

Necesidades Básicas y Desarrollo

339 984
T6766n

ISS

ILDIS

314864

338-984
76766m

Editor: Carlos F. Toranzo Roca

Diseño Tapa: Ana María Bravo

D.L. 4-1-25-90

Impresores: Talleres hisbol

EL ILDIS no necesariamente comparte las opiniones vertidas por los autores.

SEGUNDA PARTE:

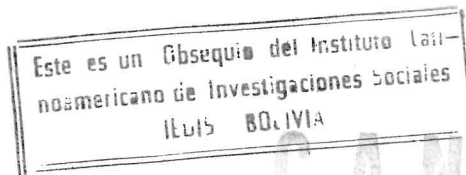
Priorización del gasto e inversión públicas en la atención de Necesidades Básicas

Rol de los recursos propios en la atención de necesidades básicas (Miguel Fernández)	65
El rol del financiamiento externo en la atención de las necesidades básicas (Susana Donoso de Baixeras)	91
La coordinación de esfuerzos externos e internos en la atención de necesidades básicas (Carlos Carafa R.)	109
El Fondo Social de Emergencia. Una experiencia exitosa de intervención temporal en el sector social (Fernando Campero)	127
Debate	143

TERCERA PARTE:

Evaluación económica y social

Producir o importar para la alimentación básica en los países andinos (Manuel Lajo)	155
El concepto y la medición de la pobreza: Aplicaciones para el caso latinoamericano (Rob Vos)	179
Pobreza en Bolivia: Indicadores y métodos de medición (Rolando Morales)	187
La matriz de contabilidad social para el análisis y planificación de las necesidades básicas (Jorge Alarcón)	209
Debate	225



G A N J E

HACIA UNA ESTRATEGIA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

Julio Boltvinik

INTRODUCCION

El presente ensayo representa un corte que refleja el grado de avance de las reflexiones colectivas y de las experiencias que las alimentan, sobre el concepto de la pobreza, sus mediciones y las estrategias para su superación. Estas reflexiones colectivas han tenido lugar en el marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, tanto en la sede del Proyecto en Bogotá como en cada uno de los países donde desarrolla sus actividades.

Particularmente importantes han sido las discusiones con Luis Thais, Hugo Ruibal, Jorge Zapp y Hernando Gómez Buendía, sobre distintos aspectos de las estrategias para la superación de la pobreza, y con Oscar Fresneda, Meghnad Desai, Pedro Saínz, Arturo León y Juan Carlos Feres en el tema de medición de la pobreza.

La expresión particular que aquí se hace de algunas ideas intensamente discutidas con ellos, es, sin embargo, responsabilidad exclusiva del autor.*

El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza había desarrollado, desde 1988, una estrategia de superación de la pobreza basada en la economía controlada por los pobres. Esta fue presentada en el documento técnico presentado a la Conferencia Regional Sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe (Cartagena de Indias, agosto de 1988) con el título de "Base para una Estrategia y un Programa de Acción Regional". El planteamiento de la estrategia ahí contenida establece como vía principal para superar la pobreza una estrategia de desarrollo cuyas "fuerzas motrices son la ampliación del mercado popular y de la producción popular".

En este planteamiento, las transferencias estatales, bajo la forma de provisión gratuita de ciertos satisfactores básicos, son un componente complementario, pero insustituible, de esfuerzo para superar la pobreza. En el presente no abordamos estas tareas complementarias pero, como queda claro en el capítulo I. al discutir los conceptos y mediciones de la pobreza, la superación de la pobreza requiere un enfoque que atienda diversas dimensiones, lo cual no significa que todas desempeñen el mismo papel

* Una versión más reducida del capítulo III está contenida en el documento La Comunidad Urbana y la Vivienda Productivas, presentado al XII Período de Sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos de la Organización Mundial de las Naciones Unidas, por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Las adiciones y modificaciones a los párrafos tomados de esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor.

estratégico. El papel estratégico central es, a nuestro juicio, el desarrollo de la capacidad productiva de los pobres.

Es necesario advertir al lector sobre algunos elementos que han quedado en el tintero y que complementarían adecuadamente lo presentado.

En primer lugar, la liga entre el capítulo I -que intenta delinear una metodología para la medición de la pobreza a partir de los enfoques predominantes en América Latina- y el resto del ensayo, no está suficientemente explícita.

En segundo lugar, el planteamiento de la economía controlada por los pobres no está problematizado. El señalamiento de los problemas y su discusión es un elemento indispensable para darle coherencia al planteamiento y para evaluar su grado de viabilidad.

En tercer lugar, el desarrollo del capítulo II, sobre los paradigmas de superación de la pobreza, tiene todavía un carácter de hipótesis y su desarrollo es aún muy esquemático.

I. MEDICIONES Y CONCEPTOS DE POBREZA

A. Métodos predominantes de medición de la pobreza en América Latina.

1. Aunque implica proceder al revés, por razones de conveniencia de exposición comenzamos con el análisis de los métodos usuales de medición de la pobreza en América Latina, explicitando las bases conceptuales de dichos métodos y, a partir de ahí, abordamos la discusión conceptual de la pobreza.
2. Dos son los métodos usuales de medición de la incidencia de la pobreza en América Latina: El método de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).
3. El método de línea de pobreza consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) Definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar. b) Cálculo del costo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza. c) Comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo). d) Clasificación de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza, como pobres. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.
4. El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) Selección de las variables e indicadores que para cada necesidad, expresan el grado de su satisfacción. b) Definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión. c) Clasificación de los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas como pobres.

5. En la aplicación empírica de estos métodos se presentan diversas modalidades, unas resultan de opciones metodológicas y otras derivan de las limitaciones de la información.

6. Como consecuencia de las dificultades conceptuales y metodológicas involucradas en la definición de los componentes no alimentarios de la CNSE, el siguiente procedimiento que podríamos llamar de la canasta normativa alimentaria ha sido predominantemente aplicado en América Latina: a) Se define una canasta normativa alimentaria (ONA), se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema. b) Se multiplica esta línea por un factor para obtener la LP. Este factor se suele elegir con base en el cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales. En algunos casos, sin embargo, se ha elegido una opción metodológica cuyos antecedentes se remontan a principios del siglo y se ha definido una CNSE completa (vgfr. en México). (1)

Los resultados de ambos caminos son dispares. Mientras el método de la CNA utiliza, factores (para transformar la línea de indigencia en línea de pobreza) de 2.0 a 2.5, el factor implícito en el método de la CNSE completa (que se puede determinar a posteriori) es mayor. En el caso de México éste resultó de 3.5. Obviamente se obtiene incidencias de la pobreza muy diferentes con ambos procedimientos. La diferencia entre ellos es algo más que estadística. Refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la CNA mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, la de la CNSE la explicita detalladamente. Sin embargo, debe notarse que Altimir, en su muy conocido trabajo, sostiene que "El procedimiento de trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo". (2) (subrayado de J.B.)

Este establecimiento normativo sólo puede basarse, a nuestro juicio, en el desarrollo de una CNSE completa. Esto acercaría a ambos procedimientos. Sin embargo, Altimir prosigue después de la frase citada: "Aunque tal operación en la práctica sólo puede basarse en el comportamiento observado de los hogares... (3). Esto le lleva a proponer "utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido", bajo el supuesto "que los hogares que se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas". Sin embargo, consciente de lo fuerte que resulta este supuesto, añade: "Resulta aventurado, sin embargo, aceptar este supuesto sin alguna verificación adicional en lo que respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios públicos gratuitos" (4)

- (1) La CNSE fue desarrollada, en 1981-1982, por un equipo de trabajo adscrito a COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, del Gobierno de México) bajo la dirección del autor de este ensayo. Véase Julio Boltvink, "Satisfacción desigual en las necesidades esenciales en México" en *La desigualdad en México* (Rolando Cordera y Carlos Tello, coordinadores), Siglo XXI editores, México, 1986 (2ª edición) pp. 17-64. En este ensayo se presenta una discusión conceptual de las relaciones entre necesidades, producción y organización económica; una discusión conceptual de las necesidades esenciales de los mexicanos; la metodología de cálculo de la CNSE y sus resultados sintéticos. El lector interesado en el contenido detallado de la CNSE y el costo de cada rubro, puede consultar COPLAMAR, *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México*; Siglo XXI editores, México, 1983. Anexo metodológico, pp. 133-147.
- (2) Oscar Altimir, *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL No. 27. Santiago de Chile, 1979, p. 42.
- (3) *Ibid.* pp. 42-43.
- (4) *Ibid.* pp. 45-47.

¿Debemos entender, en esta apertura parcial de la caja negra, que las necesidades básicas se reducen a alimentación, vivienda y gastos complementarios a los servicios públicos gratuitos? Así parecería en el trabajo empírico, lo que, sin embargo, se contradice con su cita aprobatoria del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial del Empleo que enumera los siguientes requerimientos como parte de las necesidades básicas: Alimentación adecuada, alojamiento, vestimenta, equipamiento doméstico, agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicio de salud, de educación y de cultura: Empleo libremente elegido (como medio y como fin).

Comentando esta lista, Altimir señala que "Esta constituye un núcleo central de necesidades básicas sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado" y añade que se puede extender para incluir otros elementos como combustible, entretenimiento a los gastos de consumo privado para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud (5). Esta lista, aún limitada como es, es mucho más amplia que la usada para verificar el supuesto sobre el que se basa el factor de transformación de líneas de indigencia en líneas de pobreza. Sobre este asunto volveremos.

7. Las estimaciones de la pobreza basadas en el método de NBI están asociadas en América Latina a la elaboración de mapas de pobreza que aspiran a obtener resultados a un nivel de desagregación geográfica muy detallado. El método aplicado se ve fuertemente restringido por la disponibilidad de información a nivel de los hogares distribuidos geográficamente por municipios o por Departamentos (Estados). Esto ha impuesto el uso de los Censos de Población y Vivienda como fuente casi única de estos mapas de pobreza restringidos, con ello, las necesidades básicas cuya satisfacción puede verificarse y la selección de variables e indicadores a los captados en el cuestionario censal.

De esta manera se ha generalizado en la Región la construcción de mapas de pobreza formulados a partir del análisis por hogar de los siguientes indicadores: a) Hacinamiento. b) Viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales). c) Abastecimiento inadecuado de agua. d) Carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas. e) Inasistencia a escuelas primarias de los menores. f) Un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar y la tasa de dependencia económica en el hogar.

Como puede verse, quedan excluidas necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado, etc. Por otra parte, se incluye un estimador indirecto de la capacidad económica del hogar. Antes de utilizar estos indicadores se lleva a cabo una prueba estadística - casi siempre con base en una encuesta de hogares - para verificar que los indicadores seleccionados discriminen adecuadamente entre hogares pobres y no pobres tal como se los define en el método de LP. Los hogares (y las personas que los conforman) que presenten uno o más indicadores por debajo del mínimo definido en cada caso, se consideran pobres. En algunos países se han definido como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación. Cabe aquí hacer notar que la introducción del último indicador, el de capacidad económica, aleja el procedimiento de los mapas de pobreza del método "puro" de necesidades básicas insatisfechas. La discusión que sigue se hace como si este indicador no se utilizara.

(5) *Ibid.* pp. 17-18.

B. Contenido conceptual y resultados de los métodos usuales

8. Habiendo presentado en qué consisten ambos métodos, tanto en su sentido conceptual como en las aplicaciones empíricas usuales, intentaremos contestar las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es el concepto implícito de pobreza en cada método? b) ¿Tienen los conceptos - y los métodos de medición - un carácter complementario? c) ¿Identifican cantidades de hogares similares como pobres? d) ¿Identifican a los mismos hogares como pobres? e) ¿Evolucionan en el tiempo de manera similar?

9. El concepto de pobreza implícito en ambos métodos de medición es un concepto absoluto de la pobreza. Este concepto absoluto se basa, en ambos casos, en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen, "el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo". (6)

Altimir ha defendido brillantemente el núcleo irreductible de privación absoluta (a que se refiere Sen) cuando señala: "cualquiera sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos". (7) Ambos métodos se inspiran en esta concepción absoluta y universalista de la pobreza.

Sin embargo, con mucha frecuencia en los ejercicios de medición de la pobreza se introduce lo que Sen llama la "definición de política de la pobreza" que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas". Como ha dicho Sen, esta definición "tiende a reflejar lo que es viable. Pero el hecho de que la eliminación de alguna carencia específica - incluso la muerte, por hambre - pueda ser vista, dadas circunstancias particulares, como inviable, no elimina la realidad de esa carencia. La pobreza inescapable sigue siendo pobreza". (8)

10. Visto este aspecto en que ambos métodos coinciden, véamos sus diferencias. Mientras el método de NBI se refiere a la *satisfacción fáctica de las necesidades básicas*, el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo, apunta a la situación de *satisfacción potencial de las necesidades básicas*. Aunque para arribar a la línea de pobreza se requiere una definición normativa de cada necesidad básica, una vez definida la línea se deja al hogar en libertad absoluta - valga la expresión - para asignar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre en tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor a la línea de pobres. Por otra parte, el método de NBI sobre todo si es llevado a sus últimas consecuencias y verifica la *satisfacción-insatisfacción* de cada una de las necesidades básicas (digamos de la lista citada en

(6) Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, No. 35, julio 1983, reproducido en A. Sen, "Resources, Values and Development", Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp. 325-345, p. 328.
(7) Oscar Altimir, *op. cit.* p. 11.
(8) Amartya Sen, *Op. Cit.*

el párrafo 6), le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos.

Por ejemplo, un hogar muy rico (en términos de ingresos) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar. El antagonismo implícito en estos extremos es la escala de preferencias del jefe del hogar (o de quien decida cómo se gastan los recursos) *versus* la escala social de preferencias. Dicho de otra manera, el asunto nos remite al carácter individual o social de las necesidades. La legislación que hace obligatoria la educación primaria (o las normas sanitarias) son un testimonio de que en nuestros países se ha establecido - para algunas necesidades como educación y salud - una escala social de preferencias.

11. Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en que pone énfasis en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo la vivienda y la educación). En cambio, el método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda y educación).

En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (de cuentas nacionales) y la inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación e excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse *políticas económicas*, el segundo llega a la definición de *políticas sociales*.

12. De lo antes señalado, se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Debe advertirse, sin embargo, que esta complementariedad es un resultado casual y que está sujeta a diversos problemas. Como resultado de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda (que reflejan la situación de necesidades básicas que dependen de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente (que refleja la situación de necesidades básicas que dependen de éste) se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos. Este carácter casual se refleja en algunos estudios recientes que han combinado ambos métodos basándose en encuestas de hogares tanto en Argentina como en Uruguay. Al analizarlos aprovecharemos para contestar nuestras preguntas sobre los resultados de ambos métodos en términos de incidencia de la pobreza y de su evolución.

13. Beccaria y Minujin (9), utilizando los métodos de LP y de NBI - con muy ligeras variantes respecto de lo descrito arriba como métodos dominantes en América Latina -

(9) Luis A. Baccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documentos de trabajo, INDEC. No. 6. s.f. 16 pp.

obtuvieron, con base en la encuesta permanente de hogares los resultados que se presentan en los cuadros 1 y 2. Por su parte, Katzman (10) hizo algo enteramente similar para Montevideo, cuyos resultados se presentan en el cuadro 3. Los cuadros 1 y 3 muestran las cuatro categorías resultantes de la combinación de ambos métodos:

a) Los pobres por ambos métodos. b) Los pobres por LP y no pobres según NBI. c) Los pobres por NBI y no pobres por LP. d) Los no pobres por ambos métodos. Igualmente, muestran el total de pobres que identifican cada uno de los métodos (totales de renglón y de columna). Estos totales son de 21.9% y 15.8% en Buenos Aires (1976) respectivamente para LP y NBI. En Montevideo las diferencias entre ambos totales son aun más grandes: 20.5% y 11.1% en 1984 y 16.4% y 10.2% en 1986. Observando el cuadro 2 se aprecia que estas diferencias alcanzan en ocasiones cerca del 600% en Buenos Aires en 1974, siendo en este caso la cifra más alta la de NBI. Al analizar la evolución de la incidencia de la pobreza por ambos métodos se detectan cambios aun más contrastantes en el caso de B.A.: a) La incidencia de la pobreza por NBI muestra una tendencia sistemática a la baja. b) La incidencia por LP fluctúa ampliamente sin mostrar una tendencia definida.

CUADRO 1

Distribución de los hogares de acuerdo con los métodos de LP de NBI de medición de la pobreza Gran Buenos Aires, 1976 (% de hogares)

	LP \ NBI	POBRES	NO POBRES	TOTAL
Pobres		6.9	15.0	21.9
No pobres		8.8	69.2	78.1
Total		15.8	84.2	100.0
Suma de pobreza = 6.9 + 15.0 + 8.8 = 30.8				

(10) Rubén Katzman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, No. 37, abril 1989 pp. 141-152.

CUADRO 2

Evolución del porcentaje de hogares con los métodos de LP y NBI de medición de la pobreza
Gran Buenos Aires, 1974 - 1986

Método	1974	1975	1976	1980	1982
Línea de pobreza	3.2	6.7	21.9	7.9	22.1
Necesidades básicas insatisfechas	18.1	18.1	15.8	13.5	11.7
Ambos métodos	1.8	3.0	6.9	3.4	6.4
Suma de pobreza	19.5	21.8	30.8	18.0	27.4

CUADRO 3

Distribución de los hogares de acuerdo con los métodos de LP y de NBI de medición de la pobreza
Montevideo, 1984 y 1986

		1984			1986		
LP	NBI	POBRES	NO POBRES	TOTAL	POBRES	NO POBRES	TOTAL
		Pobres	7.5	13.0	20.5	6.7	9.7
No pobres		3.6	76.0	79.6	3.5	80.2	83.7
Total		11.1	89.0	100.1	10.2	89.9	100.1
Suma de pobreza = 7.5+13.0+3.6=24.1		Suma de pobreza = 6.7+9.7+3.5=19.9					

14. Esto por lo que hace a los montos de hogares pobres y a su evolución. En lo que respecta a la coincidencia de los hogares definidos como pobres por ambos métodos, la correspondencia es muy baja en general, observándose que: a) En las tres

observaciones (una para Buenos Aires y dos para Montevideo - cuadros 1 y 3) de la suma de pobreza - la unión de ambos conjuntos - los hogares identificados como pobres por ambos métodos - la intersección de ambos conjuntos - es de alrededor de la tercera parte o menos y en el caso de Buenos Aires es menor a la cuarta parte. b) En general los pobres por NBI tienen una probabilidad más alta de ser pobres también por LP (alrededor de 66% en Montevideo en ambos años y arriba apenas del 40% en B.A.) que la situación contraria. En efecto, en los tres casos analizados, la probabilidad de pobreza por NBI dada la pobreza por LP es de 40% o menos y en B.A. es sólo del 31.5%.

C. Conclusiones: hacia un método integrado de medición de la pobreza

15. Con base en esta interesante, aunque limitada, evidencia empírica y a la exposición precedente, podemos derivar las conclusiones que a continuación se presentan.

16. Ambos métodos, tal como se aplican usualmente en América Latina - cuyos modelos son el trabajo de CEPAL de LP para 10 países con datos alrededor de 1970 y el trabajo *La Pobreza en Argentina* (INDEC, 1984) - *deben concebirse más como métodos complementarios* que como métodos alternativos. Esto es así por el énfasis que el método de LP pone sobre el consumo privado corriente y el de NBI sobre la inversión (pública y privada) y el consumo público.

17. Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, la población pobre resulta la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección. Es decir, la incidencia de la pobreza en Montevideo en 1984 era de 24.1% (unión) y no 7.5% (intersección), 20.5% (LP) o 11.1% (NB).

18. De lo anterior se deriva que el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse - si se parte de los métodos de LP y de NBI aquí descritos - por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomados en forma parcial. En el cuadro 2 puede verse que la evolución de la pobreza en Buenos Aires entre 1984 y 1982 asciende rápidamente entre 1974 y 1976, tiene un fuerte descenso entre 1976 y 1980 y vuelve a ascender para 1982. En cambio en la visión parcial de NBI se llega a la conclusión de un descenso sistemático de la pobreza en el período, y en el parcial de LP se exageran tanto los aumentos como las disminuciones.

Resulta ilustrativa la polémica que tuvo lugar en Chile en 1988. Mientras la dictadura sostuvo, basándose en datos de NBI, que había abatido sustancialmente la pobreza a partir del golpe de estado, la oposición, basándose en el método de LP mostraba que ésta había aumentado sustancialmente. (Véase los datos de ambas posturas en Eugenio Ortega. (11) Estas diferencias pueden ser particularmente agudas - como lo muestran los casos de B.A. y de Chile - en épocas de crisis en las que se deterioran rápidamente los sueldos y salarios, mientras que el gasto público continúa realizando obras de infraestructura social y otorgando créditos para vivienda.

(11) Eugenio Ortega y Ernesto Tironi, *La pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

19. Al presentar el método de LP basado en una CNA señalamos que el factor usualmente adoptado para transformar la llamada línea de indigencia en línea de pobreza es de 2.0 mientras que construyendo una CNSE completa el factor implícito resultó de 3.5 en el caso de México. Como este factor de 2.0 es utilizado también por Beccaria-Minujin y por Kazzman, podemos pensar que estos autores subestiman el ingreso requerido para satisfacer las necesidades básicas y, por tanto, la incidencia de la pobreza por el método de LP. En rigor la definición usual de línea de indigencia (hogares que aún dedicando el 100% de su ingreso a la alimentación no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias) es conceptualmente inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinar, se requiere, al menos, combustible; porque en todas nuestras sociedades es un delito la desnudez en lugares públicos y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias.

Además, empíricamente el porcentaje de gasto en alimentos en los grupos más pobres - al menos en las ciudades - se sitúa justamente alrededor del 50%. Por eso, al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA, se obtiene algo más cercano a una línea de indigencia conceptualmente coherente (hogares que con el porcentaje de su ingreso dedicado a alimentación no están en condiciones de adquirir la CNA) que a una línea de pobreza. Paradjicamente, *esta subestimación de la línea de pobreza es la que refuerza el carácter complementario del método de LP, así aplicado, con el de NBI*. En efecto, con una LP definida a partir de la CNSE completa, la renta de una vivienda adecuada con los servicios adecuados, está suficientemente tomada en cuenta en la LP para volverla a considerar en NBI.

20. Para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes, un hogar requiere: i) Un nivel de ingreso corriente para hacer frente a aquellos bienes y servicios que normalmente se atienden por el consumo privado corriente. ii) Derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje o similar, atención médica, educación) o un ingreso adicional para adquirir aquellos que estén disponibles sobre bases mercantiles. iii) Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento del hogar, enseres domésticos). Esto requiere un patrimonio acumulado, gastos de mantenimiento y de reparación (o ingresos adicionales para cubrir la renta de aquellos activos accesibles por esta vía, como la vivienda). Los niveles educativos adquiridos pueden incluirse en este rubro puesto que resultan de tiempo de trabajo invertido en el pasado. iv) Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar o, en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios. v) Por último, los hogares con activos que no proporcionan servicios de consumo básico pueden hacer frente a sus necesidades básicas a través del desahorro.

En suma, la satisfacción de las NE requiere ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados (incluyendo educación) y tiempo disponible. Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución y de elección. Nada puede sustituir, sin embargo, al tiempo disponible para descanso, educación y recreación. Pero en un momento dado pueden evaluarse los requerimientos de cada rubro en función de la situación del hogar. Por ejemplo, si el hogar vive en casa propia no tendrá que pagar renta. Si la mujer trabaja fuera del hogar y tiene hijos pequeños requerirá servicios para su cuidado los que, a su vez, pueden obtenerse a través de un derecho de acceso, a través del pago por un

servicio privado, o de los servicios gratuitos de un familiar. Igualmente hay un grado de sustitución entre tiempo de trabajo doméstico requerido y equipamiento del hogar.

21. Por tanto, una medición adecuada de la pobreza requiere tomar en cuenta simultáneamente estas dimensiones y sus consecuencias de no hacerlo. Como consecuencia de la incorporación de la mujer al trabajo asalariado muchos hogares aumentan drásticamente su nivel de ingreso monetario. Si éste es un proceso generalizado en un país, las cuentas económicas nacionales registrarán un aumento notable tanto del PIB como del ingreso personal disponible en los hogares. El método de líneas de pobreza registrará una disminución importante de los hogares pobres. Sin embargo, una parte del crecimiento y de la disminución de la pobreza, tendrán un carácter espúreo.

Ciertamente se ha ampliado el mercado (el mundo de los valores mercantiles medidos por las cuentas económicas nacionales) pero en términos de bienestar, de satisfacción de necesidades básicas, la mejoría puede ser mucho más pequeña e incluso nula. En términos de nuestras cuatro categorías, aumentó el ingreso monetario corriente pero disminuyó el tiempo disponible para el descanso, la educación, la recreación y el trabajo doméstico de la mujer. Si no existen otras personas adultas en el hogar con tiempo disponible no utilizado, que puedan efectuar estas labores domésticas, será necesario contratar una persona, los servicios de una guardería o duplicar la jornada de trabajo de la mujer, realizar gastos de transporte, comidas fuera del hogar, etc.

Como consecuencia, se tendrán ingresos monetarios más altos pero también más requerimientos de gasto monetario. El balance final puede ser positivo; neutro o negativo en el bienestar familiar. Igualmente, entre dos familias de tamaño y estructura de edades y sexos iguales, y con ingresos monetarios iguales, evidentemente tendrá un nivel de vida más alto la que tenga derechos de acceso a servicios médicos y educativos gratuitos o la que tenga un mayor patrimonio de activos de consumo acumulados. Una familia con un patrimonio acumulado (distinto al de activos de consumo asociados a necesidades básicas) no puede considerarse pobre así su ingreso corriente sea cero pues puede satisfacer sus necesidades a través del desahorro. Por esta y otras razones resulta más conveniente usar el consumo que el ingreso como indicador de acceso corriente a bienes y servicios.

22. De acuerdo con las restricciones previstas de información, los caminos a seguir se podrían bifurcar en dos: i) Sólo se cuenta con la información usual de encuestas de hogares y de ingresos y gastos. ii) Se puede diseñar y procesar la encuesta ideal.

23. En el primer caso, se sugiere: i) Identificar en las encuestas disponibles toda la información pertinente a las cinco categorías identificadas en el párrafo 20). ii) Diseñar indicadores de NBI y de consumo que sean complementarias. Por ejemplo, el tiempo disponible para educación de los menores, y el tiempo de descanso y recreación de los adultos, se pueden incluir como una de las NB y, binariamente, calificar si el hogar cumple o no con ella. Si se decidiera, por ejemplo, considerar explícitamente el derecho de acceso a servicios gratuitos de salud, la respuesta positiva o negativa debería reflejarse en la línea de pobreza de dicho hogar (que incluiría o no el gasto en atención médica privada). Si la vivienda se incluye en NBI, la línea de pobreza del hogar no incluiría ningún concepto de gasto por vivienda y del gasto del hogar se deducirían los gastos en vivienda, antes de compararlas con la línea de pobreza. Desde luego, habría que eliminar

el indicador indirecto de capacidad económica que se ha venido utilizando en los mapas de pobreza, que se duplicaría con el de ingresos. iii) Construir una matriz de pobreza con ingresos y NBI del tipo de los mostrados antes para Uruguay y Argentina.

24. En el segundo caso, cuando se puede diseñar una encuesta a la medida de las necesidades, se sugiere diseñarla de tal manera que capte: El consumo corriente del hogar por rubros detallados, distinguiendo consumo mercantil y consumo autoproducido; el ingreso monetario del hogar; el derecho de acceso - y su uso efectivo - a servicio de agua potable, alcantarillado, atención médica, educación, seguridad social, guardería, etc. e identificando los pagos realizados por el servicio (si fuera el caso) y los gastos asociados; los acontecimientos vitales de los últimos cinco años (nacimientos y muertes) y las enfermedades registradas en el último año; probablemente medición y peso de los menores de 12 años, las características detalladas de la vivienda; el tipo de tenencia de la misma; el equipamiento básico del hogar; los niveles educativos de cada miembro del hogar y su asistencia a algún tipo de educación o capacitación; la asignación detallada del tiempo de cada miembro del hogar (excluyendo a los menores de 6 años o a una edad similar); y, por último, las propiedades y ahorros (patrimonio) de cada adulto.

A partir de una encuesta de este tipo - que resulta perfectamente viable como lo muestran las encuestas de niveles de vida que viene impulsando el Banco Mundial en varios países de la Región, encuestas que se acercan en muchos aspectos a la aquí delineada - se podrían adoptar varias líneas analíticas según las posturas adoptadas sobre el carácter social o familiar de las necesidades. Nótese que no decimos individual puesto que en el mejor de los casos, las decisiones de asignación de gastos se toman escuchando a los menores (y a la mujer) o interpretando sus necesidades. En el peor de los casos simplemente las impone quien ejerce el poder en el hogar. Si se adopta el concepto de pobreza consistente en la incapacidad potencial de satisfacer las necesidades, los rubros "derechos de acceso", "propiedad de activos de consumo" y "trabajo doméstico" efectivamente realizado deberían transformarse en consumo imputado que se sumarían al consumo corriente. Se obtendría así un concepto de consumo total del hogar que se deflactaría por el tiempo de trabajo invertido por el hogar expresado en jornadas estandarizadas de trabajo, con el propósito de castigar el exceso de trabajo, pero sin premiar su deficiente cuando éste no haya sido elegido voluntariamente. El consumo resultante se compararía con la línea de pobreza para definir los hogares pobres y no pobres por LP. Como se toma en cuenta el consumo se considera implícitamente la capacidad de desahorro o de endeudamiento del hogar. Aun en este caso extremo debería verificarse la satisfacción fáctica de la necesidad educativa para conformar los pobres por NB. Esto es así porque la educación no es mensurable en dinero o sustituible por él.

Con otra visión, más cercana al carácter social de las necesidades, pero sin llegar al extremo de cotejar rubro por rubro de la CNSE su satisfacción o insatisfacción, se puede adoptar el siguiente procedimiento: i) Definir como pobres por ingreso corriente a quienes con éste, no pueden satisfacer los requerimientos corrientes de consumo tal como se conforman dados su derechos de acceso, su patrimonio de activos de consumo y su asignación de tiempo. Esto requiere construir líneas de pobreza para cada hogar en correspondencia con lo señalado antes. ii) La pobreza que podría llamarse patrimonial (combinación de la ausencia de derechos de acceso y de activos de consumo) es mejor trabajarla en la forma de NBI. Así se podrían manejar la vivienda, el nivel educativo alcanza-do, el agua potable, los servicios de eliminación de excretas, el equipamiento del hogar.

Es mejor hacerlo así porque estos rubros están determinados no solamente por la acumulación anterior del hogar sino también por factores exógenos al mismo. Para evitar la duplicación estarían excluidos tanto de la canasta de consumo corriente como del consumo del hogar. De la misma manera se manejaría el tiempo de trabajo invertido en la generación de ingresos y en el trabajo doméstico; si este tiempo excediera la norma fijada para adultos y para menores, se clasificaría al hogar con la necesidad básica de tiempo para descanso y recreación insatisfecha. En síntesis, tendríamos una matriz de pobreza con las mismas cuatro categorías que hemos visto - tres de las cuales definen el universo de pobres - pero con diferencias fundamentales tanto por el lado e NBI como en el de LP y definidas con un carácter estrictamente complementario. La tipología de pobreza resultante sería sumamente útil para la definición de políticas para la superación de la pobreza.

II. PARADIGMAS DE SUPERACION DE LA POBREZA

A. El paradigma dominante hasta mediados de los setenta

25. Durante las décadas de crecimiento acelerado prevalece en América Latina el paradigma - casi siempre implícito - de que el desarrollo del trabajo asalariado en el sector moderno de la economía, acabaría por brindar a toda la población la satisfacción de sus necesidades básicas: la promesa de que, en última instancia, sería superada la pobreza.

26. Este paradigma pone el énfasis en el crecimiento económico y en los efectos graduales de "spill-over" o "trickling down" asociados al mismo. La distribución del ingreso se considera - también implícitamente - como relativamente inamovible. Dada la nula propensión a ahorrar de los pobres -se argumenta- la concentración del ingreso resulta un mal necesario si se desea acumular capital, mecanismos básicos no sólo del crecimiento, sino de la elevación de la productividad del trabajo, sin la cual es imposible la superación de la pobreza.

27. La industria moderna, con sus procesos de producción en serie y en grandes escalas -la gran planta industrial- es el símbolo y el prototipo del desarrollo. A fomentarla, protegerla y subsidiarla se dedican ingentes esfuerzos de los gobiernos de la Región. El proletariado de estas empresas, organizado en grandes sindicatos -protegidos y estimulados por las leyes- se convierte en el prototipo de lo que esta gran promesa llevará a toda la población.

La seguridad social -con sus grandes hospitales y sus sistemas de pensiones- surge para protegerlo. Las instituciones para el financiamiento de la vivienda les entregan viviendas terminadas, "austeras" pero dignas, en conjuntos habitacionales con todos los servicios. Las escuelas públicas, se construyen, ante todo, en los barrios donde habitan. La promesa se cumple para esta población. En las décadas de crecimiento acelerado, sus salarios monetarios reales son crecientes y su salario social es variado, satisfactorio y creciente. Los pobres del país tienen ante sí la imagen de su propio futuro. Mientras más se amplían las prestaciones y se elevan los salarios de este proletariado del sector moderno, más brillante es esa imagen. Durante los períodos acelerados de crecimiento económico, la población con acceso a estas ventajas aumenta más rápidamente que la

población total. La promesa cobra viabilidad.

28. Como en todo paradigma, lo que no corresponde a sus principios, se ignora o se mira con desprecio y se le tilda de tradicional, incluso de irracional. La producción campesina, la artesanal, las actividades domésticas caen en estas categorías.

29. Como las empresas modernas se crean a partir de una inversión inicial -un monto de dinero-, el capital pasa a considerarse como el recurso para el desarrollo. Todos los demás son de menor importancia o despreciables. La disponibilidad de capital -y de divisas que hagan posible la transformación del dinero acumulado en maquinaria importada- son la restricción del desarrollo. La movilización de cualquier otro recurso depende de éste. No se concibe ningún otro mecanismo para la movilización de recursos. Casi se podría decir que no hay ningún otro recurso digno de este nombre.

30. Puesto que el paradigma está basado en la empresa privada moderna, sus normas, principios y estructuras se convierten en regla general para toda la sociedad. Como la búsqueda de la ganancia es su principio rector, éste se considera la única racionalidad económica. Lo que no se conforma a esta regla es irracional. Como la empresa está organizada en propietarios y asalariados, éstos pasan a constituir las clases únicas de la sociedad. O se es asalariado o empresario; se perciben salarios o se obtienen ganancias. Como la empresa establece relaciones mercantiles con sus asalariados, clientes y proveedores, estas relaciones se vuelven las únicas posibles.

Como la estructura de las empresas es jerárquica, disciplinada y el tiempo está estrictamente reglamentado, no se conciben otras estructuras diferentes: éstas tienden a invadir todos los espacios. Así, para el paradigma no existen, son irracionales o irrelevantes: racionalidades económicas ligadas a la sobrevivencia, a la satisfacción de necesidades: actividades económicas sin patrones ni asalariados; relaciones de solidaridad; estructuras de cooperación entre iguales; el trabajo no disciplinado desde afuera y sin horarios rígidos.

31. En una sociedad en la que todos son patrones o asalariados, se separan totalmente los lugares de residencia de los de trabajo. La vivienda como lugar de residencia de la familia es sólo un ámbito de consumo (gasto del salario), de reproducción de la especie y de socialización inicial de los menores. El gasto en vivienda es concebido como gasto de consumo, como algo improductivo. La fábrica, el comercio y la oficina son los lugares de trabajo. Las actividades domésticas no se consideran "trabajo" porque no producen mercancías. Las ciudades se conciben como conjuntos de barrios residenciales y zonas de trabajo. Los adultos se clasifican en económicamente activos y amas de casa. Los menores deben ser estudiantes. En los días hábiles todos se trasladan -con horarios y destinos fijos- al trabajo, a la escuela y a realizar las compras. La ciudad y la vivienda se diseñan con esta lógica. La ciudad con autopistas y grandes sistemas de transporte colectivo para hacer posibles estos traslados. La vivienda, con espacios para dormir, cocinar, lavar la ropa, comer, recibir visitas y asearse.

32. El proceso de ahorro-inversión se concibe como un proceso necesariamente separado en dos etapas. Primero, una parte de los ingresos monetarios recibidos, que corresponden a la abstención de consumo del individuo (o a la retención de ganancias en las empresas) se ahorra, de preferencia en el sistema financiero (la intermediación

financiera). Segundo, se realiza la inversión a partir de los propios recursos ahorrados y/o de recursos proporcionados por el sistema financiero o el mercado de capitales. De esta manera los actos de ahorro-inversión realizados a través del propio trabajo (la autoconstrucción de viviendas o la mejoría de tierras agrícolas) no se consideran inversión. De ahí que la sabiduría convencional considere que los pobres no ahorran.

B. Hacia un nuevo paradigma

33. Como todos los paradigmas útiles -y éste del que venimos hablando lo fue durante muchas décadas- se empiezan a debilitar cuando se presentan, persistentemente, fenómenos importantes que no concuerdan con él. Pero la pérdida de validez definitiva del paradigma sólo se presenta cuando se dan transformaciones definitivas que hacen posible el desarrollo y prevalencia de un nuevo paradigma.

34. Desde los años sesenta los científicos sociales cobraron conciencia de fenómenos perturbadores del reinado total del paradigma. El primero de ellos fue el crecimiento poblacional. La población -se dijo- crece demasiado rápido, rebasando la capacidad de absorción del sector moderno. Ello está generando desempleo, subempleo (concepto que supone, como contraste, el empleo en el sector moderno) y la proliferación de barrios marginales. La respuesta fue el control natal. Se trataba de ajustar la realidad para que el paradigma pudiera cumplirse. Pero además del crecimiento poblacional, su distribución territorial, ante un proceso de urbanización sumamente acelerado, cambiaba rápidamente. La respuesta no se hizo esperar. Era necesario frenar la migración rural-urbana. Se intentaron múltiples medidas cuya consecuencia más importante fue -ya que el proceso no se frenó- el desarrollo de las especialidades de demografía y de planificación regional. El paradigma se defendía.

35. A principios de los setenta se acuña un nuevo término para lo que antes se llamaba subempleo: el sector informal. Se realizan investigaciones y se proponen medidas de política. Su mérito mayor consiste en haber vuelto respetable el estudio serio y sistemático de este fenómeno, buscando entender su lógica de funcionamiento, que no se ajustaba al paradigma dominante. Este período coincide con un auge en el estudio de la economía campesina a partir de un "nuevo" paradigma que se difundió gracias a la traducción al inglés y al español de un libro escrito por Chayanov en la Unión Soviética en los años veinte, y que descubría la lógica de funcionamiento de la economía campesina a partir de las necesidades y recursos de las familias. (12)

Es también la década de las críticas a la revolución verde; del auge de las tecnologías apropiadas y del "otro" desarrollo. Asistimos al auge que sienta las bases de un nuevo paradigma en las ciencias sociales: El de las múltiples racionalidades de las formas de producción. Así, las actividades económicas que no ajustan al paradigma dominante cobran respetabilidad primero en las ciencias sociales y empiezan a influir en el ámbito de las políticas públicas.

36. Paralelamente, desde las entrañas mismas del sistema industrial, se venía gestando,

(12) A.V. Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.

en los países desarrollados, una revolución tecnológica con alcances y consecuencias de tal envergadura que resultan difíciles de exagerar. La revolución electrónica, las fibras ópticas, satélites, semiconductores, los nuevos materiales, la biotecnología, las nuevas fuentes de energía. Algunas consecuencias de esto son: La producción en serie ya no es, necesariamente, la lógica *par excellence* de la producción, ni la estandarización del producto el requisito indispensable. Una producción individualizada, flexible y descentralizada de elevada productividad se hace posible con la nueva tecnología. El manejo electrónico de la información está cambiando la lógica de la oficina y revolucionando los servicios. Una de las consecuencias más impresionantes, desde el punto de vista que aquí interesa, es que la revolución tecnológica hace posible el trabajo en casa, tanto para manipular objetos físicos como símbolos. Esto al nivel de la tecnología más avanzada: robots y teleinformática. Si el trabajo puede hacerse en casa con inversiones que vienen disminuyendo exponencialmente, el trabajo no asalariado ejecutado en forma individual o por pequeños grupos, florecerá.

37. A riesgo de simplificar, conviene mirar la esencia de la máquina y la fábrica de producción en serie y contrastarla con la robotización hecha posible a partir de la revolución electrónica. Utilicemos el ejemplo de la producción de alfileres que hizo famoso Adam Smith. La fábrica de producción en serie requirió, como premisa, la división técnica del trabajo en procesos parciales sencillos: estirar el alambre, cortar, pulir, afilar, etc. Una vez que esta descomposición de tareas había sido lograda, fue posible aplicar energía mecánica a una herramienta y producir la máquina de la revolución industrial: una estiradora del alambre, una cortadora, una pulidora.

La lógica de la producción fabril en gran escala es la circulación del material sucesivamente por estas máquinas. La revolución electrónica permite, en cambio, la creación de máquinas complejas con secuencias programables, los robots, que pueden aplicar, a gran velocidad, herramientas sucesivas a un material inmóvil. Si un robot puede realizar todo el proceso de producción, las grandes unidades productivas, las grandes fábricas, ya no son necesarias en muchas ramas de actividad. Tampoco es necesaria la estandarización del producto. Los robots se reprograman con relativa facilidad. Se hace posible la fabricación altamente sofisticada y productiva en unidades de producción muy pequeñas.

38. Están sentadas las bases de un nuevo paradigma. De hecho, éste ha sido entrevisto por Alvin Toffler quien, en la *Tercera Ola* (publicado en inglés en 1980) señaló: "En asombroso contraste, la civilización de la tercera ola resulta presentar muchas características -producción descentralizada, escala apropiada, energía renovable, desurbanización, trabajo en el hogar, elevados niveles de 'prosumo' (producción para el propio consumo), por citar sólo unas pocas- que se asemejan a las que se daban en las sociedades de la primera ola. Estamos presenciando algo que se parece extraordinariamente a un retorno dialéctico."

"¿Será, de hecho, más fácil para algunos países introducir estructuras de la tercera ola que industrializarse a la manera clásica?" "Si esto es así, la tercera ola ofrece una nueva estrategia tecnológica para la guerra a la pobreza." "La emergente civilización de la tercera ola no proporciona un modelo prefabricado para su emulación. La civilización de la tercera ola no está aún plenamente formada. Pero abre nuevas y quizás liberadoras posibilidades tanto para los pobres como para los ricos. Pues llama la atención no sobre las debilidades, pobreza y desventura del mundo de la primera ola, sino sobre algunas de

sus fortalezas intrínsecas. Las características mismas de esta antigua civilización, que parecen tan atrasadas desde el punto de vista de la segunda ola, se nos muestran como potencialmente ventajosas cuando se las sitúa ante la pujante tercera ola". (13)

39. En la Región, ni siquiera en los períodos de crecimiento acelerado fue la economía capaz de absorber, en el sector moderno, el crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo y, por el contrario, obligó a casi la mitad de ésta a refugiarse en actividades por cuenta propia; en los próximos decenios la capacidad de generación de empleos en el sector moderno de la economía serán menores que en el pasado, como consecuencia de la combinación de la automatización creciente, de las poco alentadoras perspectivas de crecimiento de las actividades económicas modernas: De la dificultad de insertarse en los mercados mundiales, del muy acelerado crecimiento de la población económicamente activa, y de las tendencias recesivas que se derivan, inevitablemente, de los procesos de ajuste económico. De las conclusiones anteriores se deriva que las actividades económicas de los pobres no son más un fenómeno que pueda catalogarse de coyuntural sino uno de carácter estructural que habrá que enfrentar seriamente.

40. Ante los embates de la prolongada crisis que vive América Latina y El Caribe, las estrategias económicas de sobrevivencia y de desarrollo productivo han puesto en evidencia la capacidad organizativa de los pobres y su capacidad de autosustento, violando radicalmente los principios del paradigma dominante y demostrando la viabilidad de vías alternativas. Baste mencionar unos ejemplos: Villa El Salvador en Lima, Perú, experiencia autogestionaria con algunos apoyos externos que ha comprendido todos los aspectos de la vida comunitaria; las 1383 organizaciones económicas populares censadas en el área metropolitana de Santiago; la organización Manos del Uruguay que, constituyendo una red muy amplia de mujeres tejiendo en su hogar ha estado exportando su producción; múltiples experiencias en Colombia, entre las que habría mencionar los centros de servicios comunitarios en Aguablanca en Cali y los cultivos hidropónicos en Jerusalém, uno de los barrios más pobres de Bogotá. La lista de experiencias exitosas en la economía campesina es demasiado numerosa para mencionarla aquí. Los pobres, por otra parte, han desmentido categóricamente la tesis de que no ahorran. Las ciudades latinoamericanas han sido construidas en buena medida por ellos, que han realizado una inversión de muchos miles de millones de dólares.

C. Las bases del nuevo paradigma

41. Los elementos constitutivos del nuevo paradigma son: a) Una concepción ampliada de los recursos. b) La incorporación de formas de producción variadas que operan con racionalidades económicas propias. c) La posibilidad de integración de lugares de residencia y de producción. d) Una concepción diferente del bienestar en la que éste no depende exclusivamente de valores mercantiles e ingresos monetarios. e) Nuevas posibilidades de organización y funcionamiento familiares.

42. "La reconceptualización de los recursos... -han dicho Manfred Max-Neef *et.al.*- permite superar visiones unidimensionales que tienden a subordinar el desarrollo a la lógica

(13) Alvin Toffler, *La tercera ola*. Plaza Janes editores, Barcelona, 1980, pp. 327 y 336.

exclusiva del capital" (14). Esta reconceptualización, supone, entre otras cosas, reconocer como recursos no sólo al capital y al trabajo, como en el paradigma dominante, sino también recursos no convencionales como los conocimientos, la experiencia, la solidaridad y la capacidad organizativa. También supone una reconceptualización del trabajo.

Para la teoría económica dominante, y para la sabiduría convencional, el trabajo es un recurso, cuando en realidad es la principal fuente generadora de recursos. Si concebimos el desarrollo como un proceso de movilización de recursos orientado a mejorar la calidad de la vida de las mayorías, se percibirá claramente la importancia de esta ampliación del concepto de recursos, ya que los recursos no convencionales son relativamente abundantes entre los pobres y, además, tienen la particularidad de no agotarse con su uso. El desuso es el que los disminuye. Como señalan Max-Neef *et al.* "... todo recurso convencional que no se apoye en un *querer ser* y en un *querer hacer* de la comunidad, es decir, en la emergencia de los recursos no convencionales que la comunidad decida movilizar, acabará por ser ineficiente". (15)

43. Las consecuencias de esta visión son múltiples: "Estos recursos pueden ser instrumentos importantes de transformación en la medida en que se encuentran enraizados en las comunidades y almacenados en la tradición histórica y cultural. Son las comunidades las que pueden maximizar y viabilizar el uso de ellos, pues tales recursos le son inherentes. De modo que *el fortalecimiento en el uso de los recursos no convencionales implica también el fortalecimiento de la participación comunitaria, de la sociedad civil frente al Estado y de la autodesarrollo (autosustentación) frente a la dependencia.*" (Max-Neef. *et al.*) (16)

44. La racionalidad de la empresa privada moderna no es la única racionalidad económica. Cada forma de producción tiene la suya. La racionalidad capitalista ha mostrado ser sumamente eficaz para alcanzar su objetivo dominante: La obtención de ganancias que, vía la acumulación de capital, ha generado un crecimiento económico y un desarrollo tecnológico que ha transformado radicalmente la faz de la tierra. Sin embargo, ha demostrado ser muy ineficaz para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos. Otras formas de organización de la producción, se estructuran alrededor de objetivos diferentes y son más eficaces para alcanzarlos.

En general, y poniendo el énfasis en las que más nos interesan aquí, las formas de producción familiares y comunitarias persiguen como objetivo fundamental el bienestar del núcleo familiar o comunal. Su eficacia y eficiencia deben ser analizadas, por tanto, en términos del bienestar resultante y no en términos de rentabilidad de la inversión, concepto ajeno a su lógica de funcionamiento. En la medida en que tales unidades económicas no se vean sujetas a una extracción sistemática del excedente que generan por agentes externos, la eficacia y eficiencia con la que alcanzan este objetivo son notables.

45. Las unidades económicas de carácter familiar o comunal no sólo se diferencian de las empresas privadas por su objetivo. Algunas diferencias adicionales son:

a) La ausencia de trabajo asalariado.

(14) Manfred Max Neef, *et al.*, *Desarrollo a escala humana*, CEPAPUR, Santiago de Chile, 1986.
(15) *Ibid.*
(16) *Ibid.*

b) La sustitución de estructuras jerárquicas por las de colaboración entre iguales.

c) La mayor flexibilidad en las jornadas de trabajo.

d) La integración de la unidad de producción con la unidad de consumo. La separación de las unidades de consumo y las de producción había, entre otras cosas, producido la separación entre lo económico y lo social que, en el espacio de estas formas de producción, vuelven a integrarse. Si la familia y la comunidad son también unidades productivas, sus funciones y la interacción entre sus miembros son más complejas.

e) En consecuencia, de la familia nuclear (con roles especializados de jefe del hogar, ama de casa y menores) como paradigma único, se pasa al de múltiples formas familiares, entre las cuales se presentan algunas en las que los roles no son fijos ni especializados y en las cuales todos los miembros pueden colaborar en las tareas comunes. La separación entre tareas productivas y domésticas se pierde en gran medida. La educación deja de ser ocupación exclusiva de los menores; las tareas hogareñas exclusivas del ama de casa; y las generadoras de ingresos monetarios exclusivas del jefe del hogar.

f) La vivienda deja de ser un lugar de residencia exclusivamente. Ahora puede alojar la multiplicidad de actividades familiares. Ambito de producción, consumo, reproducción, capacitación y educación. Los espacios de la vivienda se usan de otra manera y requieren rediseñarse.

g) Una consecuencia de este cambio es que las actividades familiares pueden ver modificada su jerarquía y prestigio. En la medida en la que resulta evidente que fabricar artículos para la venta, cocinar, educarse, etc. no son más que otros tantos usos alternativos del tiempo disponible, su asignación relativa se hace una función de las necesidades. Algunas podrán tener mayor prioridad que otras como resultado de las prioridades entre las necesidades, pero ninguna tiene más prestigio o jerarquía, desapareciendo así las bases de subordinación de la mujer.

h) El barrio urbano o la comunidad campesina son también una unidad económico-social. En la medida en la que en el barrio se realizan todo tipo de actividades, el barrio se transforma. Las interacciones a su interior cobran importancia. En las zonas residenciales de clase media y alta la gente casi no conoce a sus vecinos, porque las actividades económicas de cada persona están fuera de la zona y porque las actividades domésticas se dan al interior de cada vivienda. El desarrollo de actividades asociativas de todo tipo en el barrio popular crea una intensa interacción barrial que, entre muchas otras cosas, habrá de transformar radicalmente la escala de valoración: Lo "valioso" no será ya exclusivamente lo de fuera del barrio. Este será revalorado por los pobladores y ello se reflejará en la motivación para mejorarlo.

i) Mientras en la economía moderna las empresas y las personas deben ser especialistas, ya que se mueven en un medio de división social y técnica del trabajo muy desarrollado, la pequeña unidad exige de las personas el desempeño de roles múltiples, de pericias y conocimientos diversos. Por otra parte, la seguridad es un elemento vital en la vida familiar y comunal. Para disminuir los riesgos que pongan en peligro la sobrevivencia de la familia, una de las estrategias fundamentales es la diversificación de actividades.

III. UNA VIA PARA LA OPERACIONALIZACION DEL NUEVO PARADIGMA: LA ECONOMIA CONTROLADA POR LOS POBRES.

A. Planteamiento general

46. El término economía de los pobres, o economía controlada por los pobres, se refiere fundamentalmente a actividades en las que los pobres no realizan un trabajo subordinado, ni como trabajadores asalariados ni como piezas de un sistema de producción controlado desde afuera, sino en el que trabajando a nivel personal, familiar o asociativo, toman las decisiones fundamentales del proceso de producción. Se trata de un concepto diferente al de la pequeña empresa y la microempresa, cuya diferencia básica con otras empresas es el número de trabajadores asalariados. También es diferente a las formas de trabajo domiciliario que muchas empresas han promovido para eludir los costos de la seguridad social, los riesgos sindicales e incluso para evadir impuestos. Estas formas de trabajo domiciliario -crecientes en muchos países del Tercer Mundo- lejos de resolver el problema de la pobreza, lo agravan creando un "subproletariado" desprotegido de los derechos sociales y con salarios exigüos.

47. El concepto de economía de los pobres, tal como se ha definido en el párrafo anterior, no significa, ni mucho menos, que deba desarrollarse en forma desarticulada de la economía moderna. Al contrario, una parte de las potencialidades económicas de las actividades por cuenta propia y asociativas de los pobres, radica en su articulación, vía la producción de insumos, con las empresas modernas o con el sector público y en la producción de bienes básicos de consumo popular.

48. El concepto de desarrollo de la economía de los pobres tampoco supone una línea asistencial o de beneficencia. Se trata de desarrollar actividades de alta productividad pero controladas por los pobres, de tal manera que los excedentes sean apropiados por ellos y, por tanto, resulten autofinanciables. El acento aquí se pone en que los beneficios sean para los pobres. Por tanto, la diferencia con actividades como las de los microempresarios no estriba en la productividad, sino fundamentalmente en los beneficiarios de dicha productividad.

49. La economía de los pobres, si bien tiene su elemento central en las actividades productivas, no se reduce a ello, pues constituye todo un modo de vida. Por eso, entre los pobres, las actividades económicas están intrínsecamente unidas con la familia y los lazos de solidaridad del barrio. Para la promoción de la economía controlada por los pobres se parte de las formas espontáneas de organización para la producción, y se desarrollan a partir de los conocimientos modernos sobre los determinantes de la productividad, pero haciéndolo de tal manera que los pobres no pierdan el control de sus actividades y no se rompan los lazos de solidaridad.

50. Por último, y quizás lo más importante, el desarrollo de la economía de los pobres lejos de representar un obstáculo al crecimiento económico, se constituye en un formidable estímulo al mismo. En efecto, la historia económica demuestra que ante mercados reducidos y estancados, la producción detiene su crecimiento. Demuestra, además que el estímulo de crecimiento de los mercados acelera el proceso de

acumulación de capital. En el presente latinoamericano, en el que coexisten las más bajas tasas de inversión y de crecimiento de las últimas décadas, acompañadas de fugas de capitales y de un auge en las inversiones especulativas, es evidente que la restricción al crecimiento se presenta principalmente por el lado de la demanda.

Por esta razón, la recuperación de la capacidad de crecimiento de nuestras economías pasa por la ampliación del poder adquisitivo de las mayorías nacionales y especialmente de los pobres. De ahí la tesis fundamental de que la incorporación de los pobres como productores generando sus propios ingresos y, por tanto, como consumidores, significa que la ampliación del mercado y de la producción popular, no solamente no es contradictoria con el crecimiento de la economía sino que es, en esta coyuntura de desarrollo, una posible estrategia viable de desarrollo económico. Aun con un crecimiento bajo del PIB global, una alta tasa de crecimiento del PIB generado por los pobres generará un importante efecto en la distribución del ingreso.

51. Se trata de impulsar un crecimiento económico que, por el lado de la oferta, tenga dos sostenes fundamentales; la economía moderna y la economía de los pobres. Por el lado de la demanda, el motor principal sería el crecimiento de los ingresos de los pobres, como resultado de dos fenómenos complementarios: El crecimiento de la economía de los pobres (aumento de su producción, de su productividad y de una mayor apropiación del valor generado) y de la mejoría de los salarios reales y de los niveles de empleo en la economía moderna. En la medida, en la que se desarrollen las actividades económicas populares y eleven los ingresos de los ocupados en ellas, la presión sobre los mercados de trabajo asalariado se transformará. La elevación de los salarios reales será inevitable si se quiere atraer al sector moderno a personas que tendrán otras opciones atractivas.

La economía moderna tiene, además, la responsabilidad principal de financiar la capacidad del país para importar y proveer el servicio de la deuda externa, cuyo peso en la economía de los pobres estarán íntimamente vinculados tanto por el mercado de bienes intermedio como por el mercado de bienes finales y, como se dijo antes, por el mercado de trabajo.

52. Para lograr el crecimiento de la economía de los pobres se requiere: a) Mejorar el acceso a los activos productivos. b) Convertir el apoyo a la economía de los pobres en una tarea sistemática y prioritaria de la estrategia global de desarrollo. c) Eliminar las trabas legales al desarrollo de sus actividades. d) Utilizar la capacidad de compra del Estado en favor de la economía de los pobres. e) Asistencia técnica y otros servicios.

53. Para mejorar el acceso a los activos productivos se hace necesario, en el medio rural, un programa de desarrollo de la economía campesina. Además de un mayor acceso a la tierra productiva, son vitales en este programa: a) Las políticas de precios que tiendan a revertir el deterioro de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad. b) Las políticas de comercio internacional que eviten que alimentos importados depriman el valor de la oferta interna y alimentos y desestimen su producción. c) La política de expansión de la demanda interna de productos agropecuarios en los que la economía campesina tenga ventajas productivas. d) La generación y difusión de tecnologías adecuadas a los problemas y a los recursos de los campesinos. e) El desarrollo de la infraestructura básica. f) El acceso de los habitantes del medio rural a los

servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, así como a vivienda adecuada. g) La asignación de créditos y el aprovisionamiento de insumos en condiciones favorables.

54. Para el acceso a activos productivos diferentes al suelo, urbano o rural, en tanto que son reproducibles por el ser humano, el elemento esencial es la redistribución del acceso al crédito, tanto para activos fijos como para activos circulantes. Se trata de lograr que los pobres tengan acceso a proporciones crecientes de los recursos crediticios, eliminando así uno de los elementos básicos que reproducen la pobreza y la encierran en un círculo vicioso. Para ello se requiere eliminar el requisito de garantías de propiedad en el otorgamiento de los créditos. Estas deben ser substituidas básicamente por garantías de solidaridad. El garante solidario puede ser, como lo muestra la experiencia de diversos países, el propio grupo asociativo de los pobres. También puede ser el Estado mediante un Fondo de Garantía que respalde los créditos otorgados a los pobres, para que puedan canalizarse a éstos los recursos de la banca comercial.

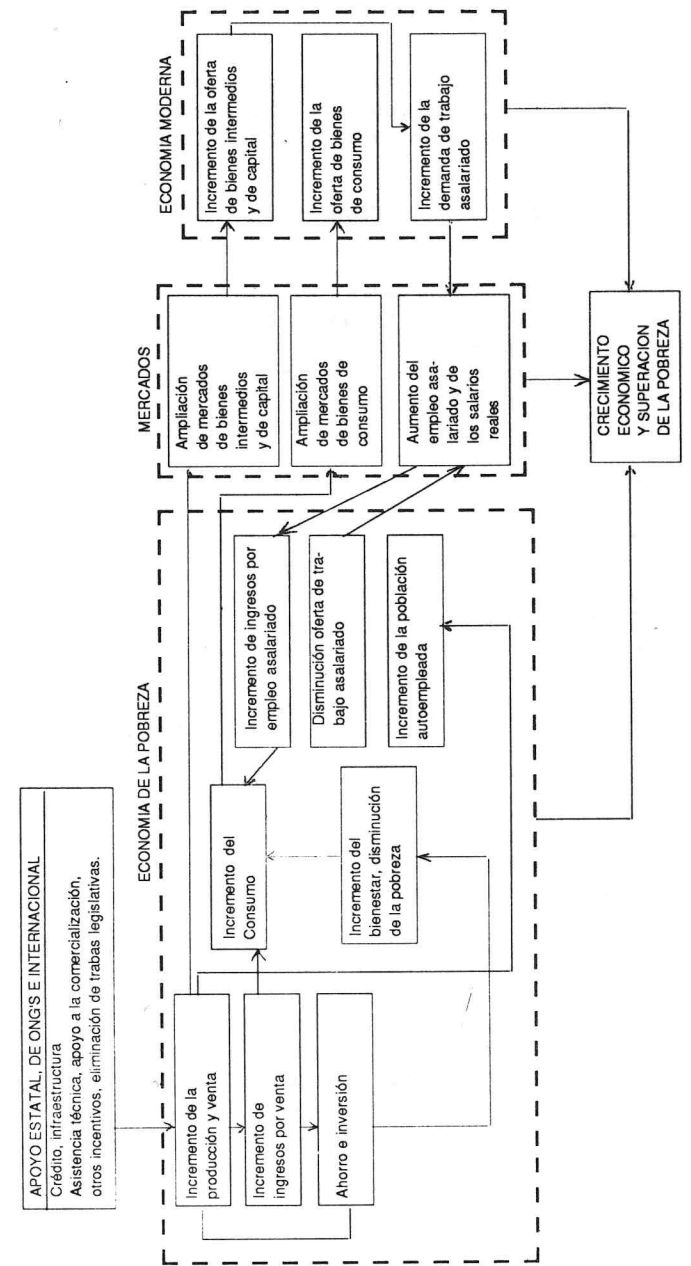
55. El acceso al crédito, aunque condición necesaria, no es suficiente. Ser pobre significa también tener poco acceso a la información y poca capacidad para interpretarla. Por eso, la capacitación (que desarrolla habilidades específicas) y la asistencia técnica (que debe hacer concurrir información y habilidades específicas pertinentes al problema en cuestión) son, a corto plazo, elementos adicionales clave en la ruptura del círculo vicioso de la pobreza. A mediano plazo, la educación (que aumenta la capacidad personal para procesar y utilizar información), es también un elemento clave.

56. Es necesario, para el desarrollo de la economía de los pobres, que todas las actividades de fomento del sector público le otorguen una alta prioridad. Estas actividades, que comprenden medidas fiscales proteccionistas, subsidios, crédito, capacitación, asistencia técnica, compras y contratos del sector público, desarrollo de infraestructura, y el mismo gasto social del Estado, y que hasta ahora han estado dirigidas, casi exclusivamente, a apoyar el desarrollo de la economía moderna, deben también dirigirse a apoyar la economía de los pobres.

57. La legislación existente, que regula las actividades económicas está diseñada para la lógica empresarial y ahí funciona razonablemente bien. Sin embargo, al aplicarse a la economía de los pobres tiende a convertirse en un obstáculo. Por ejemplo, en la medida en la que las empresas deben comprobar sus gastos con facturas, y los pobres no puedan facturar, en las condiciones actuales sus ventas, esta disposición frena la articulación de ambas economías.

Es necesario no caer en la tentación contraria consistente en eliminar todo tipo de controles, pues ello llevaría a la anarquía. Se parte de la necesidad de que la legislación tome en cuenta las características de la economía de los pobres, simplificando mecanismos, trámites y requisitos. Por otra parte, se debe partir de la confianza en el ciudadano, lo que supone que basta su palabra, y que no debe probar nada.

58. En el esquema siguiente se resume, en buena medida, el contenido de este capítulo.



59. El desarrollo de la economía controlada por los pobres en el medio urbano puede hacerse de diversas maneras. Sin embargo, la que a continuación se presenta (Las Comunidades Urbanas Productivas) aprovecha plenamente dos de los recursos más importantes que poseen los pobres: Su capacidad de trabajo y el lugar en que habitan. Además, es coherente con la discusión previa sobre las ventajas y características de esta economía y con los rasgos generales del nuevo paradigma apuntado en el capítulo anterior.

B. Las comunidades urbanas Productivas

60. En el desarrollo del concepto de las Comunidades Urbanas Productivas (CUP), se parte de las siguientes premisas: a) Entre los pobres, la vivienda no es sólo el *habitat* de actividades de consumo, alojamiento y protección, como ocurre entre los sectores medios y altos, sino que es también el *habitat* de actividades productivas. b) El barrio popular no es solamente, como las urbanizaciones de otros sectores, un lugar dormitorio. Es también un "parque de actividades económicas", es decir, una comunidad urbana productiva. c) El acceso al suelo urbano con una tenencia saneada es condición básica de seguridad para el desarrollo de la vivienda y del asentamiento popular. d) Las dificultades encontradas en todos los programas de financiamiento a la vivienda popular, derivadas de la incapacidad de los pobres de pagar las cuotas de amortización de intereses de la vivienda como bien de consumo. En tanto se financia un bien de consumo durable que, por tanto, no genera ingresos, la recuperación financiera dependerá de actividades no promovidas por ella. En la concepción que aquí se presenta, la vivienda e incluso algunos elementos de la infraestructura del barrio, se consideran inversiones autofinanciables puesto que la vivienda se construye, se amplía o se renueva como parte de un paquete de actividades productivas que generan ingresos y, por tanto, permiten a sus moradores cubrir los pagos.

61. En todas las comunidades urbanas pobres, los moradores desarrollan una red de solidaridad muy activa cuyo propósito básico es la sobrevivencia. Las estrategias de sobrevivencia de los pobres han sido documentadas en diversos ensayos. Al promover las CUP, es indispensable apoyarse en estos lazos de solidaridad y utilizarlos como un recurso básico para el desarrollo de la economía de los pobres.

62. Es indispensable, también entender la dinámica de desarrollo de los asentamientos humanos populares y el momento de dicho desarrollo. Desde que una comunidad pobre asegura la posesión del terreno en que vive, se inicia un proceso de consolidación progresiva, más o menos lenta o rápida en la medida que dispone de los medios económicos y apoyo técnico mínimos necesarios. Siendo la tierra, las casas y un mínimo de servicios, sus únicos recursos materiales, junto con su fuerza de trabajo, se ingenian múltiples formas de supervivencia, desde la venta ambulatoria callejera hasta tiendas, pequeños talleres o granjas en las mismas viviendas.

63. Un estudio a fondo de las formas asociativas de los pobres, permite descubrir que las múltiples modalidades que éstas toman, están determinadas por las economías de escala de la actividad en cuestión. Así, es frecuente encontrar que se asocian para realizar compras en común, para comercializar su producción, o para realizar obras de infraestructura, aunque las actividades productivas como la confección o los cultivos

hidropónicos, las realiza cada hogar en forma independiente. Sin embargo, la ausencia de economías de escala en la fase productiva se presenta, sobre todo, en actividades en las que no prima la división técnica del trabajo, esto es, en actividades "artesanales" en las que el individuo realiza todo el proceso de producción. Las empresas que operan con trabajo domiciliario han descubierto, sin embargo, que una vez que se descompone el proceso de producción en actividades parciales, se logran economías de escala importantes.

La idea que aquí se propone, aprovecharía este descubrimiento y trabajaría, en aquellas actividades en que con ellos se logra aumentar la productividad, con una red de productores parciales, en sus propios hogares, formando una cadena productiva y se apoyaría en relaciones asociativas en aquellas actividades que requieren la acción grupal por las ventajas económicas que representa: Abastecimientos, contratos, capacitación, comercialización, asistencia técnica, diseño y control de calidad. Con ello se pueden alcanzar altos niveles de productividad, así como la excelencia en la calidad y en el diseño. Para que estos beneficios sean apropiados por los pobres, estas cadenas deberán ser autogestionadas por ellos mismos. Al principio requerirán el apoyo del sector público o de ONG's pero, gradualmente, éste se irá haciendo innecesario.

64. Las actividades productivas desarrolladas en este "parque de iniciativas económicas populares", serán el pivote para un mejoramiento radical de dichas comunidades. En primer lugar, se genera la necesidad imperiosa de asegurar la disponibilidad de vías de acceso vehicular, de energía y de agua, así como mejorar y ampliar los espacios de la vivienda. En segundo lugar, la conformación de redes y las actividades de capacitación y asistencia técnica (entre las que sobresalen el diseño y el control de calidad), se convierten en elementos que estimulan la organización de la comunidad. En tercer lugar, la capacitación debe convertirse en el núcleo central e inicial del proceso de educación de adultos. En cuarto lugar, la participación productiva intensa de la mujer desata actividades comunitarias de cuidado, nutrición, salud y educación de los menores. En quinto lugar, los requerimientos de agua para la producción puede movilizar a la comunidad en torno al desarrollo de instalaciones sanitarias y de atención a la salud. En todos los casos en que intervienen agentes externos, la comunidad debe participar activamente en el desarrollo de las tareas y controlar el uso de recursos, la calidad del servicio y el cumplimiento de compromisos.

65. La economía de los pobres tiene algunas ventajas competitivas intrínsecas, válidas a nivel familiar o asociativo, entre las cuales cabe mencionar: a) El pobre puede vender su producción a un precio equivalente a la suma de sus costos más los ingresos que requiere para su consumo, en contraste con una empresa privada que requiere cubrir los costos no salariales, los salarios (equivalentes al ingreso del pobre que trabaja en forma independiente) y todavía obtener una rentabilidad de su inversión que, al menos, le cubra el rendimiento que obtendría en otros usos. Otra manera de apreciar esto es notando que el pobre se apropia (en principio) de todo el valor agregado mientras que la empresa privada debe dividirlo entre los salarios y utilidades. Por eso el trabajador independiente, con los mismos niveles de productividad, puede vender a precios más bajos que la empresa. b) En general, no tiene que incurrir en costos como construcciones especializadas y gastos indirectos. Esto significa que, con la misma tecnología, el productor por cuenta propia puede producir a costos más bajos.

66. Conocedores intuitivos de las ventajas del productor independiente, comerciantes e industriales los han usado tradicionalmente para su propio beneficio, pagándoles precios más bajos que los del mercado por sus productos y cobrándoles más caros los insumos. Por esta razón, la comercialización es un aspecto crítico que puede hacer toda la diferencia entre la perpetuación o la superación de la pobreza. Las tareas de comercialización y abasto sólo pueden ser acometidas exitosamente en forma asociativa. De ahí la insistencia en este aspecto.

67. Siendo una de las características básicas de la pobreza su heterogeneidad, cabe señalar la importancia de comprender la dinámica, en cada comunidad urbana. Los marcos institucionales para la promoción del desarrollo de las comunidades urbanas productivas tienen que responder a estas características. Algunos criterios para el desarrollo institucional orientado a este fin son: a) El trabajo de promoción y apoyo debe organizarse por comunidades o grupos de ellas, y no en función de aspectos temáticos o sectoriales. b) Los equipos institucionales deben estar lo más cerca posible de la comunidad. c) Deben estar dotados de una gran flexibilidad. d) Los programas de desarrollo de cada comunidad deben surgir de esta y concertarse con las instituciones de apoyo. e) Las comunidades deben ser las protagonistas de las actividades desde la concepción hasta la evaluación. f) Los proyectos deben proceder por etapas, asociadas a las fuerzas impulsoras de la colectividad, pero a mediano plazo deben tender a la integralidad.

CONSTRUCCION DE SISTEMAS ALIMENTARIOS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL *

Mario Montanari

Expresaré cinco ideas básicas: Una, reconocer el problema alimentario, o sea, *reconocer*; segunda, *fuerza para cambiar*; tercera, *conocer*; cuarta, *ordenar y retroalimentar*; quinta, *acciones para cambiar y construir*.

Para enfrentar nuestro tema lo primero es reconocer, parece obvio pero no lo es tanto. ¿Qué es el problema alimentario? Algunos creen que es el sinónimo de desnutrición; eso es un error. La *situación* del problema alimentario puede ser un conjunto de fenómenos. Para algunos puede ser la desnutrición, para otros, el exceso de peso, o de reservas estratégicas para situaciones de desastre, etc.

Por lo tanto, lo primero que hay que ver es cuál es el problema alimentario reconocido por el país, porque hay lugares donde la gente se muere de hambre, pero ello no existe como problema para la nación. En Chile hay pobres, aparentemente, recién desde hace seis meses, sucede así porque hoy día tenemos la fuerza para que ese país los asuma. Por lo tanto, el problema alimentario depende de la conciencia que se tenga de él, de la capacidad para transformarlo en cuestión nacional.

Para enfrentar el problema alimentario, esta situación debe transformarse en un problema político. La mayor experiencia en este sentido es la mexicana de años atrás, y la del Chile actual.

Los desnutridos por sí mismos no tienen fuerza para resolver el problema alimentario, Eso implica algo muy importante, la solución de la desnutrición exige una alianza policlasista, mayor que la del batallón de los desnutridos.

Para construir un sistema alimentario hay que generar el sujeto social que sea capaz de enfrentar esta tarea; este es el segundo paso para abordar la cuestión que tratamos. Esto implica tener una visión clara de las fuerzas que deben incorporarse a la tarea del cambio. Aquí estamos ante un asunto de política y de poder que no se puede eludir.

El tercer paso es conocer; nuestro andamiaje teórico es absolutamente insuficiente para abordar el problema. Los contenidos impartidos por las universidades nos dieron una visión sectorial que es absolutamente inadecuada, pues sólo sirve para hacer las

* Resumen de su exposición, elaborado con base en la transcripción de la cinta magnetofónica de su intervención.