2863 N 18. 21 C 421

CEPAL. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Cap. V "Pobreza y desarrollo sustentable". CEPAL/ONU, Santiago de Chile, 1991. pp. 65-76.

ORDINACION DE HUMANIDADES
GRAMA UNIVERSITARIO TUDIOS DE GENERO RO DE INFORMACION DOCUMENTACION"

Capítulo V

003198

POBREZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

La dificultad de acumular capital, en todas sus formas, es un rasgo que define la pobreza. Sin embargo, la experiencia demuestra que hay alternativas importantes de acumulación de capital natural para los estratos de bajos ingresos.

1. Magnitud de la pobreza

Hacia fines de los años ochenta había cerca de 183 millones de personas pobres en América Latina: 71 millones más que en 1970 y 47 millones más que en 1980. Del total de pobres existentes al finalizar la década, alrededor de 88 millones eran indigentes.[1] El incremento del número de personas pobres durante el decenio recién pasado se concentró casi en su totalidad en las zonas urbanas, si bien la proporción de la población pobre en estado de indigencia aumentó en mayor medida en el área rural. En todo caso, mientras en 1970 sólo el 37% de los pobres residían en las ciudades, hacia fines del decenio de 1980 más de la mitad de los pobres eran urbanos. (Véase el recuadro V-1.)

Hay que destacar, en primer lugar, la variedad de situaciones que se presentan en la región. Por un lado, de acuerdo con un documento de la CEPAL,[2] Argentina y Uruguay tienen los porcentajes de pobreza más bajos: tanto en 1980 como en 1986, ésta afectaba a menos de uno de cada seis hogares. En el otro extremo, Guatemala y Perú presentan las mayores proporciones de pobreza a nivel nacional. En el primer caso ésta alcanza a cerca de las dos terceras partes de los hogares, y en el segundo, a alrededor de la mitad. Entre ambos polos se ubican dos grupos de países en que la pobreza se sitúa entre un quinto y dos quintos del total de los hogares. Al primer grupo, con proporciones relativamente más bajas, pertenecen Costa Rica, Venezuela y México, mientras que en el segundo se encuentran Panamá, Colombia y Brasil.

La proporción de hogares indigentes también varía ampliamente entre países, desde niveles cercanos al 5% en Argentina y Uruguay hasta porcentajes superiores al 20% en Perú, e incluso superiores al 30% en Guatemala. Los países restantes se ordenan entre estos valores extremos en una forma similar a la observada en relación a los niveles de pobreza.

La comparación entre los niveles de pobreza existentes en 1970 y en 1989 permite relacionar la evolución de la pobreza con variaciones en los niveles de ingreso y cambios en la distribución de éste. Así, los dos países que experimentaron los mayores índices de crecimiento en ese período (Brasil y Colombia) son los que exhibieron los mayores descensos en la magnitud de la pobreza. Además, Brasil y Colombia no atravesaron entre 1970 y 1986 por un período recesivo tan profundo como en el resto de los países. La disminución (algo menor) de la pobreza en México podría explicarse no sólo por el incremento de su ingreso en el período, sino también por una mayor participación en la distribución de los hogares de los tramos más bajos.

Pamplona

Recuadro V-1

EVOLUCION Y COBERTURA DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

La crisis económica que afectó a los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además generó nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social. La evolución de la pobreza es una de las principales manifestaciones de tales obstáculos.

AMERICA LATINA: EVOLUCION Y COBERTURA DE LA POBREZA

(En % de la población y millones de personas)

	1960	1970	1980	1986	1989
Pobreza (%)	51.0	40.0	41.0	43.0	44.0
(personas)	110	113	136	170	183
Indigencia (%)	26.0	19.0	19.0	21.0	21.0
(personas)	56	54	62	81	88

Fuente: CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/G.1653-P), Santiago de Chile, marzo de 1991; y CEPAL/PNUD, *Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina* (E/CEPAL/G.1139), Santiago de Chile, diciembre de 1980.

De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, a finales de los años ochenta en América Latina habría 37% de hogares en situación de pobreza y 17% en condiciones de indigencia. A nivel urbano, estos **porcentajes alcanzarían a 31% y 12%**, respectivamente, en tanto que para las áreas rurales los mismos serían de 54% y 31%. Respecto de 1970 **estas cifras indican un fuerte aumento de la pobreza urbana (de 26% a 31%)** y una baja también significativa de la pobreza rural (de 62% a 54%). Cambios en el mismo sentido, pero de menor magnitud, se habrían producido en cuanto a los **hogares en situación de indigencia.**

La pobreza en América Latina es hoy un fenómeno mayoritariamente urbano, fruto tanto de la fuerte expansión de sus principales ciudades –en los últimos veinte años la proporción de la población urbana en la región pasó de 58% a 69%–, como del hecho que el incremento en los índices de pobreza **se concentró en estas zonas, particularmente durante** el período de crisis. Así, mientras en 1970 sólo 37% de los pobres residían en las zonas urbanas, hacia **fines del decenio de 1980 más de la mitad (57%) son** urbanos. En cambio, si se centra la atención en los extremadamente pobres o indigentes se puede afirmar que hoy, al igual que en 1970, la mayoría de éstos reside aún en áreas rurales, no obstante el **crecimiento (de 31% a 45%) de la proporción de población urbana dentro del total de indigentes.**

AMERICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA EN 1989

(Proyección a partir de cifras de 1986)

	Hogares				Población			
	Pobreza		Indigencia		Pobreza		Indigencia	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	34 600	37	15 800	17	183 200	44	87 700	21
Urbano	20 300	31	7 600	12	103 700	36	39 400	14
Rural	14 300	54	8 200	31	79 500	61	48 300	37

Fuente: CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/G.1653-P), Santiago de Chile, marzo de 1991.

caso de Argentina, donde la proporción de lación en estado de pobreza aumentó en 5 porcentuales entre 1970 y 1986, puede arse tanto por la marcada reducción en el o como por el deterioro en su distribución. sta Rica, Perú y Venezuela, donde se dieron ientos de la pobreza que fluctúan entre 1 y tos porcentuales, los niveles de ingreso ial per cápita alcanzados en 1986 eran res a los de 1970. Estos países, con la ción del Perú, experimentaron aumentos iantes del ingreso en los años setenta, sufrieron fuertes reducciones del mismo curso de los ochenta, presumible- acompañadas de un aumento en la concen- n.

descrito también está vinculado al iento de la población urbana y rural. Para ca Latina en su conjunto se estima que e los años setenta el porcentaje de hogares ación de pobreza, al igual que aquéllos en ión de indigencia, se redujo de 40 a 35% en ner caso y de 19 a 15% en el segundo. Entre y 1986, en cambio, la tendencia parece se revertido, y tanto la pobreza como la ncia aumentaron en 2 puntos porcentuales. cimiento de la proporción de la población a en prácticamente todos los países, y los cios relativamente mayores que produjo la en los hogares de esas áreas, podrían ar que entre 1970 y 1986 la pobreza en las urbanas se haya incrementado, como rción de la población total, en 4 puntos ntuales (de 26 a 30%), y que en los años de iento de los setenta ésta se haya reducido o un punto. En las áreas rurales, en cambio, odujo aparentemente una importante ción del porcentaje de hogares pobres e los años setenta (de 62 a 54%), y éste se vo sin mayor variación entre 1980 y 1986, e aumentó la proporción de pobres en de indigencia.

a hablar de pobreza, es necesario tomar en un número importante de dimensiones del ollo económico y social. Estas marcarán las ncias de carácter entre la pobreza existente egión y aquélla en las demás regiones del o.

2. Población, pobreza y medio ambiente

Es imposible demostrar que una alta tasa de crecimiento de la población, producto de la elevada fecundidad, debe estar necesariamente asociada a un menor desarrollo y, por lo tanto, a situaciones de pobreza. Sin embargo, las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan. Además, las estimaciones existentes sobre fecundidad muestran en general que en las poblaciones pobres los niveles de ésta duplican o triplican los de los sectores medios y altos. En las zonas rurales, se encuentran sectores que aún tienen en promedio alrededor de ocho hijos por mujer.

Esta elevada fecundidad, combinada con una tasa de mortalidad en descenso debido a políticas de cuidados primarios en salud, genera altas tasas de crecimiento natural. En ese sentido, se crea una situación de presión demográfica de una población fundamentalmente joven, proveniente en su mayoría de familias pobres, que requiere de importantes cuidados de salud materno-infantil (entre ellos, saneamiento ambiental adecuado), y genera una fuerte demanda de creación de empleos. En las áreas rurales, sin embargo, puede suceder que el crecimiento natural sea relativamente bajo debido a las altas tasas de mortalidad, a las que se suma una fuerte emigración de población femenina en edad de procrear.

Dados los patrones de crecimiento demográfico por zonas en la región (fuerte aumento de la urbanización), y las modalidades de empobrecimiento creciente en las ciudades, los pobres son ahora mayoritariamente urbanos; no obstante, la mayoría de la población rural continúa siendo pobre. Debido por una parte a los efectos de la crisis en el último decenio, y por otra a su propia dinámica demográfica, la población pobre ha crecido en mayor proporción que el resto de la población.

En ambos casos, este proceso de empobrecimiento en zonas urbanas y rurales tiene relaciones estrechas con el medio ambiente. Entre ellas deben mencionarse la coincidencia geográfica entre pobreza y deterioro ambiental; el

impacto de este deterioro sobre las condiciones de vida y trabajo de los pobres, y la capacidad de éstos para superar, o bien para acentuar, los procesos de deterioro ambiental. Estos aspectos forman parte esencial del análisis y de la agenda ambiental de América Latina y el Caribe, y contribuyen a caracterizar sus diferencias respecto de las demás regiones en desarrollo.

Las vinculaciones entre pobreza y medio ambiente no pueden verse sólo como el resultado de procesos demográficos, tomados aisladamente, sino que deben considerarse en conexión con muchos otros fenómenos de orden social, político y económico. En efecto, la pobreza en la región se concentra en algunos sectores de la población, y en determinadas zonas del medio rural y urbano. Además, en la mayoría de los países ella se da en el contexto de una relación baja o razonable entre la población y los recursos naturales y en economías nacionales que, en su mayoría (más adelante se comentan algunas de las excepciones), tienen capacidad para superar los problemas de pobreza en plazos razonables, es decir, entre diez y quince años.

Los estudios realizados para plazos largos, de veinte años o más, muestran que la distancia entre los pobres y el resto de la población –la brecha de pobreza– se ha reducido en forma constante. Esta brecha se mide en términos de cobertura o acceso a bienes y servicios básicos (agua potable, alcantarillado, vivienda, salud y educación primarias) y de ingreso disponible. La tendencia a acortar distancias se quebró en el último decenio, particularmente en lo que se refiere a los ingresos. Cabe examinar la relación entre pobreza y medio ambiente en el marco de esas evaluaciones, hechas para un período de intensa presión poblacional (total, tanto de población dependiente como de población activa) en los países que representan tres cuartas partes de los habitantes de la región.

La relación entre pobreza y ambiente ha sido de dinámicas y características muy diferentes en el medio rural y en el urbano. En zonas rurales, ni la proporción ni el número absoluto de pequeños productores tradicionales de minifundio y de frontera agropecuaria han variado en 30 años.[3] Y esto ha sido así a pesar de la estabilización de la población total y de la población activa desde los años setenta, y de algunos esfuerzos por mejorar la distribución de la tierra, incrementar la producción, y a veces, el empleo asalariado. Si bien algunas de estas variables no se han modificado mayormente, y otras manifiestan una leve mejora, la información disponible indica que el ritmo de erosión de los suelos en las zonas minifundiarias ha continuado, e inclusive se ha agravado debido a la mecanización.

A su vez, la agricultura itinerante, que experimenta un auge en la última década, sirve de instrumento para la expansión de la ganadería extensiva, y requiere para su reproducción de la deforestación y de la incorporación de suelos cada vez más frágiles, con merma de su fertilidad natural. Debido a la incidencia de la agricultura comercial en el control de los recursos naturales, económicos y financieros en el ámbito rural, es prácticamente imposible que la producción campesina subsista en su actual marginalidad sin minar el capital natural de que dispone.

La otra cara del medio rural es la agricultura comercial. Más allá de su contribución a las exportaciones, se le atribuye una responsabilidad creciente en el abastecimiento a la población urbana en expansión, que en su mayoría es de bajos ingresos. Con una disponibilidad holgada de tierras, y apoyados por créditos, infraestructura vial y comercial, y asimismo por el Estado, los empresarios desarrollaron un modelo basado en la mecanización y el uso de controles químicos no siempre acompañados de la fertilización complementaria. El balance ha sido el aumento de la producción y marginalmente de la productividad, así como del número de jornadas de trabajo. Esta situación ha minado la fertilidad del suelo, y ha exigido un constante avance de la frontera agrícola. Frecuentemente, el deterioro del capital natural ha contribuido a la rentabilidad económica de productos agropecuarios de consumo básico cuyos precios son compatibles con los ingresos de los pobres urbanos, estableciendo así un vínculo vicioso entre pobreza y medio ambiente.

En el medio urbano es notoria la contribución diferencial de los diversos sectores sociales a la contaminación (producción de basura, monóxido de carbono, etc.), así como al uso de los recursos

(agua, tierra, espacio de esparcimiento). A menudo, la población pobre paga más por el agua, tanto por unidad de consumo como en relación a su ingreso, cuando carece de conexión domiciliaria (e incluso si dispone de ella), y también por el arriendo del espacio urbano.

Es frecuente escuchar que el deterioro ambiental urbano afecta a todos los habitantes, independientemente del nivel de ingreso. Hay pruebas en contrario: los sitios urbanos de alto riesgo de inundaciones o deslizamientos, o cercanos a emanaciones de gases tóxicos, o atravesados por aguas contaminadas, son ocupados por los residentes más pobres; y la posibilidad de atenuar el impacto negativo de la contaminación y el deterioro es más factible en la medida en que aumenta el nivel de ingreso de las personas. (Véase el recuadro V-2.) En cambio, el financiamiento de las actividades correctivas se realiza sobre la base de la recaudación general a través de un sistema impositivo, de manera que el grado de progresividad del financiamiento corresponde al del sistema impositivo general. La situación es aún menos equitativa cuando es la población de todo el país la que paga por mejorar el medio ambiente de las grandes ciudades.

La demanda de agua de los residentes aumenta más aceleradamente que la población. Ellos ejercen presión sobre las fuentes de agua, y éstas se distancian cada vez más de las ciudades, afectando más el medio ambiente dada la creciente necesidad de organizar y extender su distribución a la población carente. En esa demanda de agua los pobres urbanos tienen un papel no despreciable, pues la cobertura de servicios básicos –agua y alcantarillado– constituye una prioridad general en todos los países de la región.

El análisis precedente permite ponderar y calificar la parte que corresponde a los pobres en el deterioro ambiental, así como la influencia de este deterioro sobre la pobreza. En América Latina y el Caribe no es posible atribuir a los pobres, que usan menos del 5% del recurso tierra y bosque, la principal responsabilidad por la erosión del suelo y por la tala y quema indiscriminada del bosque. Por su parte, la erosión en las zonas minifundiarias contribuye a la

Recuadro V-2

LAS INUNDACIONES EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES EN 1985

El vínculo entre pobreza y medio ambiente no es el resultado directo de procesos demográficos sino que también recoge el impacto de otros fenómenos de carácter social, económico y político. Así, por ejemplo, la pobreza urbana presenta un patrón de concentración espacial que tiende a coincidir con las zonas de mayor vulnerabilidad ambiental o de riesgo frente a catástrofes de la naturaleza.

El área metropolitana de Buenos Aires ocupa una superficie de aproximadamente 7 000 kilómetros cuadrados. En este territorio se concentra una población de alrededor de 8 500 000 personas, equivalente a 50% de la población urbana nacional y a 37% de la población total del país.

Entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 1985 cayeron sobre Buenos Aires 308 milímetros de agua. Ello provocó una inundación que hizo necesario evacuar a 100 mil personas, dañó 2 500 viviendas y 14 000 vehículos motorizados, y dejó sin luz eléctrica, teléfono ni agua corriente a 100 mil viviendas. Empresas públicas y privadas sufrieron pérdidas millonarias. Hubo un saldo trágico de víctimas.

Las zonas bajas de los barrios de Belgrano, Núñez, Palermo, Villa Crespo, las zonas aledañas al Riachuelo y bajo Flores, y las urbanizaciones de Lugano se han constituido, en este sentido, en verdaderas trampas. En efecto, después de haberse logrado su saneamiento en 1939, se permitió que todos los márgenes de seguridad fueran sobrepasados sin realizar nuevas obras, a pesar de la rápida urbanización que tuvo lugar en ellas a partir de entonces. Esa circunstancia ha convertido a Buenos Aires en una ciudad altamente vulnerable.

Pero obviamente, dicha vulnerabilidad no se distribuye homogéneamente entre todos los estratos de la población. Para señalar tan sólo un

factor, basta considerar la menor resistencia que puede ofrecer a una inundación una vivienda provisoria o de autoconstrucción que una de material sólido. Ahora bien, si se considera que las zonas inundadas de la ciudad coinciden en gran medida con las áreas en que se localiza la pobreza, quedará claramente de manifiesto que la referida vulnerabilidad, mucho más que un problema geográfico, constituye un problema socioeconómico y político.

También deben considerarse las deficiencias que muestra el aparato estatal para hacer frente a estos fenómenos, como lo demostraron tanto la falta de acciones preventivas en este caso como la dificultad para coordinar acciones destinadas a enfrentar los efectos una vez que el fenómeno se hizo presente. La participación organizada de la comunidad a nivel de los municipios puede cumplir un papel destacado en cuanto a paliar las insuficiencias del aparato estatal, particularmente si se aspira a resultados en plazos relativamente cortos. Para ello es necesario generar los mecanismos que permitan institucionalizar dicha participación sobre bases ágiles, flexibles y adaptativas.

ESTIMACIONES DE ALGUNOS COSTOS DERIVADOS DE LA INUNDACION

	Miles de dólares
Daños en los servicios telefónicos	2 675
Daños en los servicios eléctricos	4 500
Gastos de defensa civil1	275
Daños a las viviendas1	65 000
Jornales improductivos	24 300
Daños a vehículos	1 050
Daños a municipios	625
Caída del valor agregado	4 375
Lucro cesante (transporte)	20 400
Daños a los bienes muebles	9 375
Gastos en salud pública	12 500
Total estimado	246 075

Fuente: L. A. Costa y D. N. Albini, "Las inundaciones en el área metropolitana de Buenos Aires", *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº 23, julio de 1988.

pobreza actual y la prolonga hacia las próximas generaciones de pequeños productores. (Véase el recuadro V-3.)

El costo del agua contribuye asimismo en forma directa a la reproducción de la pobreza en las grandes ciudades, y su incidencia es más importante que hace treinta años. También las familias pobres rurales, en particular las mujeres y los niños, gastan más tiempo y energía en la procura del agua y de leña que entonces; la dificultad de acceso al agua y leña son hoy más determinantes en la pobreza rural.

Las condiciones de pobreza favorecen la persistencia de la práctica de la agricultura migratoria, haciendo de ella un instrumento de la deforestación y la expansión de la frontera agropecuaria. La agricultura migratoria, además, facilita la expansión de las producciones extensivas, la concentración de la propiedad y la especulación en el valor de las tierras en zonas incorporadas a la producción; es decir, crea los obstáculos que se oponen a una agricultura sustentable y a la superación de la pobreza rural en esas zonas.

3. Población indígena, pobreza y medio ambiente

La población indígena debe ser tratada en una sección especial, pues se trata de un sector poblacional muy vulnerable. Dada la diversidad demográfica, cultural y ambiental de este sector, se pueden considerar al menos tres categorías, que requieren enfoques particulares. Estas categorías son:

Los grupos étnicos que abarcan un porcentaje importante de la población total de un país. Se podría decir que la cultura indígena de estos países se asocia a la nacional. Este es el caso de países como Bolivia, Guatemala o Perú, donde este sector de la población habita gran parte del territorio, cubriendo zonas rurales y urbanas.

Aquellas poblaciones indígenas, relativamente numerosas, que habitan regiones de refugio, tales como reservas o reducciones, en zonas determinadas de los países. Las reducciones mapuches en Chile son un ejemplo de esta categoría.

Los llamados aborígenes silvícolas, que constituyen una cultura tribal, poco

Recuadro V-3

EL CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA DE LOS CAMPESINOS DE LA SIERRA PERUANA

Las comunidades campesinas de la sierra peruana, que ostentan los niveles de pobreza más elevados del país, viven de la explotación de ecosistemas frágiles, de escasa energía y con reducida disponibilidad de recursos por unidad de superficie.

El imperio de los incas, que cubrió también esos territorios, se desarrolló en torno al uso intensivo de los suelos de altura, en especial de los ubicados a más de 2 000 de altitud. El aprovechamiento de la sinuosa geografía de cerros y valles exigió la construcción en gran escala de andenes y de complejos hidráulicos de riego. La cifra más aceptada habla de que a la llegada de los españoles había entre 350 000 y 400 000 hectáreas de andenerías en la sierra. Más del 60% de éstas fueron abandonadas a causa del colapso demográfico que azotó a la población indígena durante la Colonia y de la destrucción de los taludes provocada por el asentamiento de ganado de origen europeo en esas tierras.

El uso agropecuario implantado por los españoles, no obstante ser menos intensivo que el precedente, aceleró en forma notoria los procesos erosivos. La posterior recuperación demográfica, debida en parte a los significativos progresos en el campo de la salud, ha originado una mayor presión sobre la tierra, intensificando así el círculo vicioso en que se encuentran la erosión y la pobreza. Los campesinos peruanos han tratado de sobrevivir sea proletarizándose parcialmente, sea sometiendo al suelo a una utilización excesiva. El hecho que la vinculación de los campesinos serranos a la economía de mercado sea sólo marginal, su limitado acceso a las nuevas tecnologías, y la fragilidad y baja productividad de los ecosistemas en que están asentados, han ido mermando progresivamente sus recursos, justo en momentos en que el aumento de la población los hace más necesarios.

La ruptura del círculo vicioso de la pobreza y el deterioro de los recursos sólo puede lograrse revalorizando el capital ecosistémico sobre la base de una modificación de la aptitud de los suelos. Esta modificación debe producirse, principalmente, mediante un nuevo trazado de las pendientes y la construcción de obras de riego. En virtud de estos cambios y de la incorporación de nuevas tecnologías genéticas y de manejo biológico e hídrico, podrían lograrse incrementos en la productividad de la tierra, la disponibilidad de alimentos y la rentabilidad de los predios.

Conscientes de esta posible solución para el drama de la supervivencia campesina, diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales del Perú han estado impulsando, con apoyo de instituciones internacionales, programas de desarrollo rural que apuntan principalmente a la recuperación de los andenes de las áreas serranas. Varios programas se han puesto ya en marcha; el más importante ha permitido rehabilitar 1 200 hectáreas en tres años. Aunque estos esfuerzos han beneficiado notoriamente a las comunidades en que se han aplicado, su magnitud total dista mucho aún de ser significativa en el ámbito nacional o en el de la sierra.

Las evaluaciones relativas al estado de los andenes indican que parte importante de los que están semidestruidos podría ser reincorporada a la producción agrícola. Se ha estudiado la posibilidad de rehabilitar 80 000 hectáreas en un plazo de diez años, con un costo promedio de 1 900 dólares por hectárea. El estudio, que arroja una tasa interna de retorno de 10% sin considerar los posibles efectos externos positivos, indica que esta rehabilitación podría traducirse en un aumento sustancial, de aproximadamente 7%, del suelo regado del país.

De esta forma podría revertirse la espiral descendente de la pobreza y el deterioro de los recursos, y mejorar notoriamente la calidad de vida de las comunidades campesinas de la sierra.

Fuente: Nicolo Gligo, "La complejidad campesina en ecosistemas andinos de altura: Bases para políticas de desarrollo", *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vol. I (E/CEPAL/G.1267), Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.83.II.G.31, vol. I; y Efraín Gonzáles de Olarte, *Estudio de factibilidad de un proyecto nacional de desarrollo en áreas de recuperación de andenes en el Perú* (LC/R.747), Santiago de Chile, CEPAL.

numerosa en población, y que corren peligro de extinción en la medida que se destruye el hábitat al que pertenecen y se ven expuestos a enfermedades susceptibles de provocar alta mortalidad.

Las consideraciones que siguen corresponden más a las dos primeras categorías, aunque hay muchos aspectos pertinentes también para la tercera.

El tratamiento especial que merece la formulación de políticas sociales dirigidas a la población indígena se fundamenta en diversas razones de orden socioeconómico, demográfico, cultural y de derechos humanos. Desde el punto

de vista demográfico, se estima que la población indígena de la región se aproxima a los 50 millones de habitantes. Esta cifra subestima el total, debido a que el criterio utilizado para definirla se basa en aspectos culturales tales como el idioma hablado. Este criterio no considera que, en virtud de los procesos de expansión de la educación primaria, amén de otras razones de orden "práctico" (incorporación del sector al mercado) muchos indígenas utilizan con gran frecuencia el idioma nacional. Se estima que gran parte de los jóvenes, aunque no utilicen su idioma materno, mantienen las tradiciones culturales de su pueblo. Las estimaciones disponibles indican que los indígenas constituyen alrededor del 10% de la población total de la región. Sin embargo, en algunos países este porcentaje supera largamente el 50%. En muchos de ellos, especialmente los del área andina, resulta imposible concebir políticas de desarrollo rural que no giren en torno a la población indígena, la que constituye alrededor del 80% de la población rural.

Los indígenas, en la mayoría de los casos, viven en condiciones de pobreza mucho peores que el resto de la sociedad, y sus asentamientos se sitúan en tierras altamente deterioradas. Estudios recientes muestran que, aunque con gran diversidad, este segmento de la población está sujeto a una mortalidad infantil extremadamente alta, que en algunos casos supera a 150 por mil nacidos vivos; además, mantiene tasas de analfabetismo superiores al resto del país. En Bolivia, por ejemplo, los indígenas monolingües, según el censo de 1976, eran analfabetos en un 98% y tenían altas tasas de fecundidad. Como si esto fuera poco, el medio en el cual viven presenta con frecuencia condiciones deficientes de higiene ambiental, ya que no cuentan con agua potable ni con un adecuado sistema de eliminación de excretas.

En este estrato de la población predominan sectores socialmente no integrados, cuyas pautas de socialización no coinciden con las del resto de la sociedad y que carecen de educación formal, así como de un suficiente patrimonio natural y de la organización necesaria para expresar y hacer reconocer sus demandas. En ese sentido, se trata de una pobreza que tiende a reproducirse de generación en generación. De otra parte, lo que distingue a las comunidades indígenas es su adscripción cultural. Esta crea barreras que hacen más difícil su incorporación a los beneficios del desarrollo y genera, con frecuencia, situaciones de discriminación étnica.

La gran mayoría de estos pueblos tiene una relación muy especial con la tierra, por lo que intrínsecamente son aliados potenciales para la protección del medio ambiente. Los pueblos indígenas más numerosos de zonas rurales, o de territorios de refugio, dependen de lo que allí pueden producir para su subsistencia. Esto se hace aún más evidente en los grupos silvícolas. Su ligazón con la tierra es necesaria para preservar su propia identidad. Cuando los indígenas participan en actividades que deterioran el medio ambiente, como por ejemplo en la devastación forestal de las áreas de nuevas fronteras agrícolas, esto se debe generalmente a que han sido expulsados de sus tierras de origen, y se ven obligados a sumarse a los grupos que llevan a cabo estos procesos colonizadores.

Hoy día existe cierto consenso en cuanto a los criterios que se deben tomar en cuenta para elaborar políticas de desarrollo dirigidas a estas poblaciones. Un criterio básico es favorecer el enriquecimiento de su cultura y el fortalecimiento de su identidad. Las estructuras organizativas de estas comunidades pueden hacer contribuciones importantes para impulsar programas de desarrollo sustentable, por cuanto pueden movilizar la mística y la solidaridad que la población siente por sus instituciones y sus líderes. Es a través de estas organizaciones que se puede avanzar en el ámbito tecnológico, tanto para recuperar la calidad de la tierra como para explorar nuevas posibilidades de utilización de la diversidad biológica, combinando conocimientos tradicionales con avances científicos contemporáneos. En consecuencia, convendría proporcionar a las comunidades los recursos financieros y técnicos necesarios para aumentar su capacidad productiva (agrícola, artesanal y comercial). Esto aumentaría sus posibilidades de empleo y evitaría la desintegración de sus pueblos.

En relación con la lengua hablada, la solución más práctica –el bilingüismo– ya está siendo

aplicada, por necesidad. Ahora se necesitan políticas explícitas de los gobiernos, para que desde la niñez la población indígena pueda aprender tanto su lengua materna como el idioma nacional, lo que permitiría a la vez preservar sus tradiciones e incorporarse a los avances del desarrollo. En síntesis, se trata de combinar la relación natural de estos pueblos con su medio ambiente, su apego a la tierra, que es parte esencial de su cultura, con tecnologías modernas que respeten su forma de vida.

4. Pobreza y acumulación de capital

La pobreza es, en gran parte, resultado de dificultades para la acumulación de capital. Los pobres se caracterizan por contar con un mínimo nivel de ahorro e inversión y por una desventaja neta en la acumulacion de capital físico y financiero. No obstante, en relación con las otras formas de capital, presentan una situación que puede tener aspectos positivos.

Por eso, para que estos sectores logren acceder en forma equilibrada a las diversas formas de capital que participan en el desarrollo será preciso tomar en cuenta al menos dos aspectos: i) la naturaleza de las distintas formas de capital inherentes a los pobres, y ii) las ventajas relativas de acumulación de estas formas de capital.

Respecto del capital natural, los pobres viven en áreas donde los recursos naturales son escasos y donde el medio ambiente está muy deteriorado. Como se dijo anteriormente, este deterioro es la consecuencia del desplazamiento de las actividades humanas hacia áreas donde el capital natural se encuentra muy depreciado (mínima renta disponible y captable), o donde las otras formas de capital prácticamente están ausentes. Este desplazamiento produce un círculo vicioso de pobreza: "depredar para sobrevivir". Mientras más bajos sean los ingresos, las preferencias de consumo temporales se verán más sesgadas por la necesidad inmediata. Es así como el campesino, que frecuentemente vive en un nivel de subsistencia y en tierras de baja productividad, seguirá utilizando esas tierras independientemente de su deterioro. Sería difícil esperar que la tierra –que el campesino define como un bien de consumo– se transforme en un bien de capital. Sin embargo, la sobreexplotación de dicha tierra disminuirá su productividad, y por lo tanto, la pobreza tenderá a agravarse.

En la depredación del capital natural inciden también los patrones de consumo y la falta de disponibilidad neta de recursos alternativos. Una familia de bajos ingresos, por ejemplo, satisface sus necesidades energéticas utilizando leña, carbón, o residuos agrícolas. En estos casos se produce una presión sobre los bosques, cuyas consecuencias ecológicas son muy conocidas (cambios climáticos, erosión, sedimentación). Cuando se queman residuos agrícolas –cuyo uso alternativo es proteger y mejorar las estructuras de los suelos cultivables– se produce una caída adicional de la productividad. Esta baja tiene relación directa con la pérdida de material orgánico del suelo, una fuente importante de retención de humedad, aireación y otros beneficios. Esta baja en productividad se traduce en una caída progresiva de los ingresos y el bienestar. La pobreza vuelve entonces a intensificarse.

En las áreas urbanas el proceso de marginalización es similar. Los pobres, marginados del sistema económico imperante, tienen serias dificultades para participar de los beneficios netos arrojados tanto por los mercados de producción como por los de consumo, y para captar las rentas generadas por las inversiones públicas en infraestructura. Además, se sitúan en zonas urbanas donde los recursos disponibles (agua, tierra) son muy escasos. El valor depreciado de esos recursos está en relación directa con su calidad y con la del medio ambiente en general (aire, servicios de agua potable y alcantarillado, vivienda).

Respecto del capital financiero, las ventajas comparativas que tienen los pobres para acumularlo son mínimas. El acceso a los mercados de capital, y las posibilidades de una acumulación sostenida, son improbables para los sectores pobres en la mayor parte de las economías de la región. Resulta también evidente que las instituciones financieras (formales e informales) son mucho mas desarrolladas en las urbes que en el sector rural. La capacidad de acumulación en ciertas áreas rurales aumenta gracias al nivel de desarrollo de las instituciones

financieras informales. Esto no significa que el acceso a estos mercados financieros, o el uso del capital disponible, no tenga un alto costo, que a veces puede ser catalogado como usura. Dentro de los esquemas financieros rurales o urbanos, la falta de "avales" o garantías (como la propiedad de bienes raíces) o la deficiencia en los mecanismos institucionales (como las formas de pago en especie, o la escasa asignación de crédito), han limitado la capacidad del pobre para acumular capital financiero.

Con respecto del capital físico, la capacidad de acumulación también depende de dónde se encuentren las familias pobres. En las áreas urbanas, las tasas de acumulación de capital físico son mínimas, y su modificación está determinada por factores que quedan fuera de la esfera de acción económica y social de este sector. Esto se traduce en una intervención gubernamental que provee de servicios públicos, como la vivienda, agua potable, alcantarillado, pavimentación, etc. Cuando falta la acumulación de capital físico, se abandona a un número significativo de pobres en condiciones de vida inhumanas. Estas se agravarán en la medida en que aumenta la competencia por la tierra, recurso extremadamente escaso en las grandes concentraciones urbanas. En el área rural, la acumulación de capital físico toma otro matiz; ella determina el carácter del acceso al desarrollo. Así sucede con la electrificación, la construcción de caminos, las obras de riego, los hospitales, los centros de comercialización y otras obras.

La indivisibilidad del capital físico representa un factor central en el proceso de acumulación. Las estructuras hospitalarias, viales y hasta cierto punto, las de vivienda, agua y alcantarillado, son indivisibles respecto al consumo per cápita de los pobres. Por lo tanto, no hay incentivos para invertir los pocos ahorros que se tienen. Aumentar la eficiencia en la organización comunitaria ha sido una forma de paliar este problema. Las organizaciones de las comunidades son fundamentales para acumular capital físico –como los caminos rurales, la provisión de agua potable y la infraestructura de riego– y para asegurar un manejo adecuado que evite la depredación. La comunidad, como unidad de cuenta en la acumulación y uso del capital físico, es mayor que la representada por la simple suma de sus miembros. Esto, que parece tan obvio, es esencial para entender los beneficios potenciales de otras formas de capital.

El acervo institucional y cultural –las reglas o normas de los sistemas de decisión– son muy importantes para la erradicación total de la pobreza. Las familias pobres poseen un acervo institucional y cultural significativo. A pesar de esto, en su mayor parte, los programas de desarrollo pasan por alto la existencia de estas formas de capital, o las reemplazan por otras. La falta de reconocimiento de la existencia y la riqueza del acervo institucional en manos de los pobres es el principal origen del fracaso de muchos programas de desarrollo. Esta forma de capital es reemplazada a través de dos vías distintas. La primera es la de sistemas de educación ajenos a la realidad y al patrimonio cultural e institucional de los pobres. La segunda es la creación de organizaciones para el desarrollo que pasan a reemplazar las existentes.

Hay varios aspectos que caracterizan al acervo institucional de los pobres y que deben ser considerados.

- No se trata de una forma de capital sin valor; por el contrario, ofrece muchísimos elementos significativos, tanto económica como social y ambientalmente.
- La mayor parte de sus instituciones son informales y ajenas a los mercados tradicionales.
- Cuenta con una estructura bastante compleja de normas, que responden a la superposición de distintos sistemas económicos y sociales (indígena, colonial, postcolonial, campesino, etc.).
- Muchos de los sistemas de producción tradicionales utilizados por los grupos indígenas no son sustentables en relación con el manejo de algunos recursos naturales.

La presentación anterior conduce a una serie de conclusiones. Primero: la pobreza es un fenómeno complejo, cuya solución no consiste en mejorar simplemente la capacidad de las personas para ofrecer su mano de obra en los mercados existentes. Este enfoque, que concibe la pobreza como un insumo "no calificado", no es sólo

erróneo sino contra-producente. El mejoramiento de las capacidades asociadas a la venta de los servicios laborales es solamente una condición necesaria para aliviar la pobreza, pero aisladamente no basta. Segundo: la pobreza no será erradicada a menos que los pobres aumenten sus posibilidades de acumulación de capital. Un aumento de sólo una o dos formas de capital no sacará a las personas de la pobreza: es necesario analizar cuáles son las ventajas comparativas de los pobres en todas las esferas de la acumulación. Finalmente, ni las formas de capital institucional ni el natural han sido utilizadas de manera eficaz, hasta ahora, en los programas de lucha contra la pobreza.

5. Acumulación de capital natural y pobreza

Hay algunas experiencias regionales que demuestran que los pobres tienen gran capacidad de acumulación de capital natural. Se ha demostrado que la productividad de elementos llamados hasta ahora "improductivos", y que están en manos de los pobres, puede ser incrementada en localidades donde existen recursos naturales, mediante determinados programas. Han dejado de plantearse inevitables relaciones de oposición ("*trade-offs*") entre crecimiento, equidad y sustentabilidad. Por el contrario, programas de equidad, orientados al desarrollo o gestión de los recursos naturales, tienen grandes potencialidades en los países de la región. Los programas forestales de corte "social", los proyectos de piscicultura y pesca artesanal, y el desarrollo ganadero en pequeña escala (áreas de pastoreo), ofrecen tres ejemplos de cómo los pobres pueden acumular capital.

En el caso de los programas forestales, éstos han beneficiado a los pequeños campesinos, y aún a aquellos que no tienen tierras. El éxito de estas actividades se debe a que los árboles plantados ocupan poco espacio, las especies sembradas cumplieron sus metas de crecimiento, y las actividades de mantenimiento fueron mínimas en algunos casos; además, las demandas de dinero u otras formas de ingreso también son mínimas. Después de unos años, estos árboles pasan a representar un capital importantísimo en la vida de las familias pobres, pues no son tan solo una fuente de ingreso (venta a los aserraderos), sino además entregan sombra, alimentos para el ganado, aprovisionamiento de leña y otros beneficios.

La piscicultura es también una fuente de acumulación de capital para sectores de bajos ingresos. En la mayor parte de los casos, si el diseño y tecnología son adecuados, es posible desarrollar estas actividades en cualquier escala. Nuevamente, este tipo de proyectos no entra en la competencia por las tierras, ya sean de cultivo o de otro tipo. De hecho, muchos de estos proyectos usan tierras sin otras alternativas de uso, como las inundables o de desperdicios. En varios países de la región, como Panamá, estos programas han significado un beneficio neto para familias pobres y comunidades aisladas en áreas de montaña. La utilización productiva del agua es un paso lógico y relativamente fácil para aquellos que viven en áreas rurales. En aquellos casos donde ha habido problemas para obtener créditos o financiamiento, se utilizaron las piscinas como garantías. Del mismo modo en que los programas forestales tienen grandes beneficios energéticos (leña y carbón), los piscícolas lo tienen para la nutrición.

La ganadería en pequeña escala, ya sea de pastoreo o de establo, ha beneficiado a miles de familias en la región. Los beneficios han sido significativos en el ingreso, la nutrición (leche) y el medio ambiente (protección de pastos). En estos programas se pueden observar efectos positivos para el crecimiento, la equidad y la sustentabilidad ambiental. En algunos casos, los animales son usados tambien para el transporte, trabajos agrícolas y otras labores típicas de una zona cultivada. La producción de leche ayuda a mejorar la nutrición y, al mismo tiempo, ayuda a aumentar la disponibilidad de dinero efectivo en el corto plazo.

6. La tecnología y la pobreza

Todas las formas de acumulación de capital accesibles a los pobres están relacionadas con las tecnologías disponibles. Aquellas tecnologías que implican el uso intensivo de capital físico requieren previamente de un grado de acumulación de capital que no está al alcance de los más pobres. En cambio, la aplicación de

tecnologías que facilitan la acumulación de capital mediante el uso del trabajo, se presta para iniciar un proceso capaz de romper el círculo de la pobreza.

Por otra parte, el mayor uso de técnicas de avanzada, que permite utilizar los recursos humanos, físicos y naturales disponibles mejorando la sustentabilidad, facilita el incremento de los ingresos reales de todos los miembros de la comunidad. De este modo, el desarrollo tecnológico hace una contribución decisiva al desarrollo sustentable. Este tema se analiza en el capítulo siguiente.

Notas

[1] CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/G.1653-P), Santiago de Chile, marzo de 1991.

[2] *Ibid.*, anexo 2.

[3] PREALC, *Empleo y equidad: desafío de los 90*, serie Documento de trabajo, Nº 354, Santiago de Chile, octubre de 1990.