duda alguna, la poca calificación para conducir ciertas actividades puede ser un gran obstáculo para la amplia difusión y suceso de programas de micro-crédito entre las poblaciones en la extrema pobreza.

Estudios muestran que en varios países de América Latina la baja calificación de los trabajadores es un obstáculo para la reducción de la desigualdad y erradicación de la pobreza. La expansión de la cobertura de los sistemas educacionales es generalmente propuesta como solución para ese tipo de problema, lo que parece ser bien apropiado, inclusive porque por costumbre la educación es algo bueno para todas las esferas de la vida de las personas. No obstante, solo la educación no es capaz de resolver los problemas de la región.

La educación es una inversión de largo plazo que exige un gran empeño de las personas. Educar razonablemente a una persona es algo que requiere la dedicación de varias horas del día durante más de diez años. Por eso es tan difícil educar adultos trabajadores, que no pueden dejar su trabajo para frecuentar escuelas. La expansión de la escolaridad probablemente se dará a partir de niños, lo que significa que hasta que las generaciones más educadas de trabajadores sean mayoría en el mercado de trabajo, transcurrirán tal vez treinta o más años. Sin embargo, sea crucial aumentar el nivel educacional de la población lo más rápido posible, no se puede esperar que la educación sea la principal solución para la desigualdad y la pobreza en las próximas dos décadas.

La discriminación en los países latinoamericanos es elevada y afecta la forma como las personas son remuneradas. Mujeres y minorías raciales – grupos afro en los países con inmigración africana, indígenas en todos – tienen dificultades de inserción en los mejores puestos de mercado de trabajo y ganan sistemáticamente menos, cuando comparados a trabajadores de igual calificación. La discriminación racial y de género ya comienza a tener efectos en el sistema educacional y se propaga a lo largo de la vida de las personas. Reducir esa discriminación no es una tarea simple, pero puede ser relevante para la disminución de los niveles de desigualdad.

Los patrones de actuación de los mecanismos discriminatorios son distintos entre los diversos países de América Latina, pero casi todos ellos tienen en común la falta de atención de las políticas públicas al asunto. No es raro que estas desigualdades sean tratadas como secundarias delante de las desigualdades de clase, aunque ellas sean tan injustas como cualquier otra. Son crecientes las iniciativas de corrección de las desigualdades de género y raciales, pero aún es un largo camino a ser recorrido. Es probable que la reducción de esas desigualdades no tenga el mismo efecto sobre la distribución de la renta que otras medidas más relacionadas a la posesión de activos, pero, si la motivación para la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades fuese la búsqueda de una sociedad más justa, es evidente que el racismo y el sexismo necesitan ser combatidos.

La segmentación de los mercados es otro factor de generación de desigualdades. Tanto la segmentación interna, con fuertes variaciones regionales dentro de los países, como la segmentación internacional, que ocurre en función de barreras para el flujo de mano-de-obra y mercancías. Mucho se discute hoy en día sobre la eliminación de barreras comerciales como medio de erradicar la desigualdad y la pobreza en los países en desarrollo. Es importante que también podamos discutir el fin de las barreras a la movilidad de mano-de-obra, para que los trabajadores de países pobres puedan competir por puestos de trabajo en los países ricos.

Paradójicamente, muchos de los que creen natural la existencia de barreras a la migración internacional también pensarían en una grave afrenta a las libertades de ir y venir al impedimento de migraciones dentro del territorio nacional. Así como nos parece absurdo que un trabajador feudal este preso por toda la vida al territorio de su feudo, debemos cuestionar la limitación a la libertad de que una persona trabaje en el local que le conviene, sea o no ese el local o en su país de origen. El fin de las barreras a la migración muy probablemente crearía un flujo migratorio en dirección a los países más ricos, que ofrecen oportunidades de trabajo y servicios públicos mucho mejores. Ese flujo, que aparentemente es indeseado por los gobiernos nacionales, sería importante para destacar que el problema de la pobreza y de la desigualdad es mayor, más grave y más real que el confort de la distancia permite constatar.

El aumento de la educación, fin de la discriminación y de la segmentación de los mercados, por en cuanto, no parecen ser objetivos que se podrá alcanzar tan rápidamente. No se puede esperar que apenas el trabajo de los más pobres sea la solución para sus propios problemas. En cuanto los cambios en la estructura de la sociedad no son realizados, existen otras medidas que pueden reducir la desigualdad y la pobreza. Una de ellas son las transferencias directas de renta.

En la década de 1990 surgieron críticas a este tipo de transferencia con el argumento que eso desestimularía el trabajo y la iniciativa de los más pobres, causaría dependencia de los programas aunque sería estigmatizante y deshonesto para los pobres recibir ese dinero. Es comprensible que estas ideas existan, al final el aforismo que “*no se debe dar el pescado, pero sí enseñar a pescar*” es una buena síntesis de los valores presentes en muchos países de América Latina. No obstante, este es un argumento mucho más basado en un moralismo conservador que en evidencias empíricas. Al contrario, estudios etnográficos vienen indicando que el recibimiento de estas transferencias es usado como salida para la pobreza y que su recibimiento es motivo de orgullo para diversas familias.

Erradicar la pobreza y reducir la desigualdad en los países de América Latina está lejos de ser una tarea trivial y no hay una solución única para el enfrentamiento del problema a largo plazo. No obstante, es fundamental reconocer que es necesario “*dar el pescado en cuanto se enseña a pescar*”, o sea, que transferencias de renta, así como el proveer gratuitamente servicios públicos y la concesión de otros beneficios son un camino necesario para enfrentar el problema en las próximas dos o tres décadas.

Traducción - Dr. Edgar Mendoza, FLACSO Guatemala.

Referencias

Bartelmus, Peter. *Environment, Growth and Development: the concepts and strategies of sustainability*. Routledge. London. 1994

Bustelo, Pablo. *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*. Editorial Síntesis. Madrid. 1998

Cepal; Ipea; Pnud. *Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe*. Santiago do Chile. Cepal, Ipea, Pnud. 2003.

Furedi, Frank. *Population and Development*. St. Martin Press. New York. 1997

Hoogvelt, Ankie M. M. *The Sociology of Developing Societies*. Macmillan Press. London. 1976

Magalhães, João Paulo de A. *Paradigmas Econômicos e Desenvolvimento*. Editora UFRJ/EdUERJ. Rio de Janeiro. 1996

Marinho, Danilo N. C. & Quirino, Tarcízio R. *Considerações sobre o Estudo do Futuro*. Revista Sociedade e Estado, volume X, n.1, jan/jun 1995

Martinussen, John. *Society, State and Market: a guide to competing theories of development*. Zed Books. London. 1997

Preston, Peter W. *Development Theory: an introduction*. Blackwell Publishers. Oxford. 1996

Roxborough, Ian. *Theories of Underdevelopment*. Macmillan. London. 1979

Spicker, Paul. Definitions of Poverty: eleven clusters of meaning. In Gordon, David; Spicker, Paul. *The International Glossary on Poverty*. CROP/ Zed Books. London. 1999