

EVOLUCIÓN SOCIAL Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA. LOS CASOS DE CHILE Y ARGENTINA*

Carlos Alberto Abaleron

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo se consideran algunos aspectos de la evolución social en América Latina desde el período inmediatamente anterior al denominado *ajuste estructural* hasta la actualidad, haciendo especial énfasis en Chile y en Argentina. La hipótesis central es que dicho ajuste ha profundizado los desequilibrios preexistentes en América Latina, interrumpiendo y/o frenando la tendencia al mejoramiento de las condiciones sociales de la población, particularmente aquellas de los sectores más pobres, surgida al amparo de las políticas implementadas entre la finalización de la II Guerra Mundial y la década de los setenta. Desde un punto de vista metodológico, no se trata de medir el grado de causalidad entre determinados eventos de carácter macroeconómico y cambios observables en el plano social, sino, simplemente, de verificar su simultaneidad a fin de establecer ciertas bases para la evaluación de las políticas implementadas en el período relevante.

El pensamiento neo liberal estipula que el crecimiento de la economía es una condición necesaria para reducir la pobreza y la desigualdad. Existirían suficientes evidencias empíricas, teóricas y de sentido común como para apoyar esa tesis¹. Pero es imprescindible puntualizar que esa sola condición es insuficiente. Para ello, se requiere que dicho crecimiento se produzca a partir de aquellos sectores que tengan un

* La investigación que dio lugar al presente artículo fue realizada mientras el autor efectuaba una estadía académica en la Development Planning Unit (DPU), University College London, United Kingdom, desde el 5 de enero al 3 de marzo de 1998. Una primera versión fue expuesta en el Institute of Latin American Studies, Stockholm University (18 de febrero), en el Latin American Institute, University of Göteborg (19 de febrero), y en la DPU (2 de marzo). Posteriormente, una segunda versión fue ofrecida en el IV Seminario Internacional, Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio, Sección Colombiana-CIDER, Universidad de Los Andes, 22 al 24 de abril de 1998, Santa Fe de Bogotá, Colombia. El artículo -en su tercera versión- agradece el apoyo material del British Council y la Fundación Bariloche que posibilitaron el viaje y la estadía en Inglaterra, así como los valiosos comentarios de Ronald Ramírez, Julio Dávila y Adriana Allen (DPU); Weine Karlsson, Rickard Lalender, Edmé Domínguez y Renato Linares (en Suecia); y Carlos E. Suárez, Roberto Kozulj y Luis Beccaria (Argentina). Finalmente, el reconocimiento al evaluador anónimo que sugirió cambios inteligentes en los gráficos y en la última parte de este artículo, así como al editor de la revista por correcciones en el estilo y composición del texto.

mayor efecto multiplicador sobre el resto de la economía. De acuerdo con la ECLAC (1997: 15), es crucial la calidad de tal crecimiento, es decir, si el mismo es sustentable en el tiempo, si se traduce en empleo productivo y, finalmente, si se combina con una política social eficiente. A ello debería agregársele la condición de que "...el sistema distributivo no se modifique o [si lo hace] lo haga en un sentido progresivo" (Filgueira y Rodríguez, 1996: 99). Es en este entorno analítico, que se ubica el análisis siguiente en el que se confrontan la evolución en el tiempo de diversos indicadores sociales con aquella de los indicadores macroeconómicos. Como paso previo, se hace necesario explicitar nuestros presupuestos teóricos así como los criterios que han gobernado las mediciones de pobreza y desigualdad y la selección de las fuentes de información.

El concepto de pobreza utilizado en este artículo es, a menos que se especifique otra cosa, aquel ligado a la noción de *pauperización o insuficiencia de los ingresos*. De acuerdo a ello, se caracteriza como pobre al hogar o la persona que, con la totalidad de sus ingresos, no puede acceder a los bienes y servicios básicos cuyo costo establece lo que se denomina línea de pobreza. Esta línea se establece en base a un cálculo de costos en el que se agregan aquellos vinculados a una canasta básica de alimentación con los costos relacionados a vivienda, salud, educación, transporte, recreación, vestimenta, y otros. Como subcategoría se define la indigencia. Es indigente aquel hogar o persona cuyos ingresos totales no le permiten acceder ni siquiera a la canasta básica de alimentos. En este último caso, se trata, pues, de la posibilidad de sobrevivir o no. Estas líneas de pobreza e indigencia se diferencian de acuerdo a la edad, el sexo y la actividad de los miembros del hogar o de las personas que se estudian. Las mismas varían, asimismo, en el tiempo y en el espacio; fundamentalmente, con relación al costo de la canasta básica de alimentos (medida en primer lugar por las calorías necesarias, traducida luego a tipos de alimentos y al costo de los mismos).

Cuando me refiero a desigualdad, estoy considerando la desigualdad de ingresos y su estructura de distribución en un tiempo y en un lugar específico. A menos que se diga lo contrario, se utiliza la relación entre los ingresos del 10% de la población más rica y el 10% de la población más pobre, así como el Coeficiente de Gini². Apoyándome en Altimir (1994:8-11), es menester apuntar que la confiabilidad de las estadísticas sobre la distribución del ingreso en América Latina es muy variable y que éstas no pueden compararse entre sí. Por otro lado, las mediciones de pobreza para América Latina son el resultado de cortar las distribuciones estimadas de los hogares según su ingreso *per capita*, mediante líneas de pobreza específicas por países; éstas representan presupuestos normativos mí nimos

del consumo privado basados en presupuestos alimentarios mínimos que cubren adecuadamente las necesidades nutritivas.

En los párrafos siguientes se hace referencia en ese orden a los siguientes aspectos:

- (a) las condiciones previas a la crisis de 1981-82 en América Latina;
- (b) aspectos conceptuales acerca del ajuste estructural y sus posibles efectos sobre la pobreza y desigualdad;
- (c) la evolución, para América Latina, de un grupo de variables incluidas en el Índice de Desarrollo Humano, desde 1950 a la actualidad; y la evolución, también para América Latina, de la pobreza y la desigualdad, desde la década de los setenta hasta 1994;
- (d) las tendencias que se han manifestado en ese período, tanto la pobreza como la desigualdad, en los casos de Chile y Argentina;
- (e) la evolución del crecimiento de la economía, del empleo, de los salarios reales y del Gasto Público Social en dicho países; y,
- (f) las perspectivas de corto y mediano plazo que se abren para ambos países en virtud del modelo de crecimiento que están siguiendo, y las posibles consecuencias de dicho modelo en la Calidad de Vida de toda su población hoy y de las generaciones futuras.

II. LA CRISIS Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA

Desde un punto de vista general, el denominado ‘ajuste estructural’ se relaciona a las medidas de política económica dirigidas a restablecer el equilibrio macroeconómico básico necesario para impedir consecuencias no deseadas. Pero, también, y fundamentalmente, se trata de la reestructuración económica ejecutada durante los setenta, gobernada por los criterios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y que resultara en cambios profundos en el modelo de acumulación.

En esta reestructuración, es dable reconocer dos grupos de políticas: aquellas de “estabilización” destinadas a controlar la inflación y a mejorar la balanza de pagos para mantener así un flujo razonable de los servicios de la deuda externa; y aquellas destinadas a abrir los países al comercio internacional, reduciendo o haciendo desaparecer las barreras arancelarias y los subsidios previos, cambiando el enfoque sectorial de la economía³, e incrementando substancialmente el sector privado (incluyendo al capital extranjero) en desmedro del sector público (Sinha, 1995: 558).

A principios de la década de 1970, en los países industrializados, principalmente en USA, se hizo más lenta la evolución de la productividad, con estancamiento de la actividad económica, aumento de la inflación y crecientes problemas de la balanza de pagos. Esa situación, combinada con

la substitución del gasto privado por el público, grandes alzas de los precios de la energía (y su impacto sobre la actividad industrial y los precios), entre otros aspectos, cuestionaron las bases mismas de la política económica vigente. Ello indujo a la aplicación de un conjunto de instrumentos monetarios, fiscales, cambiarios y de política comercial orientados a lograr el equilibrio tanto interno como externo que impactaron fuertemente en las economías menos desarrolladas. En esa misma década, el auge de los bancos privados a expensas de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial, se aceleró con la primera crisis petrolera⁴ de 1973. América Latina (un excelente cliente) pudo así financiar grandes déficits en su cuenta corriente, estimulada por esa misma banca privada internacional⁵.

A principios de los ochenta este proceso casi ‘vicioso’ de dependencia externa cesó a influjos de la recesión mundial, el deterioro de la relación de los precios de intercambio y el alza acelerada de las tasas de interés internacionales. Sin embargo, la deuda siguió aumentando, transformándose en el más eficiente medio de presión para lograr los cambios que se querían imponer a las economías de la región. Era una verdadera crisis del desarrollo la que se experimentaba en esa época, y el certificado de defunción del modelo de substitución de importaciones ya estaba a la firma. Ciertamente, algunos países, como Argentina y Chile, habían intentado realizar el ‘ajuste’ con anterioridad a 1981-1982 a impulsos de una concepción de liberalismo económico y dentro de un contexto de autoritarismo político. Sin embargo, ello no les eximió de las consecuencias de la grave crisis de principios de los ochenta.

En ese momento, la estrategia exigida por la banca internacional, particularmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, era completamente opuesta a la implementada por los países latinoamericanos hasta esa época. Se trataba ahora de aumentar la inserción de dichos países en los mercados mundiales, enfatizar la importancia de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos y asignar un nuevo papel al Estado como regulador y supervisor antes que productor y oferente de recursos. Esa profunda transformación se hacía urgente en una situación caracterizada por interdependencias crecientes de las economías nacionales, progresiva apertura comercial, integración de los mercados financieros mundiales y acelerado cambio tecnológico (Jiménez L., 1994:1). Desde el punto de vista de los acreedores, era deseable una balanza de pagos que asegurara la suficiente cantidad de divisas externas como para pagar el servicio de la deuda (Bello, 1994). Desde un punto de vista menos ambicioso y lógico, dada la imposibilidad de los países más adeudados de lograr ese cometido, se esperaba un proceso de cumplimiento -así como de

nuevo y mayor endeudamiento- que se adaptara, en cada país, a las condiciones de los acreedores para cada país, y no a la de los captadores de recursos dentro de una estrategia regional. Todo ello implicó que América Latina iniciara el proceso de reestructuración con grandes desventajas iniciales⁶.

III. EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Todo cambio profundo en la economía afecta al pobre a través de tres canales: precios, ingresos, y servicios sociales (Korayem, 1994). Los cambios en los precios de bienes y servicios consumidos en los hogares, modifican el costo de vida y, por supuesto, mueven hacia abajo o hacia arriba la línea de pobreza e indigencia, de acuerdo al sentido del ajuste. Las transformaciones en el mercado de trabajo de la Población Económicamente Activa (PEA) inciden en el monto de sus ingresos, y ubican a los diferentes grupos de la misma arriba o por debajo de las líneas de pobreza e indigencia. Las alteraciones en la distribución del ingreso a través de los cambios en los subsidios directos o indirectos afectan, a su vez, la suma total de sus ingresos y, por lo tanto, su capacidad de consumo de bienes considerados básicos.

Las políticas que tienen consecuencia sobre ellos pueden ser directas e indirectas. Las primeras son diseñadas específicamente para apoyar el ingreso de los sectores más postergados mediante la creación de empleo para los pobres; transferencias de pagos en forma de beneficios sociales, de desempleo, de enfermedad, de incapacidad, de pensiones a los ancianos, etc.; y servicios sociales subsidiados⁷ (educación y salud, principalmente). Las segundas no son hechas específicamente para los pobres, pero modifican variables que sí los afectan: salarios, empleo, precios, etc. Ellas son aquellas políticas denominadas de precios, de reforma del tipo de cambio, de reforma monetaria, de ingresos fiscales, y de reforma del sector público, verdaderos motores del ajuste estructural.

Toda política que incremente el costo de vida, reduzca o elimine subsidios, produzca desempleo y disminución de los salarios reales, y aumente la desigualdad de los ingresos, atenta sobre las condiciones de vida de los más pobres. Esto es, a grandes rasgos lo que habría traído el ajuste estructural para vastos sectores de la población.

El incremento del costo de vida deviene directamente del incremento de los precios (cualquier suba por pequeña que sea tiene un gran impacto sobre una población que, por propia definición, vive al límite); y de la reducción o eliminación de subsidios (este ingreso social integra una parte proporcionalmente importante de los ingresos de los pobres).

El deterioro en el mercado laboral (empleo y salarios) surgiría:

- (a) de la implementación de la reforma del sector público (con la reducción de los planteles antes de la privatización de las empresas públicas, así como de la disminución del sector público remanente para achicar el gasto, más la baja en las inversiones públicas y del congelamiento de los salarios);
- (b) de la pérdida de control colectivo del sector laboral (promovido por las nuevas leyes laborales, la reducción del poder sindical, y la absorción de parte de los líderes laborales por el paradigma vigente); y,
- (c) del impacto sobre la producción total (que tuvo la apertura del mercado interno a la producción externa sobre el producto y la productividad, afectando la generación de oportunidades de empleo en la economía en general).

En un mercado laboral ‘liberalizado’ el desempleado pobre, menos educado y capacitado, carente de conexiones e influencias, vería reducidas sus chances de obtener un nuevo trabajo y, en consecuencia, sus ingresos disminuirían.

A su vez aumentaría la desigualdad de los ingresos:

- (a) mediante nuevas y mayores tasas (que son regresivas), subsidios que se reducen o desaparecen, y de los servicios de bienestar que se encarecen o desaparecen;
- (b) por la disminución de los salarios reales y el aumento de los precios; y,
- (c) la devaluación de la moneda (que tiene un efecto favorable a corto plazo si ayuda a controlar y reducir la inflación, pero que también es aprovechado por aquellos que tienen depósitos en el extranjero, con los cuales se hacen de activos en el país).

Las políticas directas habrían disminuido en cuanto a los recursos *per capita* convirtiéndose en marginales dentro de la inversión social, aunque haya habido en los últimos años un sesgo hacia la focalización en los más desposeídos. Sin embargo, sus efectos positivos a corto plazo sobre la población a la que esos recursos pueden llegar, no pueden justificar las consecuencias negativas que tendrían en el mediano plazo sobre el cambio de cobertura de estas políticas sociales. De la universalidad en las prestaciones se pasó al particularismo, sin tener en cuenta a los nuevos pobres⁸ que estarían apareciendo en el panorama social. Significativos sectores de la sociedad son considerados estructuralmente no pobres en un contexto de creciente consolidación del desempleo de largo plazo. Estos sectores no pueden acceder a los servicios privatizados por carencia de ingresos, pero tampoco pueden acceder a los subsidiados. A largo plazo, la

focalización debería ser tan grande que tendería a universalizarse nuevamente. Y eso en el mejor de los casos.

Además, al no poder acceder gran parte de la población a servicios considerados básicos, porque ha disminuido la oferta y la calidad debido a la reducción del gasto público (por ejemplo en salud y educación), las tendencias inerciales de mejoras de grandes inversiones en esos rubros de la época anterior al cambio de modelo de acumulación (los casos de mortalidad infantil, escolarización, analfabetismo, etc.) dejarían paso a las consecuencias de una población sin educación formal, capacitación y salud. Eso daría la razón a quienes piensan en el sentido excluyente del proceso actual.

Las políticas indirectas de estabilización de precios habrían tenido ciertos efectos positivos al principio del proceso, que se habrían perdido luego con las consecuencias negativas posteriores, como se ha visto más arriba. Un ejemplo de ello es el control de la inflación, que posibilitó un mayor nivel de consumo y acceso al crédito de los estratos más pobres pero que paulatinamente disminuyó al mantenerse nominalmente constante los salarios y perder, en consecuencia, su poder adquisitivo⁹.

IV. EVOLUCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Algunos indicadores del Índice de Desarrollo Humano

Los indicadores del Índice de Desarrollo Humano del PNUD han sido utilizados para ofrecer una visión macro de la evolución de la Calidad de Vida de la mayoría de las naciones del mundo. Han sido objetos de críticas, entre otras, porque no pueden captar unidades territoriales menores al de país, o si lo hacen, es muy difícil obtener la información básica para construir los indicadores. Aparte de ello, surge el interrogante si es posible adjudicar los éxitos en este campo de medición de la evolución social a las políticas actuales o, por el contrario, a los efectos inerciales de largos procesos de políticas del pasado.

Utilizando cuatro de esos indicadores (analfabetismo, evolución de la esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, y acceso al agua potable) para el total de América Latina 1950-1995 (ver Cuadro 1), se verifican enormes progresos. En primer lugar, aquel referido al analfabetismo, nos habla de ese mejoramiento, enfatizando que el gran salto se da entre 1980 y 1990, en la llamada década perdida, y en pleno período recesivo de reducción de las inversiones públicas y del Gasto Público Social (GPS). A partir de allí, de manera ligeramente declinante, parecería que tiende a mantenerse alrededor del 17%.

En la evolución de la esperanza de vida al nacer, la mayor transformación se produce antes de la plena aplicación del ajuste estructural, y luego aparece una 'meseta' que, obviamente, no podría ir más allá de los setenta y tantos años en el mejor de los casos.

**Cuadro 1: INDICADORES SELECCIONADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO.
AMÉRICA LATINA. 1950-1995**

Paises	Analfabetismo				Esperanza de vida			Mortalidad infantil				Acceso al agua potable			
	50	80	90	95	50-55	80-85	90-95	50-55	75-80	85-90	95	60	70	80	95
Argentina	13.6	8.6	4.7	4	62.7	69.7	71.4	63.6	40.5	32.2	22	48.4	86	89	
Bolivia	67.9	61.2	22.5	17	40.4	56.2	53.1	175.7	138.2	109.9	69	22.5	39.3	60	44
Brasil	50.5	39.7	18.9	17	51	63.4	64.9	134.7	78.8	63.2	44	25.1	32.8	54.9	73
Colombia	37.7	27.1	13.3	9	50.6	67.2	68.2	123.2	59.4	39.7	26	50	67.8	70.5	70
Costa Rica	20.6	15.6	7.2	5	57.3	73.5	74.7	93.8	36.6	19.4	13	58.9	78.2	86.9	99
Chile	19.8	16.4	6.6	5	53.8	71	71.5	126.2	46.6	18.1	12	51.1	81.6	81.4	71
Ecuador	44.3	32.5	14.2	10	48.4	64.3	65.4	139.5	82.4	63.4	36	20.7	42.9	51.8	64
El Salvador	60.6	51	27	28.5	45.3	57.2	62.2	151.1	87.3	57.4	36	20.8	47.2	---	73
Guatemala	70.7	62.2	44.9	44.5	42.1	59	62	140.6	82.4	58.7	44	22	42.3	52.3	71
Haití	89.5	85.5	47	55	37.6	52.7	54.7	219.6	120.9	96.6	72	4.8	2.8	---	24
Honduras	64.8	55	26.9	27	42.3	61.9	64	195.7	89.9	68.4	45	13.6	43.1	---	68
México	43.2	34.5	12.7	10.5	50.8	67.4	68.9	113.9	59	42.6	33	55.5	61	70.7	70
Nicaragua	61.6	50.4		34	42.3	59.8	63.3	167.4	93	61.6	46	15.2	38.7	---	---
Panamá	30.1	23.2	11.9	9.5	55.3	71	72.1	93	31.6	22.7	23	50.2	52.2	75.4	87
Paraguay	34.2	25.5	9.9	8	62.6	66.4	66.9	73.4	52.8	48.9	41	10.5	11.1	20.5	30
Perú	38.9	14.9		12.5	43.9	58.6	61.4	158.6	104.9	88.2	47	28.1	29.6	37.9	47
Rep.Dom.	57.1	35.5	16.7	18	46	64.1	65.9	149.4	84.3	65	37	19.7	---	---	85
Uruguay		9.5	3.8	2.5	66.3	70.9	72	57.4	42.4	24.4	18	59.5	80.6	86.5	82
Venezuela	50.5	37.3	11.9	9	55.2	69	69.7	106.4	43.3	35.9	23	41.6	72.4	85.3	55
TOTAL	47.5	36	17.7	17.2	50.2	64.38	65.91	130	72.33	53.48	36.15	32.53	48.4	65.7	66.77

Fuentes: Tabulados propios sobre CEPAL (1991: Cuadro 8). La información de 1995 reconoce como origen al World Bank (1997: Tables 1.1 y 1.2).

En donde se verifica una aceleración muy positiva es en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, con una velocidad mayor en los últimos cinco años del período observado.

Por último, donde es perfectamente claro que no se está progresando es en cuestiones de saneamiento, medido por el acceso al agua potable. En el Cuadro 1 se observa que la transformación acaecida desde los años cincuenta se estanca en los ochenta. Uno podría decir que una de las hipótesis explicativas de esta situación es que en razón de las economías de escala y la densidad de la población, es mucho más costoso llegar a las poblaciones rurales con la infraestructura necesaria de provisión de agua

potable. Pero, también es de apuntar un hecho fácilmente verificable mencionado más arriba: el descenso agudo de la inversión social en saneamiento ambiental.

Se puede afirmar con grandes evidencias que las políticas públicas implementadas a partir de los años cincuenta, todavía con algún efecto inercial en el presente, mucho tienen que ver con ese panorama de positiva evolución social. También puede dejarse planteado el interrogante de hasta cuándo y cuánto se va a progresar en esas dimensiones de la vida, habida cuenta de la tendencia general a restringir el gasto social *per capita* en educación, salud, vivienda y saneamiento, incluyendo las obras públicas para toda la sociedad, como una cuestión a resolver por los propios usuarios en el mercado privado.

Claro está que ese cuadro general nada nos dice acerca de las desigualdades entre países de la región¹⁰, donde existen marcadas diferencias. Por ejemplo, si regresamos a la evolución del analfabetismo y comparamos la tasa promedio de América Latina con las de los países, es indudable que esas mejoras no han sido para todos. En todos estos casos han jugado un papel importante las condiciones de partida: por ejemplo, todavía América Latina no ha alcanzado en 1995 los valores que tenía Argentina en los cincuenta. Tanto Haití, como Guatemala, El Salvador, Honduras y la República Dominicana exhiben tasas muy superiores al promedio. En casi todos ellos existe una regresión, particularmente en Haití que se encuentra en peor situación que al principio del período en observación; mientras que en Argentina, Chile y Uruguay, falta muy poco para llegar al óptimo teórico. Sin embargo, existen serias dudas acerca de la validez de este indicador frente al panorama que nos plantea el presente y el futuro acerca de la capacitación y educación formal.

Donde las diferencias entre países son muy significativas, es en la esperanza de vida al nacer, notándose la existencia de varias y distintas América Latina. El promedio de América Latina hoy no ha llegado al exhibido por Uruguay en la década de los cincuenta. Haití, nuevamente, como país ejemplo de esas desigualdades al interior de la región, ilustra acabadamente el hecho: más de 17 años menos al comparar con el Uruguay en 1995, aunque relativamente mejor si se retrocede a 1950 (28.7 años). En esa línea cabe agregar a Bolivia, muy mencionado en la literatura neo liberal como ejemplo acerca de las bondades del ajuste estructural y que, a pesar de ello, está en peor situación que el país caribeño.

Esto también se verifica con relación a la evolución de la tasa de mortalidad infantil, quizás más dramáticamente aún: al comparar Chile y Haití se observa que fallecen 6 veces más niños menores de un año en este último país, seguido muy de cerca por Bolivia.

¿Qué decir en relación al acceso al agua potable?. Allí pueden encontrarse parte de las explicaciones acerca de las altas tasas de mortalidad infantil y de la baja esperanza de vida en Haití. Pero además nos muestra algo muy interesante de Chile y Uruguay, dos de los países más avanzados de la región: que el avance en esta dimensión de las condiciones sociales se ha frenado y está en franca regresión. ¿A quién o a qué adjudicamos ese hecho?: ¿a las economías de escala y al gran costo emergente?, ¿a las políticas previas al ajuste?, ¿o al ajuste mismo?

Es legítimo preguntarnos si esas diferencias regionales pueden ser borradas por la magia del mercado?. Mientras tanto, dirijamos nuestra atención hacia otras maneras de observar la evolución social.

Pobreza y desigualdad

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial en América Latina, en plena época del modelo de acumulación de substitución de importaciones, trajo consigo un elevado crecimiento de la economía. De acuerdo a la CEPAL (1985:33), el PBI del conjunto de los países de la región había crecido a una tasa promedio de alrededor de 5,5% por año entre 1950 y 1980. A su vez, el aumento del producto por habitante fue 2,6% al año, con lo cual se duplicó en ese lapso.

Sin embargo, tal crecimiento no tuvo un eco proporcional en la reducción de la pobreza ni en la desigual distribución de los ingresos. A ello cabe agregar, que las evidentes y positivas transformaciones económicas no fueron homogéneas ni en el tiempo ni al interior de la región, ampliándose las brechas previas entre países (CEPAL, 1985: 38-39).

Avanzada la década de 1970 ya era evidente la crisis del modelo de acumulación vigente, sujeto tanto a presiones internas como externas. De allí que no fuese de extrañar la desaceleración de la tendencia de reducción de la pobreza observada en los sesenta. La tasa de pobreza de los hogares de América Latina entre 1960 y 1970¹¹ disminuyó significativamente desde el 50% al 40% (CEPAL, 1985: 40-43), mientras que entre 1970 y 1980 la reducción fue “tan sólo” del 5%.

**Cuadro 2: EVOLUCIÓN RELATIVA DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA.
1970-1994 (PORCENTAJES DE POBLACIÓN)**

	1970	1980	1986	1990	1994
Pobres	42	41	43	46	45.5
Indigentes	22	19	21	21.5	21.1

Fuentes: Tabulados propios sobre CEPAL (1991: Cuadro 10) para 1970, 1980 y 1986. De ECLAC (1997: Table 1.4) los datos de 1990 y 1994.

La evolución relativa de la pobreza e indigencia en América Latina entre 1970 y 1994 nos dice que (ver Cuadro 2):

- (a) aunque desde 1990 existe una tendencia de reducción de la tasa de población pobre, se está lejos de recuperar el valor de 1970 (42%) y más lejos aún de aquél de 1980 (41%);
- (b) toda la década de los ochenta fue de incremento constante de tal tasa;
- (c) durante la década de los setenta todavía existía una tendencia declinante de la tasa de población pobre;
- (d) Con relación a la población indigente se está en mejores condiciones relativas en 1994 (21,1%) que en 1970 (22%), pero que es insuficiente para igualar a lo observado en 1980 (19%); y,
- (e) al igual a lo visto con relación a la pobreza, el incremento fue constante en los ochenta (aunque con una menor pendiente en la segunda mitad) y disminuyó la tasa en los setenta.

Este panorama nos hace ser prudente cuando se leen informes acerca de la 'reducción de la pobreza' y se omite especificar las fechas que se están comparando. A partir de 1990, eso es cierto. Pero, si nos estamos refiriendo a procesos más largos es evidente que esa mejora no ha existido ni remotamente.

Sí podemos afirmar que ha habido progresos –en el sentido de recuperar cifras ya lejanas- con relación a la indigencia. Allí coincidimos con algún punto a mediados de los setenta. Sin embargo, la contundencia que nos da la evolución de la pobreza en términos absolutos cambia por completo esa idea latente de mejora (ver Tabla 3).

**Cuadro 3: EVOLUCIÓN ABSOLUTA DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA.
1970-1994 (MILLONES DE PERSONAS)**

	1970	1980	1986	1990	1994
Pobres	112.8	135.9	170.2	197.2	209.3
Indigentes	60	62.4	81.4	91.9	98.3

Fuentes: Tabulados propios sobre CEPAL (1991: Cuadro 10) para 1970, 1980 y 1986. De ECLAC (1997: Table 1.4) los datos de 1990 y 1994.

En ningún momento de la historia reciente de América Latina parece haber más pobres e indigentes que en 1994. En 24 años el número de pobres se ha incrementado en más de 96 millones de personas (casi tres veces la población de Argentina). Para tener un punto de comparación que resista cualquier crítica, esa población pobre de 1994 es mayor que la población total del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Es interesante ver el freno que se había impuesto a la indigencia en los setenta y, a pesar de las mejoras en términos relativos, eso no funcionó para

los años que siguieron. Por otro lado, mientras que la población total de América Latina entre esos años se incrementó un 67%, la población pobre lo hizo a una tasa superior al 85%.

El Cuadro 4 nos permite ver qué sucedió en cuanto a la localización de la pobreza en áreas urbanas y rurales. Mientras que hasta los setenta el problema era de característica predominantemente rural (63% de los pobres

**Tabla 4 - EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE URBANA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA.
1970-1994 (PORCENTAJES)**

	1970	1980	1986	1990	1994
Pobres urbanos	37	46	55	61.2	64.7
Pobres rurales	63	54	45	38.8	35.3

Fuentes: Tabulados propios sobre CEPAL (1991: Cuadro 10) para 1970, 1980 y 1986. De ECLAC (1997: Table 1.4) los datos de 1990 y 1994.

totales eran rurales), a partir de mediados de la década pasada cambia de rumbo, y hoy el peso mayor es en el medio urbano (64.7%). Esto está íntimamente ligado al proceso de urbanización, según se desprende de la Tabla 5, que hizo que se evolucionara desde un 57.4% de población urbana en 1970 a más del 73% en 1994.

**Tabla 5 - PROCESO DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. 1970-1994
(PORCENTAJES DE POBLACIÓN)**

	1970	1980	1986	1990	1994
Población urbana	57.4	65.3	70.69	71.9	73.1
Población rural	42.6	34.73	31	28.8	26.9

Fuentes: Tabulados propios sobre la base de datos de población del CELADE (1996).

**Tabla 6 - EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDIGENTE URBANA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA.
1970-1994(PORCENTAJES)**

	1970	1980	1986	1990	1994
Indigente urbano	31	36	44	49	52.8
Indigente rural	69	64	56	50.6	47.2

Fuentes: Tabulados propios sobre CEPAL (1991: Cuadro 10) para 1970, 1980 y 1986. De ECLAC (1997: Table 1.4) los datos de 1990 y 1994.

Lo mismo cabe expresar acerca de la evolución de la indigencia (ver Cuadro 6), con una acotación muy importante: que llegados a 1994, la indigencia se reparte casi por igual entre el campo (47.2%) y la ciudad (52.8%) a pesar de ser América Latina una región altamente urbanizada. Ante ello, cabe decir que pueden existir problemas metodológicos y de calidad de la medición del fenómeno en áreas rurales que estén sobreestimando las cifras, como nos dice Altimir (1994: 11); o que realmente el vivir en la ciudad, a diferencia que en el campo, ofrecería

mayores recursos de todo tipo, constituyendo un medio ambiente más favorable para el indigente y el pobre.

A ello debe agregarse el tema de la desigualdad, en franca aceleración desde 1980. En un mundo en el cual se expande la brecha de los ingresos entre el Norte desarrollado y el Sur que no lo es, así como las desigualdades al interior de la mayoría de los países (Stocker, 1996: 26-27), América Latina aparece como un ejemplo de tal tendencia y es considerada la región del planeta donde la desigualdad es mayor. Si el coeficiente de Gini en América Latina es de 0,50 alrededor de los noventa (Psacharopoulos *et al.*, 1993:19), para el Sudeste de Asia es de 0.39 (excluyendo a China).

Toda esta información nos da la base suficiente como para decir que la situación social en general no ha mejorado desde la crisis de principios de los ochenta hasta 1994, y si lo ha hecho en algún aspecto particular como vimos al principio, nos queda la duda si no pudo haber sido más amplia. Ello legitima otra pregunta: ¿habría sido diferente este panorama con el anterior modelo de acumulación y sin el ajuste estructural?

V. POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL EXTREMO SUR DE AMÉRICA: CHILE Y ARGENTINA

Para especificar un poco más la lógica de mi razonamiento quiero mostrar a continuación la situación de pobreza y desigualdad en dos países que tienen varias características comunes -aparte de una de las fronteras más extensas de la Tierra-, diferencias acentuadas, y un incierto futuro común ligado al estilo vigente de crecimiento: Chile y Argentina.

Estas naciones fueron de las primeras en abandonar al modelo de sustitución de importaciones en la década de los setenta al mismo tiempo que gobiernos militares reemplazaban a gobiernos elegidos democráticamente; y ambos países eran quienes menores tasas de hogares pobres presentaban en 1970 frente al resto de América Latina.

Sin embargo también existen marcadas diferencias: Chile, el modelo a adoptar (Paus, 1994: 31) según los economistas neo liberales, ha transitado un camino de crecimiento ininterrumpido de su economía desde 1983; Argentina, por el contrario, recién comienza ese camino a principios de esta década y todavía ese crecimiento es inestable.

El Gráfico 1 nos dice que la tasa de hogares pobres en Chile tiene un período de muy significativa reducción relativa a partir de 1987. Pero se está lejos de las menores tasas observadas en 1980, y más aún si hacemos esta comparación con referencia a 1970. En ninguno de los casos Chile ha recuperado la tasa de esos años (más del 24% en 1994 ante el 17% en 1970).

Lo mismo podemos decir acerca de la desigualdad de ingresos: una ligera mejora relativa a partir de 1987 que se interrumpe en 1994 (Coeficiente de Gini). Mientras que la relación entre el decil superior y el inferior establece su mejor año en 1992. A ello debe agregarse que, obviamente, no se han recuperado los niveles de mediados de la década de los setenta en vinculación al Coeficiente de Gini, el cual entre esa época y 1994 experimentó un crecimiento del 24% (4% entre 1987 y 1994). En el período 1987-1994 los ingresos del decil más pobre se reducen un 9%, mientras que los correspondientes al 10% de la población más rica verifica un aumento del 7%.

En la Argentina, y específicamente en el Gran Buenos Aires¹², si en 1980 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza era del 7.5%, en 1997 había alcanzado el 18,8% (un incremento del 150%), luego de una tendencia de crecimiento que culminó en 1989-1990 (las dos grandes hiperinflaciones), seguida de una progresiva reducción hasta 1994, vuelta a crecer hasta 1996, y en disminución hasta mayo de 1997 (ver Gráfico 3).

La distribución del ingreso entre 1975 y 1997 empeoró substancialmente en la Argentina - nuevamente tomando como representativo al Gran Buenos Aires-, con una leve mejoría en la época en la cual también hubo una reducción relativa de la pobreza. El coeficiente de Gini se incrementó más de un 40%; y los ingresos del 10% más pobre de la población disminuyeron más del 51%, casi exactamente el incremento que gozaba el decil superior.

VI. HACIA EL NUEVO MODELO DE ACUMULACIÓN Y EL COMPORTAMIENTO DE ALGUNOS FACTORES CLAVES PARA LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Chile

El Gráfico 1 puede llegar a ser el sueño de muchos ministros de economía en la América Latina del presente: a excepción de las crisis de 1975-1978 y 1982-83, el PBI *per capita* en Chile ha ido evolucionando en forma sostenida y creciente, y siempre superando al observado en 1974. Sin embargo, la tasa promedio de crecimiento del PBI total durante el gobierno de Alessandri (1958-64) había sido del 3.7%; del 3.9% en el gobierno de Frei (1964-70); y 1.1% con Allende (1970-73) (Paus, 1994). Por ello, con relación a los años del gobierno militar –y descartando el período de Allende- ni el PBI, ni el producto industrial, ni el consumo *per capita* crecieron a mayor velocidad que en las etapas anteriores a 1970. Es más, la tasa promedio de inversión fue mas baja y substancialmente más alto el desempleo (Paus, 1994: 35, Table I).

En los años que van desde 1974 a la fecha es posible encontrar tres etapas en la evolución de la economía chilena: la primera, que sentó las bases del nuevo modelo de acumulación, que tuvo que enfrentar una inflación de tres dígitos, crecimiento negativo de la economía, inestabilidad macroeconómica, y un déficit fiscal equivalente al 25% del PBI (Paus, 1994: 37); la segunda, que profundizó esa base aproximadamente a partir de 1983, rectificando políticas demasiadas ortodoxas, comenzando el crecimiento constante a impulsos de una política exportadora muy agresiva; y, la tercera, con un sesgo marcado hacia la reducción de la pobreza por parte de gobiernos electos democráticamente desde 1990, y manteniendo y profundizando el sesgo pro exportador y altas tasas de crecimiento del PBI.

Aquí es interesante destacar que el principal cometido del gobierno militar (a partir de octubre de 1973), fue el destruir toda base cooperativa y socialista que pudiera haber en la sociedad chilena. Todo apuntaba a un Estado que se involucrara lo menos posible con la economía. Todo el esfuerzo en esos primeros meses fue destinado a aplicar la Doctrina de Seguridad Nacional, al igual que en muchos regímenes militares de la década de los setenta, capaz de expulsar de la región cualquier atisbo de comunismo o algo que se le pareciese.

Con origen en el trabajo de un pequeño grupo de economistas – formados en Chicago- de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la “liberalización de la economía” coincidió con esa etapa de represión homogeneizando las relaciones con la nueva política que se quería instaurar para salvar la ‘democracia’. Allí comenzó la substitución de modelo (sin implicar necesariamente ese orden y/ o simultaneidad): destrucción de todo proceso negociador entre los trabajadores y las empresas para poder implementar medidas que de otra manera hubiesen sido más costosas (de todas maneras la represión fue muy intensa) mediante la progresiva flexibilización laboral (en pleno en la segunda fase) que redujo los costos de los contratos y despidos; reducción de los salarios reales que permitió, por un lado, bajar los costos de mano de obra y poder competir en un mercado liberalizado, y bajar el déficit público, por el otro; privatización de empresas públicas para reducir por otra vía el déficit fiscal, con gran impacto sobre el empleo; apertura de la economía reduciendo drásticamente tanto el monto como el número de productos con gravámenes aduaneros, así como los subsidios a la producción local, y dejando inerme a un gran sector de la industria chilena; y la devaluación de la moneda (en una segunda etapa).

La lógica detrás de todo esto era permitir que los precios internos reflejasen los precios externos, que se permitiese la libre entrada de capital destinado a una mayor inversión productiva y al salto tecnológico, y que

Chile se volviera lo más competitiva posible en aquellos sectores en los cuales tenía más ventajas comparativas (sus recursos naturales). Sin embargo el Chile de antes de la crisis de principios de los ochenta era una economía, y después fue otra.

Si bien durante la primera fase se sentaron las bases, recién después de esos años se pasó de una economía fundada en sectores poco dinámicos como el financiero y el exportador (y poco generadores de empleo), hacia el modelo vigente hoy basado en una agresiva política exportadora de sus recursos naturales y manufacturados y cuyos excedentes se están viendo en toda América Latina como inversiones a gran escala. Chile desde principios de los ochenta, y en distintas tiempos, contó con siete factores que explican en gran medida que la obtención de divisas externas para el pago de la deuda no hubiese comprometido – como sucedió en la gran mayoría de los países de la región – el crecimiento de su economía, y que este crecimiento fuese sustentable (al menos en el período en estudio). Me refiero a la capitalización de la deuda externa; a los cinco años consecutivos en los cuales se contó con préstamos de la banca mundial equivalentes a poco menos del 4% de su PBI anual; al incremento substancial del precio internacional del cobre, su exportación tradicional, a partir de 1986; a la gran masa de inversión directa, sobre todo a partir de 1989 (Paus, 1994:41); a una tasa de cambio favorable a la exportación; a una completa flexibilización laboral; y a una gradual liberalización financiera. Estos tres últimos aspectos eran la ‘deuda’ que se tenía desde la primera fase del nuevo modelo de acumulación.

Si la tasa de desempleo era del 4.8% en 1973, y del 9.2% en 1974, la severa recesión de 1975 hace que se alcance el 14.5%¹³ (Paus, 1994:38, Cuadro 4). El desempleo (Gráfico 2) siguió creciendo hasta mediados de la crisis de 1982-83 tomando una dirección declinante hasta 1993, incluso llegando al observado en 1973. A partir de allí crece nuevamente, pero siempre lejos – en términos relativos – del período inmediatamente anterior a la crisis de principios de los ochenta.

Los salarios reales tuvieron un pico de suba alrededor de los años de la crisis, declinando muy marcadamente hasta 1987, donde comienzan a ascender de manera constante hasta el presente, superando incluso al de 1970 (ver Gráfico 2).

El Gasto Público Social (GPS) per capita, con relación a 1974, fue superior a partir de 1978, con una tendencia creciente hasta 1982. Luego comienza un período de inestabilidad hasta 1990 cuando comienza a crecer de manera sostenida. Una característica diferente respecto a la mayoría de los países de América Latina en este período (la otra excepción es

Colombia) es que el GPS entre 1980 y 1990 es anticíclico (aumenta cuando disminuye el PBI, y disminuye cuando el PBI aumenta) (ver Gráfico 2).

La declinación de la pobreza en hogares en Chile aparece asociada en gran medida, y como una primera y general hipótesis, a la tendencia declinante del desempleo y al incremento constante de los salarios reales (con mucho mayor peso en este último caso). Pero, el proceso de declinación, estacionamiento y posterior aumento de la desigualdad, aparece vinculado a una mayor concentración de los beneficios del modelo chileno en los deciles superiores del ingreso, como se observó más arriba. También la distribución del GPS es regresiva sobre todo por el alto impacto que tiene la seguridad social¹⁴ en el GPS, aunque es tal la desigualdad que termina teniendo un efecto redistribuido (Cominetti y Di Gropello, 1994: 69). La comparación entre los años de la crisis (1981-82) y los primeros de la presente década (1990-1993) con relación al GPS/PBI, y el GPS per capita en dólares, nos dicen que no hubo recuperación a los niveles de aquellos años y que ocurrieron modificaciones importantes al interior del mismo: se redujo en Educación, y aumentó en Salud, Seguridad Social y Vivienda (Cominetti y Di Gropello, 1994:31, Cuadro 6). Aparece claramente una recuperación de la prioridad fiscal del GPS en vinculación al Gasto Total en los últimos años como reflejo de la voluntad política del gobierno democrático de compatibilizar el crecimiento económico y la equidad social (Raczynski y Cominetti, 1994:42). De todas maneras, aunque no dispongo de las cifras de los últimos años estimo que la tendencia ascendente del GPS *per capita*, bien puede estar ahora en niveles superiores a 1982, con lo cual es posible, dada la importancia que tiene el ingreso social en los ingresos de los hogares pobres en Chile¹⁵, que su contribución a la disminución a la pobreza adquiera un papel de mayor importancia que el observado en la década de los ochenta.

Argentina

El crecimiento de la economía que tuvo la Argentina, completamente opuesto a lo observado en Chile, es lo que ningún ministro de economía neo liberal quiere tener, al menos hasta principios de esta década. El PBI per capita de 1975 solamente fue superado en 1977, 1979 y en 1997 (ver Gráfico 3).

El gobierno militar que tomó el poder en marzo de 1976 intentó reinserir a la economía argentina en el mercado mundial a partir de la exportación de sus recursos naturales, a la vez que enfrentaba el déficit de la balanza de pagos y la alta inflación con políticas netamente liberales (Beccaria, 1996). Esas políticas combinaron un fuerte reajuste arancelario, una sostenida revaluación del peso y la consiguiente caída del tipo de

cambio real, y una apertura prácticamente irrestricta del mercado de capital local al escenario internacional, previa liberalización de la tasa de interés nominal (Sorrouille *et al.*, 1985:60). A ello debe agregarse que para detener la inflación (que era del 38% mensual) se recurrió a congelar los salarios nominales y eliminar el control de precios internos (*Ibid.*, 1985:65).

El fracaso de esos intentos de parar la inflación y de reducir el déficit de la balanza de pagos y el déficit fiscal, tuvo otras importantes externalidades, como el conducir a la denominada desindustrialización en la Argentina. Entre 1975 y 1982 el producto industrial cayó en más del 20%, a niveles similares de 1967; la ocupación del personal de producción se redujo en un 35% (expulsándose a más de 400.000 personas); la participación de la industria en el PBI disminuyó del 28 al 22%, asociado ésto a una mayor terciarización de la economía con menores niveles de la productividad; aumentó la productividad industrial pero más debido a la racionalización de los procedimientos que a las innovaciones tecnológicas; la participación de los asalariados en los ingresos cayó del 49% al 32.5% (Sorrouille *et al.*, 1985:141). Es el período en el cual se contrae gran parte de la deuda externa -que luego se hace pública- sin una expansión de la economía, con una cuenta comercial en rojo, y sin el acceso a los créditos fáciles a largo plazo y a las tasas convenientes que abundaron en los setenta.

El primer gobierno democrático (a partir de fines de 1983) tuvo que afrontar un período de gran inestabilidad con la gran preocupación de cómo frenar la creciente inflación tratando de evitar un alto costo social. La pesada herencia de la deuda externa impidió consolidar el crecimiento del PBI observado a partir de 1983, se agudizaron los problemas de la balanza de pagos e inflación en 1984, lo cual obligó a programas contractivos de la economía. El Plan Austral de 1985 frenó un poco el ritmo de la inflación, pero no pudo consolidar la estabilidad. El estancamiento posterior a 1987, producto de la deuda externa, el manejo de las cuentas públicas, el comportamiento negativo de los términos del intercambio, y la culminación de la hiperinflación de 1989, explican sintéticamente gran parte del deterioro de su crecimiento y desarrollo. Sus efectos fueron generalizados sectorial y territorialmente, dado su origen macroeconómico. Las limitaciones del Estado se hicieron sentir sobre la inversión pública, lo que impactó en los niveles de inversión social y de infraestructura. Tampoco tuvieron éxito los intentos de innovación tecnológica en el sector agropecuario destinado a la exportación, debido al tipo de cambio real y a las amplias fluctuaciones de los precios relativos (Beccaria 1996).

El segundo gobierno democrático recién en 1991 logra detener la inflación – un logro que transforma la mentalidad de varias generaciones

que no conocieron ese fenómeno – y hacer crecer a la economía con el modelo neo liberal a pleno régimen enfocado en la privatización, la reducción del gasto público, el achicamiento del Estado, la rebaja de tarifas, la desaparición de los subsidios y un sesgo pro exportador a partir de sus recursos naturales.

La estabilidad permitió mejorar el poder adquisitivo y la difusión del crédito de consumo que impactó sobre la producción de los bienes durables. Como factor de la expansión de la economía se descansó en la entrada de capitales, que facilitaba la demanda agregada y el poder enfrentar al saldo negativo de la cuenta corriente externa. La revaluación del peso, y la disminución de los aranceles a la importación afectó la competitividad de las empresas nacionales. Si a ello se une la presión fiscal vía los impuestos muchas líneas de producción nacionales se vieron interrumpidas, volcándose la demanda hacia el exterior. El problema era reducir los costos y entró en la mira el costo laboral, y la flexibilización del mercado del trabajo. El acceso al crédito era diferencial (por lo cual se afectó a las pequeñas y medianas empresas), y por lo tanto comienza una tendencia de concentración de capital y de la producción. La crisis de México en 1994, desnudó la fragilidad de una economía que descansaba en un capital volátil, restringiéndose el crédito, elevándose las tasas de interés, y cayendo el nivel de actividad doméstico. El efecto podría haber sido peor si no hubiera ocurrido un aumento de las ventas al Brasil, de los precios internacionales y de las exportaciones. Las consecuencias fueron graves sobre las cuentas del Estado y el cumplimiento de los pagos de la deuda: al registrarse menor actividad, menor fue la recaudación y mayor la evasión impositiva. Desde el punto de vista sectorial y territorial, esta fase de economía neo liberal casi ortodoxa parece haber reforzado los desbalances estructurales preexistentes (Beccaria, 1996).

El desempleo (ver Gráfico 4) -el gran tema de la Argentina de hoy- comienza a tomar un proceso creciente a partir de 1982 – basado en la severa contracción industrial- cuando más que duplica al observado en 1980 (2.3%). Sin embargo, esta era la tendencia desde mediados de la década anterior, que no fue más evidente por el aumento del trabajo informal¹⁶. El crecimiento del desempleo comenzó a hacerse más marcado a mediados de los ochenta con tendencia a incrementarse hasta 1990 (7.3%), y a descender en 1991 cuando toma un rumbo ascendente con un pico histórico máximo de alrededor del 20% en 1995. Allí comienza un descenso hasta 1997 con un promedio en el Gran Buenos Aires del 15.65%.

El salario real nunca recuperó el nivel de 1975¹⁷ (una reducción hasta 1997 del 55%), siendo otro de los factores explicativos de trascendencia para el crecimiento de la pobreza¹⁸. Hubieron algunos intentos de

recuperación en 1980, 1984, 1987 y 1990 al 1992, que fracasaron por la alta inflación, en los tres primeros casos; y por el congelamiento del salario nominal, la reducción del mismo y el moderado incremento de los precios minoristas, en el segundo caso. La tendencia actual es hacia el deterioro.

El Gasto Público Social per capita, en un país al igual que Chile de alta inversión social relativa en América Latina, solamente a partir de 1992 supera el índice de 1975, que también fue mayor en 1980-1981 y 1987. Las oscilaciones observadas se ajustaban a los ciclos económicos de recesión y expansión. Es decir, es procíclico como la mayoría de los países en América Latina, disminuyendo en los momentos más necesarios. El GPS en la Argentina, además, se caracteriza por concentrar las erogaciones en un reducido grupo de funciones (previsión social, educación y salud). Esta concentración aumenta un 6% entre 1970 y 1994 (por el incremento de las erogaciones previsionales), dejando cada vez más caracterizado como residual a programas de asistencia social directa y complementación de ingresos incluyendo subsidios de desempleo, de incidencia mayúscula para los sectores pobres. Educación y Salud, aunque aumentaron su participación entre 1980 y 1994, a partir de 1995 fueron el punto focal de reducción de personal estatal y de disminución de los salarios reales en el sector con gran efecto sobre la cobertura de las prestaciones hacia los pobres y estratos medios (Barbeito, 1996).

El Gráfico 3 nos ofrece una interesante visión de la evolución de la pobreza, sobre todo a partir de 1987 donde tenemos mediciones continuas. Mientras que la recesión empuja hacia abajo al GPS y a los salarios reales, el desempleo acompaña al aumento de la pobreza. Esa tendencia sigue hasta 1990-1991 (posteriormente a la segunda hiperinflación), cuando tiende a recuperarse el GPS, el salario real revierte su caída y la pobreza y el desempleo alcanzan una meseta. En 1991 la pobreza comienza a descender, el desempleo también y el salario real a aumentar. Pero a partir de 1992 y hasta 1994, comienza una tendencia creciente al desempleo simultáneamente con la continuación de la reducción de la pobreza, con gran peso del incremento del salario real y del GPS para que esto último sucediese. Cuando el salario real comienza nuevamente a deteriorarse en 1994, aumenta la pobreza, que comienza nuevamente a descender, cuando comienza a reducirse la tasa de desempleo.

VII. HORIZONTE DEL PROBABLE FRACASO DEL ARGUMENTO EN TORNO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO, Y EL FUTURO DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL

Al principio de este documento, enfatizaba el hecho que el crecimiento de la economía era condición necesaria -discutible y discutido

ciertamente pero adoptado al fin – a la vez que insuficiente para reducir la pobreza y la desigualdad. Además, sostenía que ese crecimiento tenía que ser constante y a una tasa que superara al incremento de la población.

Ni Chile ni Argentina están en condiciones de asegurar que esa condición necesaria se sostenga en el mediano plazo, recalcándose que el panorama de Argentina es más crítico que el de Chile. De acuerdo a Schvarzer (1997:18), el PBI se duplicó en Argentina en el período 1954-74, pero sólo registra un alza del 40% en los 20 años siguientes. El PBI per capita de 1997 es igual al de 1974, es decir, que se recuperó nada más que el efecto del crecimiento de la población.

Sin embargo, suponiendo que Argentina - al igual que Chile - estuviera en un proceso de alto y constante crecimiento de su economía, ambos países:

1) Presentan economías que con matices se basan en gran parte en la extracción de materias primas con nulo o poco valor agregado, que aparecen como muy vulnerables ante señales ciertas de agotamiento y a la sobreoferta cíclica mundial, de la cual dependen los precios de la producción y la generación de empleo. Los mayores costos a incurrir en los aumentos de volúmenes de los recursos naturales para la exportación – casi la única alternativa para mantener constante los ingresos externos – harían peligrar para estas economías las ventajas comparativas que hoy aún exhiben.

a) En el caso de Argentina, el 65% del aumento de las exportaciones en el período 1989-1995 se origina en cinco rubros primarios (cereales, aceites, pescados, petróleo y cuero). Esos bienes, sin mayor valor agregado, lograron mejorar su oferta en magnitudes físicas al mismo tiempo que existe una evolución favorable de los precios internacionales. Otro 21% del aumento de las exportaciones se explica por los rubros automotriz y petroquímico. El primero basado casi exclusivamente en el creciente papel de los intercambios con el Brasil, mientras que el segundo se origina en las plantas creadas previamente y consolidadas antes del proceso de apertura. Es decir que, de acuerdo a Schvarzer (1997:38), el 84% del aumento de las exportaciones se deriva de las materias primas y ramas industriales estimuladas oficial y naturalmente antes que en un desarrollo fabril.

La poca inversión realizada por las empresas privadas (comparada con la realizada por la empresa estatal YPF), por ejemplo, en la búsqueda de nuevos yacimientos de petróleo y gas, nos hablan de horizontes bien definidos de agotamiento de esos recursos: 9 años para el primero, y 20 años para el segundo. Es que el ritmo de extracción aumentó un 50% desde 1985 (Schvarzer 1997:22).

Existe un peligro real de los agotamientos de las reservas ictícolas, ante un nivel de captura que está excediendo más del 44% del permitido (*Ibid.* 1997:23), al mismo tiempo que el Mar Continental Argentino se ve invadido por buques factorías de diversas banderas que explorian el recurso.

El éxito del campo argentino en su producción de granos y oleaginosas se debe en gran medida a las inversiones promovidas por el sector público en los setenta (subsidios para equipamiento, desarrollos genéticos en semillas, y fomento de la soja). La estabilidad alentó el uso del potencial previo, pero el futuro incremento de la producción descansa en inversiones adicionales. Se puede avanzar sobre tierras (afectando a la ganadería), ocupar tierras menos aptas (aumentando los costos para elevar los rendimientos), intensificando las cosechas sin rotación tierras (erosionando el suelo y debiéndose recurrir a los fertilizantes), y renovando el estancado stock de maquinarias (con la consiguiente mayor inversión).

Esto es, aumentar el volumen físico de los recursos naturales en la economía argentina implicaría, por un lado, incurrir en costos adicionales que disminuirían algunas de las ventajas comparativas en los mercados mundiales, y agotarían los recursos naturales (poniendo en severo peligro algunas reservas), por el otro lado.

b) En el caso de Chile, nueve de cada diez dólares exportados corresponden a extracción y/o leve procesamiento de recursos naturales (sector minería, forestal, frutícola, agrícola y pesquero)¹⁹, producción que enfrenta sobreoferta cíclica mundial de la que dependen los precios de los productos, los retornos de exportación y el empleo generado. De esa exportación, el 55.9% corresponde a extracción simple de recursos naturales, y el 32.3% a recursos levemente procesados (Quiroga Martínez 1996:22). Más aún, las vinculaciones del sector de exportaciones con el resto de la economía son relativamente pequeñas.

Esa vulnerabilidad de la economía chilena puede ejemplificarse con relación a la exportación agrícola. Más del 80% se asienta sobre el rubro frutícola, con las uvas y las manzanas aportando alrededor del 80% del mismo, lo que hace muy sensible al sector a shocks externos²⁰. Además, el valor agregado es muy bajo, situación que también se verifica en cuanto a la actividad forestal (Paus, 1994:48).

Esa opción de especialización de la economía chilena en productos primarios, la debilita en un proceso de desarrollo a mediano plazo (solamente podría escapar de ello la Región Metropolitana).

2) Son economías que contaminan a partir de la manera de crecer de las mismas, externalidades que no se contabilizan y que comprometen los nichos de ventajas comparativas obtenidas. La pérdida de bio sustentabilidad y el agotamiento de los recursos naturales, así como las

externalidades provenientes de la contaminación, no se están reflejando en ninguna contabilidad nacional. Si no se les pone un costo, no existen. Por un lado, esto nos habla de una base cierta para dudar de la sustentabilidad de tal manera de crecer en el corto y mediano plazo. Pero también nos está diciendo que el crecimiento del PBI y su modo de contabilizarse no estarían ofreciendo un fiel reflejo de la realidad: solamente una suerte de espejismo.

Eso es válido para ambos países, pero mucho más evidente en el caso de Chile. Los impactos ambientales de este modelo son ya visibles: la sobreexplotación y agotamiento de recursos naturales (como bosques naturales y pesquería), la presión creciente sobre la energía, los suelos y el agua; los casos geográficamente específicos de contaminación e incluso saturación de cuencas, ciudades, bahías y valles donde confluyen actividades exportadoras y de soporte (Quiroga Martínez, 1996:22).

En el caso de la extracción de cobre, que ha visto disminuir su importancia relativa en los últimos 20 años, se externalizan costos no contabilizados a través de las emisiones de anhídrido sulfuroso, arsénico y diversas partículas; la contaminación de aguas, del mar y suelos por descarga de deslaves y desechos; y, el uso desmedido de aguas y suelos (Ibid., 1996:23). Se calcula que las reservas de agua en la zona de extracción del cobre tienen un horizonte aproximado de 15 años, con lo cual la sustentabilidad de este rubro en la economía puede encontrar un futuro de mayores costos que disminuiría las ventajas comparativas.

En el sector forestal existen claras evidencias del agotamiento del recurso²¹ dado el ritmo de explotación que va más allá de las especies exóticas. Entre los efectos negativos cabe mencionar a la deforestación; la degradación de los suelos; la disminución de los cauces de aguas; los desechos y emanaciones que resultan de algunas tareas de transformación; y, el uso de pesticidas y fertilizantes en las plantaciones de pino y eucaliptos (Ibid., 1996:23).

El sector frutícola ha aumentado el valor de sus exportaciones más de 16 veces entre 1977 y 1994. Pero también ha provocado serios problemas ambientales y de salud humana por el abuso e inadecuado empleo de agroquímicos para cumplir con las normas internacionales de calidad (Ibid., 1996:23).

A ello cabe mencionar que el sector pesquero incrementó 36 veces el valor exportado y sextuplicó el desembarque desde los setenta. Pero eso se logró descuidando la conservación del ambiente marino a partir de la sobreexplotación y extinción de especies en una verdadera actividad de exploración. La industria pesquera de harina y aceites está contaminando zonas industriales por sus emanaciones de olores y desechos orgánicos y

tóxicos (*Ibid.*, 1996:23). Además, la introducción de salmónidos en el sur del país ha alterado el equilibrio ecológico y contaminado lagos por el alimento utilizado.

3) Si no existe un crecimiento a tasa elevada o éste es discontinuo, no hay salida desde el principio para resolver la situación de pobreza y desigualdad, tanto en Chile como en Argentina, aún cuando explícitamente se diera el caso de voluntad política como para que ello sucediera.

a) Hipotetizando que hubiera espacio para el tipo de crecimiento descripto, que ese crecimiento fuese constante, y que los efectos de agotamiento de los recursos y externalidades derivadas de la contaminación no hiciesen perder en el mediano plazo las ventajas comparativas (aunque el proceso, de mantenerse, es irreversible), la capacidad de crear empleo productivo capaz de superar simultáneamente el desempleo de arrastre previo y la tasa de crecimiento de la población económicamente activa es inviable.

Tomando como ejemplo a la Argentina, la recuperación del PBI per capita al nivel de 1974 realizada en la presente década, estuvo motorizada por el sector servicios (que es el tradicional, fundamentalmente el financiero, y con muy poco efecto multiplicador sobre el resto de la economía). Este sector servicios explica el 75% del aumento total del PBI entre 1980-94, y el otro 25% por el sector productor de bienes.

En el sector de bienes, solamente aquellas actividades con ventajas comparativas naturales (agricultura, pesca, minería) y otras con promoción previa (automotores) han ganado posiciones respecto a épocas previas. El valor agregado por el sector industrial se multiplica por tres durante 1954-1974, pero solo crece un 9% en los 20 años posteriores, contrayéndose su participación en el total (Schvarzer, 1997:17-18).

La reforma del Estado, con la finalidad de reducir el gasto fiscal, hizo disminuir su planta de empleados y las inversiones públicas, privatizando empresas, con el consiguiente desempleo que no fue absorbido por los otros sectores. La reactivación industrial de los últimos años se basó en aumentar la productividad apelando a la racionalización de los procedimientos y al uso de equipo existente, lo que provocó despidos en masas. A ello se une la crisis que afecta a las pequeñas y medianas empresas (que aportan el 60% del empleo industrial) ante la avalancha de productos extranjeros, la discriminación en el acceso al crédito que sufren ante las grandes empresas, los altos intereses, y la presión fiscal.

Revertir la tasa actual de desempleo, siempre y cuando se produzca un crecimiento sostenible de la producción, tomaría hasta 10 años, solamente para retornar a una tasa del 10%, varias veces mayor que la observada en 1980. Esto obedecería, de acuerdo a Monza (1996), a: que

muchos sectores seguirían presionados por incrementar aún más la productividad, proceso que se extendería incluso a la producción de no transables dado el atraso tecnológico de varias de estas actividades; la debilidad de muchas economías regionales en el marco de las reglas de juego que guían el actual proceso de acumulación; y, al ajuste en los sectores provinciales y municipales. Eso aseguraría desempleo masivo, desigual y permanente.

En el caso chileno, también se evidencia que los sectores sobre los cuales se asientan la generación de empleo no son aquellos con los mayores efectos multiplicadores hacia la economía toda, con lo cual la generación de empleo sería insuficiente aún en los sectores más dinámicos, los cuales como hemos visto, están sujetos a un futuro incierto más que probable, expuesto más arriba.

b) Si se trata de aumentar los salarios reales, en pleno descenso en Argentina, en mejor situación en Chile, esto se puede hacer trasladando la mayor productividad de la actividad económica al trabajo -en mayor proporción que a la rentabilidad del capital- con una tasa que supere el incremento del costo de vida. Pero la estrategia de crecimiento de ambos países es ser competitivos minimizando los costos, y ello implica bajos salarios. A ello debe agregarse en la realidad de ambos países una caída sostenida de la rentabilidad (por ejemplo en la agricultura chilena, uno de los principales motores de su modelo exportador)²² debido al aumento de los costos internos y a la valorización del tipo de cambio, que inciden directamente en el costo de vida. Eso hace que ese aumento del salario real sea imposible de obtener (al menos en Argentina, y muy probablemente en Chile a mediano plazo), dentro del actual contexto. Y sin ese aumento - imprescindible- no existe espacio posible para reducir substancialmente la pauperización.

c) Si se trata de diseñar una política social que apunte a mejorar la situación de los pobres y su relación con los ricos en cuanto a la distribución de los ingresos, es improbable que eso se consiga con impuestos regresivos, focalización de los programas sociales exclusivamente en los más pobres, y olvido progresivo de los sectores medios pauperizados (el ejemplo de Argentina es claro). Los impuestos gravan el consumo de las clases populares, se reduce el monto del Gasto Público Social, parte del cual se concreta en programas de asistencia directa a los más pobres que no alcanzan ni remotamente a resolver estructuralmente el problema, mientras que los nuevos pobres presionan los servicios ya congestionados y deteriorados de los pobres tradicionales (como educación y salud). Sin calificar esos sectores medios como pobres de largo alcance, y al perder los

recursos de acceso privado a esos bienes y servicios, el panorama futuro es similar tanto para uno como otro grupo social: insoluble.

Se nos dice continuamente que la falta de éxito en la Argentina de la implantación del modelo neo liberal -sobre todo con relación a las altas tasas de desempleo, pobreza y ampliación de la brecha entre los que menos y más tienen- obedece a que no se ha finalizado la flexibilización laboral, entre otras medidas "aún incompletas".

La flexibilización laboral, mientras su meta real sea mantener a un mínimo el costo de la entrada y salida del mercado del empleo, no conducirá más que a aumentar la precariedad y la inestabilidad del sector profundizando y ampliando tanto la pobreza estructural como la pauperización.

En el caso de Chile, se nos observa que nuestra crítica acerca del agotamiento de los recursos se basa en estudios incompletos y que se están instrumentando políticas de conservación del patrimonio natural, al mismo tiempo que existe un proceso de diversificación de la economía de manera de presentar un sistema más sólido frente a los desafíos que plantea la integración al Mercosur y los crecientes niveles de competitividad global.

Sin embargo, la inspección *in situ* de los enclaves madereros del sur, la visible realidad pesquera, el reclamo de los mapuches que ven invadir sus tierras para arrasar con sus recursos, nos hablan de otro panorama. A ello se suma que distintos voceros – tanto desde lo académico como político – advierten sobre un futuro basado en nada más que el desarrollo competitivo de los servicios y los recursos humanos. Agregan que los desbalances regionales crecientes plantean un futuro de desigualdad espacial y social que echará por tierra la evidente recuperación en el plano de los salarios reales, empleo, pauperización, basados en gran parte en el sacrificio pagado por varias generaciones. La deuda de la desigual distribución de los ingresos no solamente no se saldaría, sino que se incrementaría.

En el debate político entre el apoyo o no al modelo neo liberal vigente, casi se ha perdido de vista la opción de reemplazo del mismo. Como si al solo pensar en esa alternativa pudiese atribuirse la caída de los mercados financieros y la fuga de capitales que tienen en esa "cualidad" su razón de ser. Ese es el escenario actual de la discusión política-económica en la Argentina, por ejemplo.

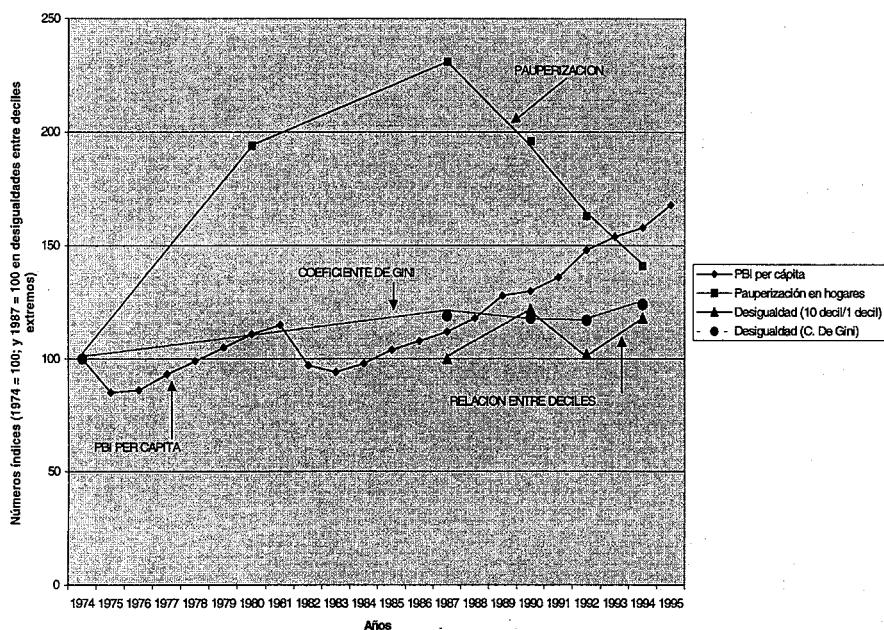
Aceptar que solamente es posible reformar el modelo como para darle un respiro al conflicto social antes que éste se vuelva ingobernable, es validar que ciertamente hemos llegado al Fin de la Historia.

Acordar con ello es sumarse a aquellos que consciente o inconscientemente niegan a gran parte de la población actual y a las generaciones venideras, el derecho a un mundo más digno de ser vivido.

La base del cambio propuesto descansa en reemplazar antes que al modelo, a los valores prevalecientes de individualismo y competencia por la cooperación y la solidaridad del "tejido" geográfico y social. Se trata de construir -a partir de las ventajas comparativas concentradas tanto espacial como socialmente- redes que soporten a los peores posicionados mediante excedentes compensatorios²³ (que reduzcan la pobreza, la desigualdad, las desfavorables condiciones geográficas, la excesiva distancia, la carencia de recursos, etc.).

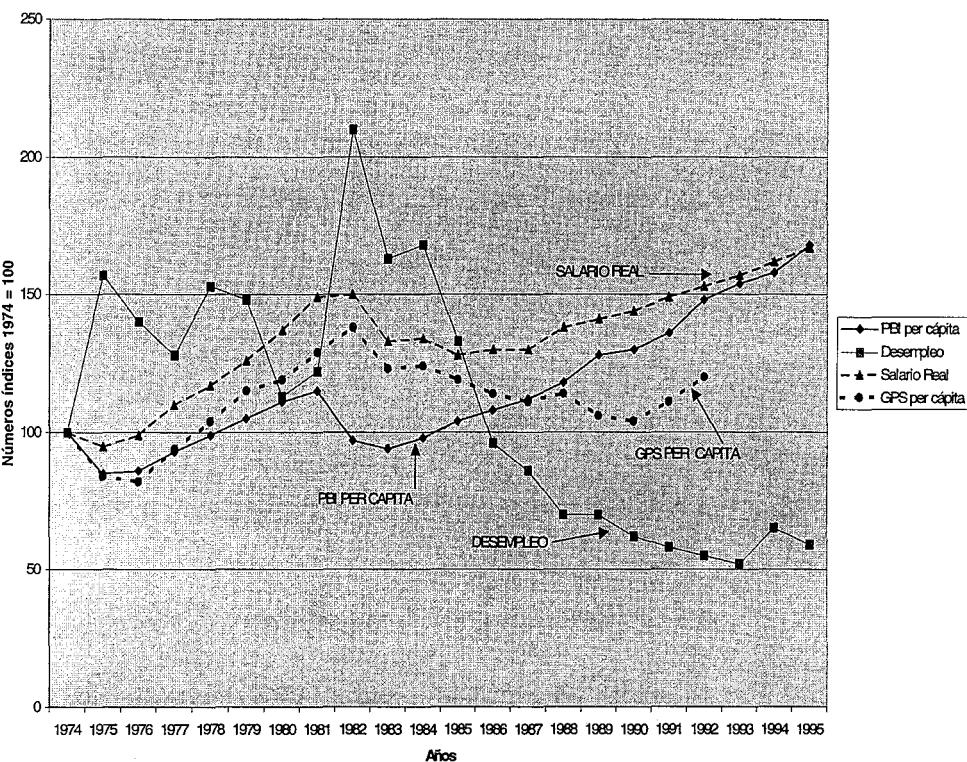
Pero eso solamente es posible lograr revirtiendo los términos del slogan "pensar globalmente y actuar localmente". La experiencia que estamos viviendo nos dice que el pensamiento local – desde abajo, tanto geográfica como socialmente – debe necesariamente construir ese pensamiento global que se traduzca a su vez en una acción global. De esa manera, el nuevo contenido del proceso de globalización permitiría la integración antes que la actual fragmentación, e impediría la más que probable victimización de la democracia, una de las primeras "bajas" si los conflictos y caos crecientes se des localizan adquiriendo una dimensión mundial.

Gráfico 1: PBI per cápita, Pauperización y Desigualdad de Ingresos. Chile. 1974-1995



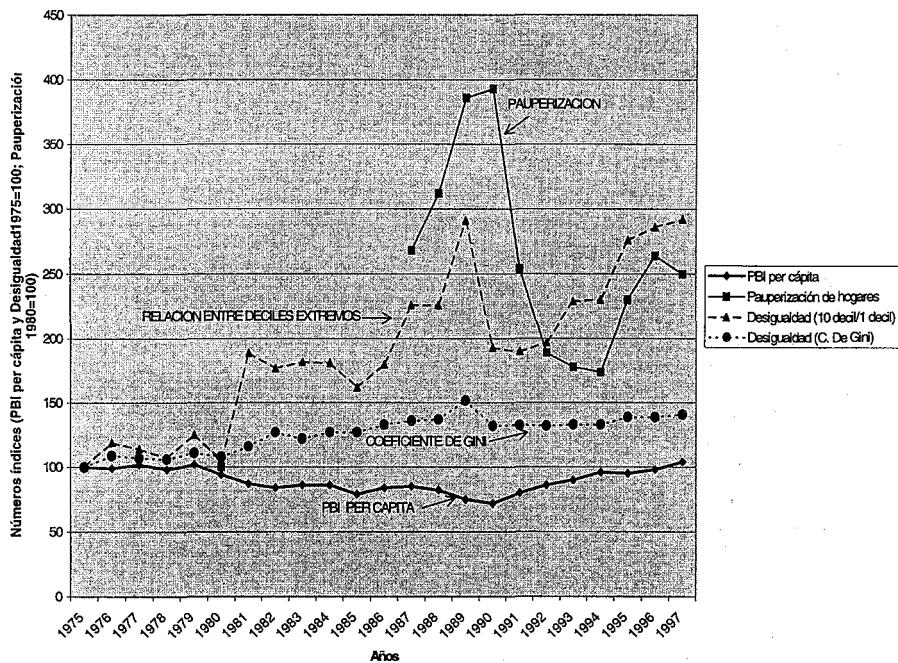
Tabulados propios. Con relación a los datos PBI per cápita, al PBI total 1974-1989 (Paus, 1993: Table 3) y 1990-1995 (FIDE, 1996: 37) se sustrajo la tasa anual de crecimiento de la población de acuerdo al CELADE (1997). Con relación a los datos de hogares pobres, total nacional, 1974 corresponde a CEPAL (1991: Cuadro 11); 1980 a Altimir (1994: Cuadro 3) citando a Pollack y Uthoff (1987), *Pobreza y Mercado de Trabajo en el Gran Santiago*, OIT/PREALC, Documento de trabajo n° 299, Santiago de Chile; y 1987, 1990, 1992 y 1994 de CEPAL (1996). Los datos de Desigualdad, y en referencia al Coeficiente de Gini, el correspondiente a 1974 pertenece al observado en 1968 (CEPAL, 1979); los datos de 1987, 1990, 1992 y 1993 surgen de cálculos propios sobre CEPAL (1993) y CEPAL (1995, b). A esas mismas fuentes se deben los cálculos propios sobre la relación del 10% más rico de la población con el 10% más pobre.

Gráfico 2: PBI per cápita, Desempleo, Salario Real y Gasto Público Social. Chile. 1974-1995



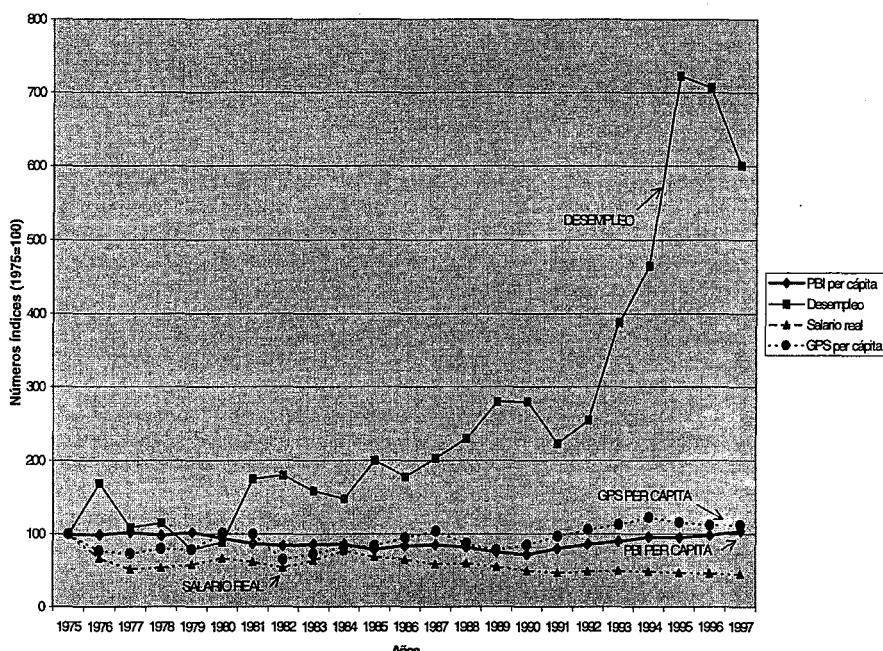
Tabulados propios. Con relación a los datos PBI per cápita, al PBI total 1974-1989 (Paus, 1993: Table 3) y 1990-1995 (FIDE, 1996: 37) se sustrajo la tasa anual de crecimiento de la población de acuerdo al CELADE (1997). La información sobre Desempleo desde 1974 a 1991 se origina en Paus (1993: Table 3), 1992 y 1993 en FIDE (1996: 47), y 1994 y 1995 en República de Chile (1996: 137). La información acerca del Salario real de los años 1974 a 1991 es de Paus (1993: Table 4), y de 1992 a 1995 de FIDE (1996: 46). Los datos del Gasto Público Social per cápita de 1974 a 1988 son de Raczyński y Cominetti (1994: Cuadro 7), y de 1989 a 1992 a Petrei (1996: Cuadro 2).

Gráfico 3: PBI per cápita (total del país), Pauperización y Desigualdad (Gran Buenos Aires). Argentina. 1975-1997



Tabulados propios. La información acerca de la serie de PBI per cápita 1975-1993 fue tomada de Roberto Kozulj (IDEE-Fundación Bariloche), "Uso y abuso de la paridad cambiaria como instrumento de la política económica", *Desarrollo y Energía*, vol. IV, nº 8 (1995) IDEE/FB. De 1994 a 1997 la fuente es FIDE (1997). La serie de Kozulj, empalmada con datos de FIDE, se calcula sobre la base de datos originados en la misma fuente, a precios de mercado en australes de 1970, actualizados a partir de 1980 con la nueva metodología a precios de 1986 (FIDE, enero y febrero de 1995). Para los datos de pobreza en hogares del Gran Buenos Aires se basó en Beccaria (1996) para el correspondiente a 1980, en 1987 el dato proviene de la EPH del INDEC, y para el resto de la serie de Secretaría de Programación Económica (1997). En 1997 la medición corresponde a mayo, en el resto se han promediado las dos mediciones anuales. Para el cálculo de los Coeficientes de Gini y de la relación entre el 10% de la población más rica y el 10% de la población más pobre se ha recurrido a FIDE (1992) para los años 1975 a 1984, y a FIDE (1997, b) para 1985 a 1997. Los datos, en su gran mayoría, corresponden a mediciones de perceptores de hogares del Gran Buenos Aires realizadas en octubre. El dato de 1997 se refiere a mayo.

Gráfico 4: PBI per cápita (total del país), Desempleo y Salario Real (Gran Buenos Aires) y Gasto Público Social (total del país). Argentina. 1975-1997



Tabulados propios. La información acerca de la serie de PBI per cápita 1975-1993 fue tomada de Roberto Kozulj (IDEE-Fundación Bariloche), “*Uso y abuso de la paridad cambiaria como instrumento de la política económica*”, *Desarrollo y Energía*, vol. IV, nº 8 (1995) IDEE/FB. De 1994 a 1997 la fuente es FIDE (1997). La serie de Kozulj, empalmada con datos de FIDE, se calcula sobre la base de datos originados en la misma fuente, a precios de mercado en australes de 1970, actualizados a partir de 1980 con la nueva metodología a precios de 1986 (FIDE, enero y febrero de 1995). Los datos de desempleo abierto corresponden a la PEA del Gran Buenos Aires y fueron brindados por el Departamento de Difusión del INDEC. Los datos de Salario real del Gran Buenos Aires 1975-1993 se extraen del trabajo de Kozulj ya mencionado. El resto de la serie fue construida sobre la base de FIDE (1997, a: 22). La serie del Gasto Público Social per cápita, años 1975 a 1979 se origina en PRONATASS (1990: Cuadro 4.15), y de 1980 a 1997 sobre datos brindados por la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social – SSIP y GS – SPE. Para empalmar la serie de 1975-1979 en australes de 1986 con la serie 1980-1997 en pesos se utilizó el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual fue multiplicado por los valores en australes de 1986 a los valores de la serie 1975-1979, logrando el empalme con la serie 1980-1997 en pesos de 1997. Luego se tomó el índice 1975=100 y se obtuvieron los correspondientes números índices para toda la serie.

Notas

- 1 Filgueira y Rodriguez (1996: 97) mencionan a los siguientes autores y obras:
 - a) Albert Berry (1992), "Distribution of Income and Poverty in Latin America: recent Trends and Challenges for the 1990s", in Ritter et al. (eds.), *Latin America to the Year 2000*, Praeger, New York-London, pp. 67-80.
 - b) Firebaugh & Beck (1994), "Does economic growth benefit the masses?", *American Sociological Review*.
 - c) Guy Pfefferman (1990), "Poverty alleviation", in John Williamson (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economy, Washington D.C.
- 2 El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de los ingresos que se deriva de la curva de Lorenz. La curva de Lorenz es una distribución acumulativa de los ingresos de toda la población, dividida en 10 grupos del 10% cada una. En los extremos de la misma el 0% de la población gana el 0% del ingreso nacional, mientras que el 100% de la población gana el 100% de los ingresos. El coeficiente de Gini varía entre cero (igualdad perfecta) y uno (desigualdad perfecta).
- 3 Desde una economía de industrialización pesada, hacia textiles y otros bienes de consumo y agricultura, por ejemplo; y desde un modelo orientado a la substitución de importaciones con mercado interno, hacia otro destinado a la exportación de los recursos naturales con ventajas comparativas, como otro ejemplo.
- 4 Todos factores con impacto negativo directo sobre la balanza de pagos. A ello se le agrega el derivado de la deuda externa y se obtiene un panorama casi completo.
- 5 Es dentro de este contexto que debería entenderse la ajustada apreciación de Lo Vuolo y Barbeito (1993) cuando expresan que la verdadera década perdida de América Latina fue la de 1970, y no la de 1980 como la define la CEPAL.
- 6 De acuerdo a Massad y Zalher (1984: 100), si el comercio y las finanzas internacionales hubieran vuelto a las condiciones normales previas a la crisis, es decir, con una relación de los precios de intercambio similar a la de 1980 (25% más elevada que en 1983) y tasas de interés idénticas a las registradas cuando se contrató el grueso de la deuda (cuatro puntos porcentuales menos), América Latina hubiera podido respetar sus compromisos de pagos externos sin sacrificar ni sus niveles de consumo ni sus posibilidades de crecimiento económico.
- 7 En realidad, sólo en teoría algunos de los servicios sociales favorecen exclusivamente a los pobres: todos los sectores sociales se apropián de un porcentaje apreciable de los ingresos sociales.
- 8 Sectores con niveles altos de educación formal que por edad o por ser considerados obsoletos para los nuevos procesos de transformación económica en marcha, entran en espirales de pauperización que son más profundos cuando el desempleo es de largo plazo, cuando no pueden ser suplementados por otros ingresos familiares, y cuando agotan los ahorros y los bienes. A largo plazo tal situación los clasificaría, formal y realmente, como pobres estructurales.
- 9 Argentina en los noventa constituye un claro ejemplo de ello.
- 10 Como tampoco nos dice acerca de las más que probables desigualdades al interior de cada ciudad, por ejemplo.

- 11 Las cifras del período 1960-1970 corresponden a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú, de manera de hacer posible la comparación, de acuerdo a la CEPAL. De todas maneras, estos países representaban en 1970 al 70% tanto del PIB como de la población total de América Latina.
- 12 Agrupa a la Capital Federal y a los 19 Partidos de la Pcia. de Buenos Aires situados inmediatamente alrededor de la misma. Se ha aceptado como representativo de la situación en Argentina dado que localiza a un tercio de la población total del país y a alrededor del 40% de la población urbana.
- 13 En realidad las estadísticas marcan una tasa del 16,8% pero he preferido excluir a aquellos empleados gubernamentales que estaban en programas de emergencia laboral. Este programa se mantiene hasta 1988.
- 14 Si excluimos la Seguridad Social, que tiene un coeficiente de Gini de 0,41% (Cominetti y Di Gropello, 1994: 67, Cuadro 16), la estructura distributiva es levemente progresiva (Cominetti y Di Gropello, 1994: 69).
- 15 Los subsidios implícitos en el GPS suplementaban en forma importante el ingreso convencional de los dos primeros quintiles, especialmente el más pobre. En el caso de Chile en 1990 representaban el 170% de tal ingreso (Petrei, 1996: 19).
- 16 Si entre 1980 y 1990 el PBI creció 9%, el empleo aumentó un 27% (Beccaria, 1996).
- 17 El promedio de las remuneraciones cae, en el primer año del gobierno militar, un 30% respecto del correspondiente a los años previos (Beccaria, 1996).
- 18 El efecto contrario también es válido: cuando se recupera el salario real disminuye la pobreza.
- 19 La composición sectorial de las exportaciones era en 1994: 45,5% mineras, 17,1% agropecuarias, 14% forestal, y 11,7% pesqueras (Quiroga Martínez, 1996: 22).
- 20 A manera de ejemplo, recordar el descubrimiento de dos uvas envenenadas en un embarque a USA de hace algunos años atrás, y lo que ese hecho significó en la pérdida de mercados.
- 21 Como ejemplo de estudios que explicitan este fenómeno, Eva Paus (1994: 48 y 55) menciona a Pablo Jorge Donoso Hiriart (1991), "Diagnóstico de la situación del bosque nativo en Chile", (Trabajo presentado para la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de Chile, CODEFF, Santiago, Junio, mimeo).
- 22 De acuerdo a Iván Nazif, *Encuentro sobre Alternativas para el Desarrollo Regional*, Alianza UCR-FREPASO, FADE-IPA, Buenos Aires, 10 y 11 de septiembre de 1998.
- 23 Al respecto, me estoy refiriendo a un "impuesto tipo Tobin" que vaya mucho más allá de lo originalmente sostenido por ese autor, superando incluso las propuestas explicitadas por otros durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Copenhagen, marzo de 1995.

Referencias bibliográficas

- Altimir, Oscar (1994), 'Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste', *Revista de la CEPAL*, No. 52, Abril. Santiago de Chile.
- Barbeito, Alberto C. (1996), *Estado de Bienestar y Gasto Público Social: Del ajuste macroeconómico a las reformas neoconservadoras*. I Seminario de la Sección Argentina de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio "Impactos Territoriales de la Reestructuración Laboral en la Argentina", Fundación Bariloche-Universidad Nacional de General Sarmiento, 27-30 de Mayo. San Carlos de Bariloche.
- Beccaria, Luis (1996), *Reconversión, Mercado de Trabajo y Distribución del Ingreso*. I Seminario de la Sección Argentina de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio "Impactos Territoriales de la Reestructuración Laboral en la Argentina", Fundación Bariloche-Universidad Nacional de General Sarmiento, 27-30 de Mayo. San Carlos de Bariloche.
- Bello, Walden with Shea Cunningham and Bill Rau (1994), *DARK VICTORY. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*. Chipping Norton: Pluto Press with Food First and Transnacional Institute.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1996), 'América Latina: Población Económicamente Activa'. *Boletín Demográfico*, Año XXIX, No 57. Santiago de Chile.
- CEPAL (1979), *América Latina en el umbral de los años 80*. Santiago de Chile.
- _____ (1985), *La Pobreza en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL No 54. Santiago de Chile.
- _____ (1991), *Nota sobre el Desarrollo Social en América Latina*. Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 y 19 de Julio. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (1993), *La pobreza en Chile en 1992*. Santiago de Chile.
- _____ (1995a), 'Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995'. *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, No 585/586, Diciembre.
- _____ (1995b), *La medición de los ingresos en la perspectiva de los estudios de la pobreza. El caso de la encuesta CASEN de Chile: años 1987 a 1994*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (1996), *La sensibilidad del indicador de pobreza. Un análisis a partir de diferentes opciones metodológicas*. División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Comineti, Rosella y Emanuela Di Gropello (1994), *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ECLAC (1997), *The Equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit*. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean , First Regional Conference in Follow-up to the World Summit for Social Development. São Paulo: Brazil, 6-9 April.
- FIDE (1992), 'Ajuste y pauperización'. *Coyuntura y Desarrollo*. Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, No. 169, Septiembre.
- _____ (1996), 'Política económica y crecimiento sostenido: la experiencia chilena',

- Coyuntura y Desarrollo*. Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, No. 213, Junio. pp. 36-53.
- _____, (1997a), 'La precarización laboral y el modelo de convertibilidad'. *Coyuntura y Desarrollo*. Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, No. 226, Agosto.
- _____, (1997b), 'Datos básicos sobre distribución del ingreso y salarios', *Coyuntura y Desarrollo*. Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, No. 228, Octubre.
- Filgueira, Fernando, y Jorge Rodríguez (1996), 'Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina'. *Cuadernos del Clae*, Año 21, No. 77.
- Jiménez L., Luis Felipe (1994), *La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales*. CLAD/SELA/CEPAL, Proyecto Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe, LC/R. 1463. Santiago de Chile.
- Korayem, Karima (1994), *The impact of structural adjustment and stabilization policies on the poor in Egypt and how do they adapt*. TWF & The Unicef.
- Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito (1993), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas (CIEPP), Miñoz y Dávila Editores.
- Massad, Carlos y Roberto Zahler (1984), 'El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global'. *Revista de la CEPAL*, No. 23, Agosto.
- Monza, Alfredo (1996), *La macroeconomía de la crisis ocupacional actual*, I Seminario de la Sección Argentina de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio "Impactos Territoriales de la Reestructuración Laboral en la Argentina", Fundación Bariloche-Universidad Nacional de General Sarmiento, 27-30 de Mayo. San Carlos de Bariloche.
- Paus, Eva A. (1994), 'Economic Growth through Neoliberal Restructuring? Insights from the Chilean Experience'. *The Journal of Developing Areas*, 28, October.
- Petrei, A. Humberto (1996), *Distribución del ingreso: el papel del Gasto Público Social*. Naciones Unidas, CEPAL, Proyecto Regional de Política Fiscal / PNUD. Santiago de Chile.
- PRONATASS (1990), *El Gasto Público Social*. Vol. I y II, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Economía.
- Psacharopoulos, George et al. (1993), *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del decenio de 1980*. Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Técnico, Programa de estudios regionales, LAT Regional Studies Report No. 27. Washington D.C.
- Quiroga Martínez, Rayén (1996), 'Globalización e Insustentabilidad. El Caso de Chile'. *Formación Ambiental*, Vol. 7, No. 16, Mayo-Agosto.
- Raczynski, Dagmar, y Rossella Cominetti (1994), *La Política Social en Chile: panorama de sus reformas*. Naciones Unidas, CEPAL, Proyecto Regional de Reformas de Política Pública / Gobierno de los Países Bajos. Santiago de Chile.
- Schvarzer, Jorge (1997), 'Problemas Actuales de la Estructura Productiva Argentina. Elementos para un diagnóstico'. *Realidad Económica*, No. 151.
- Secretaría de Programación Económica (1993), *Informe Económico. Primer trimestre de 1993*.

- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, Mayo, año 2, número 5. Buenos Aires.
- _____(1996), *Informe Económico. Año 1996*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, Año 6, Número 20, Abril. Buenos Aires.
- _____(1997), *Informe Económico. Segundo Trimestre de 1997*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, número 22. Buenos Aires.
- Sinha, Radha (1995), 'Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues'. *World Development*, Vol. 23, No. 4.
- Sorrouille, Juan V. et al. (1985), *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-Centro de Economía Transnacional.
- Stocker, Herbert (1996), *Changes in the International Distribution of Income*. Working Paper # 227. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- The World Bank (1997), *World Development Indicators*. Washington, D.C.