

La Serie *La Pobreza en América Latina y el Caribe* comprende volúmenes sobre países específicos (Venezuela, Perú, Colombia, Argentina, así como, en preparación, México, Costa Rica y Ecuador). Además incluye volúmenes temáticos de carácter regional: a) *América Latina: el reto de la pobreza*, que complementa los estudios nacionales al presentar una visión latinoamericana de la pobreza y de la satisfacción de necesidades básicas. b) *La Economía Popular: una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, analiza la dinámica actual de la Economía Popular en América Latina y propone una estrategia de promoción que haga realidad su potencial productivo. c) *Índice de Progreso Social: Hacia un nuevo método para evaluar el desarrollo*. d) *Cultivos sin Tierra. La hidroponía popular, una opción para la superación de la pobreza*.

En su calidad de Secretaría Técnica, el Proyecto Regional ha preparado y publicado: a) Las Memorias y declaraciones de la I y la II Conferencias Regionales sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. b) *Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional* (1988) y c) *Desarrollo sin Pobreza* (1990) que presentan estrategias integradas para la superación de la pobreza. En preparación está la versión en inglés, actualizada y ampliada, del tercero.

El presente volumen *Política Social y Pobreza en Argentina* contiene una recopilación de los principales resultados obtenidos en la medición de la pobreza a partir de los Censos y Encuestas del INDEC, un análisis crítico de la política social y una serie de propuestas globales y sectoriales para afrontar su problemática. Los autores son conocidos politólogos e investigadores entre los cuales se destacan: Ernesto Isuani, Eduardo Bustelo, Luis A. Beccaria, Alberto Minujin y Emilio Tenti.



POLITICA SOCIAL Y POBREZA EN
ARGENTINA

3



POLITICA SOCIAL Y POBREZA EN
ARGENTINA



3

**PROYECTO REGIONAL
PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA
RLA/86/004**

**POLITICA SOCIAL Y POBREZA
EN ARGENTINA**

DE 134

pnud



Edición: 1.000 ejemplares
Noviembre, 1991

Diseño y Producción:
Editográficas, Juanita Uribe de Arango

Producción de carátula:
Sonia Rincón

Impreso en:
Editorial Presencia, Ltda.

© Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo
Bogotá, 1991
A.A. 091369, Fax (571) 2140110

Las posiciones de los autores reseñadas en este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales del PNUD. Los términos empleados, así como la presentación de los datos, no implican ninguna toma de posición de la Organización sobre el status jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades, ni tampoco en lo referente a la delimitación de las fronteras nacionales.

Impreso en Colombia.

INDICE

	Pág.
PRIMERA PARTE: LA POBREZA EN ARGENTINA	
1. Métodos de Medición de la Pobreza. <i>Julio Boltvinik</i>	9
2. Antecedentes sobre Estudios de la Pobreza en Argentina. <i>Alberto Minujin y Alvaro Orsatti</i>	31
3. ¿Quiénes son los pobres? <i>Alberto Minujin y Pablo Vinocur</i>	73
4. Las condiciones de vida en las áreas urbanas. <i>Pablo Vinocur y otros</i>	95
5. La Distribución del Ingreso. <i>Rubén Lo Vuolo</i>	151
6. El Mercado de Trabajo Urbano y los ingresos en la Argentina, 1980-1987. <i>Rosalía Cortés</i>	169
SEGUNDA PARTE: LA POLITICA SOCIAL DEL ESTADO	
7. Una interpretación global de la Política Social del Estado. <i>Ernesto Isuani y Emilio Tenti</i>	197
8. Hacia una Política Habitacional. <i>Susana Lumi</i>	215
9. La Política Previsional. <i>Laura Golbert y Rubén Lo Vuolo.</i>	259
10. El Sistema de Salud. <i>Claudio Pérez I.</i>	297

11. El Estado Educador. <i>Emilio Tenti</i>	319
12. Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional. <i>Analía Del Franco</i>	347
13. El Trabajo Infantil y los Programas de Atención a la Infancia. <i>Jorge Carpio y otros</i>	369
14. Los Mecanismos de Financiación del Estado Argentino. <i>Susana Lumi</i>	391

TERCERA PARTE: HACIA UNA POLITICA DE DESARROLLO SIN POBREZA

15. Ciudadanía o Inequidad. Política Social Argentina en los 90. <i>Ernesto Isuani</i>	439
16. Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de Política Social. <i>Eduardo Bustelo</i>	463
17. Elementos Generales para una Estrategia de Intervención Estatal en el Desarrollo Social. <i>Ernesto Isuani y Emilio Tenti</i>	481
18. Estructura y contenido de Desarrollo sin Pobreza. <i>Julio Boltvoinik</i>	491

PRESENTACION

Este volumen hace parte de la serie de publicaciones *La pobreza en América Latina y el Caribe*. Contiene investigaciones y estudios sobre la medición, el diagnóstico y el análisis crítico de la pobreza y las políticas sociales realizados por diversas instituciones y personas; entre las primeras, organismos gubernamentales, agencias del Sistema de Naciones Unidas y el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004 del PNUD

Este volumen se inicia con una reflexión metodológica; a partir de un análisis conceptual de la pobreza, revisa críticamente los métodos usuales y propone uno nuevo: *La Medición Integral de la Pobreza* (capítulo 1). A continuación, se presentan los antecedentes que sobre estudios de la pobreza han sido realizados en Argentina, sus limitaciones en lo referente a sesgos en la medición, cobertura y aspectos o satisfactores no considerados, así como también sus avances en cuanto a la profundidad y la diversidad de los temas investigados (caracterización de los diferentes tipos de pobreza y su incidencia, perfiles comparados de la población pobre, etc.) (capítulo 2).

El tercer capítulo, denominado *¿Quiénes son los pobres?* intenta describir el impacto de la crisis en la estructura social a través de un análisis dinámico que compara la situación en el Gran Buenos Aires, entre octubre de 1980 y octubre de 1987. Utilizando las ventajas metodológicas que resultan de superponer los métodos de LP y NBI, se analiza la composición del hogar y las características del jefe, sus ingresos, edad, sexo, inserción ocupacional, nivel educativo, etc.

En *Las condiciones de vida en las áreas urbanas* (capítulo 4), se describen los objetivos, metodología y resultados obtenidos en el Proyecto de Indicadores de Pobreza en Argentina (IPA). Presenta la evolución de la pobreza, las características demográficas de la población pobre, las condiciones del mercado de trabajo, sus características educacionales, el acceso a los servicios de atención médica y las condiciones habitacionales. El Proyecto IPA es una expresión del interés que ha suscitado a nivel de todos los estamentos el fenómeno de la pobreza reciente y creciente. Como lo señalan sus autores, la pobreza urbana en Buenos Aires es una manifestación específica de la pobreza existente en Argentina y una expresión de la quiebra del modelo de desarrollo dependiente y distorsionado, común a los países latinoamericanos (ver capítulo 4). Tal quiebra, y su incidencia en el crecimiento de la pobreza, es evidente al observar cómo la demanda de trabajo se deteriora significativamente: el escaso nivel de desempleo abierto se explica por un crecimiento de la informalidad y de los puestos de trabajo precarios que conllevan un fuerte deterioro de los ingresos.

Las particularidades que adopta esta situación en la Argentina son analizadas en los capítulos 5 y 6. El gobierno constitucional que asumiera a fines de 1983 encontró una economía tan empobrecida que decidió incorporar la filosofía de la flexibilización al plan de desarrollo iniciado en 1985. Como bien lo expresó el delegado de Argentina

No hay duda de que existen en el país situaciones que ofenden la conciencia moral de los argentinos. En este sentido, el hambre y la subalimentación, el analfabetismo, la enfermedad y la muerte evitable, la falta de vivienda digna y de un hábitat aceptable constituyen situaciones-problema que es preciso asumir como sociedad.

El ejercicio de las libertades civiles y políticas requiere una condición previa: la propia existencia del individuo como ciudadano. Hay un umbral a partir del cual el individuo pasa a ser integrante de la sociedad. Si no traspone ese umbral, es inevitablemente un ser marginal de ella. Se puede decir que, si no accede a esa mínima condición, no es posible establecer siquiera sus responsabilidades y derechos individuales. Por consiguiente, asegurar el ingreso de todos los individuos a la condición de integrantes plenos de la sociedad a la que pertenecen es una primera e ineludible responsabilidad social.

Así, la constitución del ciudadano no se agota en el plano de la juridicidad formal (por ejemplo, la igualdad ante la ley, el derecho a elegir y ser elegido, etc.) sino que supone el desarrollo de capacidades básicas (bienestar físico, conocimiento, lenguaje, etc.) a través del acceso a bienes materiales y culturales básicos. El mismo ejercicio práctico de los derechos civiles y políticos requiere un nivel determinado de acceso a dichos bienes fundamentales. De este modo los derechos civiles, políticos y sociales, aunque distintos analíticamente, conforman una unidad práctica indisoluble.

Ahora bien, la satisfacción de las necesidades socialmente básicas no debe interpretarse como un fin en sí mismo, sino como un aspecto incorporado como prioridad al interior de las diversas políticas públicas. En otras palabras, la función de todas y cada una de las políticas públicas es promover el bienestar con equidad, incorporando como prioridad la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Como ilustración puede decirse que la universalización del ciclo primario debe ser la prioridad de una política educativa, pero ésta no se limita a dicha universalización. Por lo tanto, el establecimiento de esta prioridad no debe confundirse con aquellas visiones que reducen el objetivo de las políticas públicas a cubrir un estado reproductivo mínimo.

Asegurar un mínimo de bienestar universal que permita el ejercicio de las potencialidades individuales y colectivas no es una acción caritativa o identificable con la beneficencia. Es un reconocimiento de un derecho individual a integrar la sociedad, la que se verá beneficiada cuando todos sus miembros puedan desarrollar sus capacidades creativas.

La superación de la pobreza no es solamente un problema ético, es también un problema político. No se puede pretender la legitimación de un sistema democrático cuando un amplio sector de la población no se siente representado por el supuesto interés social, ni se siente partícipe de la construcción de ese interés social.

18.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE "DESARROLLO SIN POBREZA"

Julio Boltvinik*

INTRODUCCIÓN

1. Desarrollo sin Pobreza es una resultante de tres años de intensa interacción entre el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, los gobiernos de la Región, las agencias internacionales y numerosos consultores. Además, Desarrollo sin Pobreza se apoya en una vasta literatura sobre el tema, producto de investigadores, gobiernos y agencias internacionales. Cualesquiera sean sus méritos, se derivan de estas circunstancias. Sus errores, en cambio, son responsabilidad exclusiva del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
2. La versión publicada incorpora, hasta donde ello fue posible por restricciones de tiempo, los valiosos comentarios de los delegados de los gobiernos a la Reunión Preparatoria, celebrada en Santiago de Chile del 17 al 19 de octubre de 1990. Aunque es un texto bastante largo, es el resultado de una apretada síntesis realizada a partir de documentación muy vasta de la que, además, se han eliminado referencias bibliográficas y notas metodológicas. Es intención del Proyecto Regional publicar la versión amplia de Desarrollo sin Pobreza durante 1991.
3. El trabajo comprende una introducción y diez capítulos adicionales estructurados en tres partes. La introducción empieza ubicando a América Latina y el Caribe en el contexto mundial. Ahí se destaca que la Región tiene una participación más baja en el PIB mundial que en la población

* Director, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza
RLA/86/004, PNUD

del planeta; que, además, estas participaciones evolucionan en sentido contrario, mientras aumenta la de la población, decrece la del PIB; que tiene más pobreza que otras áreas del mundo con niveles similares de producto por habitante, dada la muy alta desigualdad en la distribución del ingreso en ALC; que a la crisis de la deuda se suma el peligro de que ALC "se quede sola" ante procesos acelerados de integración en otras regiones del mundo, se amplíe la brecha tecnológica de la Región y se agraven las tendencias en su comercio exterior.

Ante estos enormes desafíos, América Latina y el Caribe, sin embargo, cuenta con ventajas y potencialidades que el documento destaca, entre ellas su relativamente alto nivel de educación y los resultados positivos, en algunos países, del "aprendizaje doloroso" a que obligó la "década perdida".

4. La Introducción procede a enumerar importantes antecedentes del trabajo para terminar glosando su estructura y contenido. Se abordan dos tipos de antecedentes: los de tipo documental y las decisiones políticas a nivel regional que reflejan el creciente grado de conciencia sobre el problema y la cada vez más firme decisión política de hacerle frente.
5. Los diez capítulos restantes están organizados en tres partes: "La pobreza y el desarrollo social en la Región"; "Estrategias de Acción para la década del noventa"; y "Aspectos institucionales, financieros y de cooperación regional".

Primera Parte:

LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL EN LA REGION

6. La primera parte contiene algunos aspectos conceptuales y metodológicos de la pobreza y del progreso social. El desarrollo conceptual lleva a proponer la adopción en ALC del método Medición Integrada de la Pobreza (MIP) y del Índice de Progreso Social. Los enfoques metodológicos de medición son posteriormente aplicados para estudiar la evolución, situación actual y perspectivas de la pobreza en ALC y para presentar algunas estimaciones ilustrativas del Índice de Progreso Social.
7. En el marco conceptual (capítulo 2) se discuten los siguientes temas: el concepto de pobreza y de necesidades básicas; las raíces de la pobreza; las metodologías para la medición de la pobreza y el índice de progreso social.
8. En tanto la pobreza es la incapacidad de una persona o un núcleo humano para satisfacer sus necesidades básicas, cualquier discusión conceptual de aquella remite necesariamente al análisis de éstas. Por ello en el capítulo 2 se analizan pobreza y necesidades básicas conjuntamente. Par-

tiendo de la doble naturaleza de las necesidades humanas como necesidades biológicas humanizadas y necesidades sin raíz biológica, se arriba a una concepción mixta de la pobreza que resulta de comparar la situación de una persona con la suma de normas universales (absolutas) y específicas de cada realidad nacional (relativas) sobre las necesidades básicas. Estas normas, que definen las características mínimas de los satisfactores de las necesidades, deben revisarse periódicamente para ser coherentes con el postulado del carácter histórico de las necesidades.

9. Aunque las necesidades pueden agruparse de distintas maneras, en el texto se utilizan dos criterios de clasificación. Por una parte, se clasifican en aquellas cuya satisfacción depende principalmente de condiciones económicas y aquellas cuya satisfacción tiene otros determinantes. En base a este criterio se clasifican en el primer grupo las necesidades de alimentación; mantenimiento de la salud y reproducción biológica; vivienda y los servicios de agua, eliminación de excretas y electricidad; socialización y educación; información, recreación y cultura; vestido, calzado y cuidado personal; transporte público, comunicaciones básicas; y seguridad. En el segundo grupo se incluyen necesidades como afecto, participación, creación, identidad y libertad.
10. Puesto que la pobreza se presenta cuando alguna o varias de las necesidades no pueden satisfacerse, podemos clasificar la pobreza, en primer lugar en pobreza total y pobreza parciales. Además, según el criterio utilizado para clasificar las necesidades, podríamos distinguir la pobreza económica y la no económica; o, utilizando otro criterio, en pobreza "biológica" y pobreza "cultural". Más adelante, al discutir las raíces de la pobreza y las metodologías de medición, se introduce una clasificación adicional de la pobreza basada en la insuficiencia de las "fuentes de bienestar" que, a nivel del hogar, determinan su pobreza. Se constituyen así tipos de pobreza según la fuente que resulta insuficiente: pobreza de ingresos, pobreza de derechos de acceso, de activos de consumo básico, etc.
11. La clasificación en pobreza económica y no económica deslinda, en gran medida, el campo de análisis y de la acción orientada a la superación de la pobreza, aunque no del todo. La deslinda porque, por poner un ejemplo, no interesa directamente a la estrategia, la pobreza afectiva de una niña de familia rica o los problemas de creatividad de un tendero millonario. Pero no la deslinda del todo porque estas pobreza no económicas suelen estar asociadas con la pobreza económica. En efecto, son los niños pobres los que con mayor frecuencia sufren abandono y desafecto y son también menores las oportunidades para la participación y la creatividad entre los pobres. Es decir, las necesidades no económicas de los pobres —a pesar de las dificultades empíricas para su medición y las prácticas para

estimular su satisfacción— son también objeto de una estrategia de superación de la pobreza.

12. Por su parte, la clasificación en pobreza cultural y pobreza "biológica" sirve de fundamento a la definición de uno de los componentes de la estrategia, la política de desarrollo socio-cultural.
13. La clasificación de la pobreza según la(s) fuente(s) de bienestar insuficiente(s), da lugar a una amplia tipología de pobreza, que puede ser desahogada tanto como se quiera y que permite afinar la orientación de las políticas, incluso la definición de esfuerzos relativos en áreas específicas de la política económica y de la política social. Esto se analiza en los capítulos 3 y 8.
14. Por último, aunque está más implícita que explícita en "Desarrollo sin Pobreza", es necesario tomar en cuenta la condición de edad, así como de capacidad-incapacidad de la persona, lo que determina la medida en que puede ser sujeto de la superación de su condición de pobreza y, por tanto, el grado y tipo de ayuda que requiere.
15. La sección referida a las raíces de la pobreza no intenta, ni mucho menos, un análisis exhaustivo. Empieza por postular —en el plano conceptual— tres raíces de la pobreza: la insuficiencia del valor agregado, su apropiación inequitativa y la no disponibilidad de satisfactores por inadecuaciones de la oferta o de la demanda. En el plano histórico, se señala el carácter estructural de la pobreza y su asociación con los círculos viciosos interno y externo del subdesarrollo de la Región. La sección concluye señalando:

"Tanto la evolución estructural de ALC, como el grueso de las políticas aplicadas, han contribuido a la insuficiencia de las fuentes de bienestar: a) del ingreso corriente, porque no se generan suficientes oportunidades de trabajo bien remuneradas; b) de los derechos de acceso, porque el gasto social es insuficiente, ineficiente y no plenamente distributivo; c) de los activos porque se concentra la propiedad de los activos físicos y se subinvierte en "capital humano"; y d) del tiempo disponible porque la pobreza misma, en otro círculo vicioso, impone la temprana vinculación al trabajo y las sobrecargas laborales".

16. La siguiente sección de este capítulo tiene como propósito evaluar críticamente los métodos usuales de medición de la pobreza en la Región, superar su fragmentación y deficiencias para proponer el método de Medición Integrada de la Pobreza.
17. La parcialidad de los métodos de línea de pobreza (LP) y de necesidades básicas insatisfechas (NBI) deriva de que ambos consideran sólo algunas de las fuentes de bienestar. El método de LP toma sólo en cuenta los ingresos corrientes. El de NBI sólo el acceso a servicios gubernamentales y

los activos de consumo básico acumulados por los hogares. Es decir, el método de LP ignora los derechos de acceso y los activos acumulados (incluyendo la educación), mientras el de NBI ignora los ingresos corrientes. Ambos ignoran el tiempo disponible.

18. Esta crítica y otras más que se presentan en el documento, lleva a la conclusión de que ambos métodos no son alternativos sino complementarios, justamente porque consideran diferentes fuentes de bienestar. La aplicación simultánea de ambos métodos, pioneramente iniciada por Minujin y Beccaria en Argentina y por Kaztman en Uruguay, ha sido después aplicada por el Proyecto Regional en Perú, Colombia, República Dominicana, Costa Rica y Bolivia, y por la OIT en Ecuador. Sin embargo, en estas aplicaciones no se resolvieron diversos problemas metodológicos que surgen de su aplicación combinada, ni algunos problemas individuales de cada método. A resolver estos problemas se dedica el resto de la sección.
19. Suprimir redundancias y lograr su plena complementariedad —señala el documento— supone eliminar un indicador de NBI y agregar otros, pero sobre todo supone definir la satisfacción-insatisfacción de cuáles necesidades habrán de verificarse por LP y cuáles por NBI. El criterio que el texto recomienda para este propósito está asociado a cuál fuente de bienestar es la que predominantemente determina la satisfacción de una necesidad. Así, las necesidades cuya satisfacción dependa predominantemente del ingreso corriente (como la alimentación o el vestido), se verificarán por LP y, en principio, las demás por NBI. Este criterio se aplica a la lista de necesidades previamente definidas y se obtienen tres grupos de necesidades: a) las que deben verificarse por LP; b) las que deben abordarse por NBI y, c) finalmente, las que requieren criterios combinados.
20. Clasificadas así las necesidades, la sección procede a señalar los pasos necesarios para calcular la línea de pobreza y para obtener el ingreso disponible del hogar para la satisfacción de las necesidades que específicamente se calculan por esta vía. Se señala que la línea de pobreza debe ser calculada para cada hogar no sólo para tomar en cuenta su tamaño y su estructura por edades y sexos, sino también necesidades especiales como realizar consumos alimentarios fuera del hogar y contratar servicios para el cuidado de los menores. Igualmente, para las familias que no tienen acceso a servicios gratuitos de salud y seguridad social, que constituyen las necesidades cuya satisfacción se verifica con criterios combinados, se realiza un cálculo específico vía línea de pobreza para determinar si el hogar está en posibilidades de sufragar el costo de dichos servicios por la vía mercantil.

21. La sección sobre metodologías de medición de la pobreza termina señalando la necesidad de incorporar criterios cualitativos en algunos indicadores de NBI, vbgr. en educación, e incluir en ésta no sólo los conocimientos que se adquieren vía la educación formal sino también conocimientos cívicos, políticos, de organización comunitaria y de gestión empresarial.
22. El Capítulo 2 cierra con una sección dedicada a presentar la propuesta que el Proyecto Regional de Pobreza ha venido impulsando sobre el Índice de Progreso Social. En unas cuantas páginas se presenta una apretada síntesis de un documento amplio. La sección empieza constatando que el crecimiento del PIB per cápita se ha venido convirtiendo en objetivo único y criterio universal para evaluar el desarrollo, y que ello tiende a generar un tipo de desarrollo concentrador y excluyente. Al evaluar las razones de este predominio del PIB per cápita y del fracaso de los indicadores alternativos del desarrollo, se destaca que el primero posee atributos de los cuales carecen los segundos. Entre ellos el uso de unidades de medida iguales a las de la vida cotidiana y su pertenencia al marco conceptual coherente de las cuentas nacionales. De aquí se deriva que un índice de progreso social debería expresarse en unidades de medida de la vida cotidiana y debería –por lo menos gradualmente– ir integrando un marco conceptual coherente, si aspira realmente a sustituir al PIB como criterio de evaluación del desarrollo.
23. Además de procurar cumplir con estos requisitos, el índice propuesto da cuenta de: a) El grado de desarrollo alcanzado socialmente, expresado por la magnitud de los bienes, servicios y tiempo libre disponibles para la satisfacción de las necesidades humanas, y por la equidad en su distribución. Esto constituye el marco de oportunidades. b) La calidad y la cantidad de la vida, sintéticamente medidas, conforman el marco de realizaciones.
24. El conjunto de oportunidades para el bienestar humano se construye a partir de dos grupos de indicadores. Por una parte los que hacen referencia a la capacidad humana para apropiarse de la naturaleza, medios de satisfacción (dimensión hombre-naturaleza). Por otra parte, los que hacen referencia a la equidad en la distribución social de tales medios de satisfacción. Los indicadores de la dimensión hombre-naturaleza propuestos en "Desarrollo sin Pobreza" son: 1) El PIB expresado por "unidad de necesidades", o PIB por adulto equivalente, corregido adicionalmente para eliminar sus sesgos como el de no tomar en cuenta los bienes y servicios que no se venden en el mercado, las distorsiones de sus precios, etc. y 2) El tiempo libre disponible. En la dimensión hombre-hombre se proponen dos indicadores de equidad, ambos basados en el conocido coeficiente de Gini, aplicado uno a los medios disponibles (bienes y servicios) y el otro aplicado al tiempo libre. Los cuatro indicadores utilizados se combinan multiplicativamente, obteniendo al final una expresión en unidades monetarias que puede ser interpretada como el equivalente igualitario de medios disponibles y de tiempo libre.
25. En cuanto al marco de realizaciones, la medición de la cantidad y la calidad de la vida se acomete de la siguiente manera. En primer lugar, la cantidad de la vida se expresa como la proporción del potencial vital realizado. Es decir, qué proporción representan los años *que viven* las personas en relación con los que deberían vivir, o longevidad observada como proporción de la longevidad normativa. El número de años que las personas viven se corrige adicionalmente eliminando los años que viven sin uso de sus facultades. Es decir, el indicador final adoptado es la cantidad de la vida en condiciones de capacidad, expresada en relación con la longevidad normativa.
26. La calidad de la vida se aproxima conceptualmente con el grado de satisfacción de las necesidades básicas. Para su medición se usa un enfoque similar al del Método Integrado de Medición de la Pobreza. En efecto, el grado de satisfacción-insatisfacción de algunas necesidades humanas se aborda por la vía de la línea de pobreza, mientras otras se abordan por una vía similar a la de NBI. En este caso, sin embargo, no sólo interesa la población pobre sino la total, por ello es necesario construir escalas a todo lo largo del espectro poblacional. Esto se hace con una función de bienestar que, debajo de las normas mínimas resulta en privación –bienestar negativo– y por arriba en un bienestar que crece menos que proporcionalmente al acceso a medios de satisfacción, otorgando así menor valor a una unidad adicional de medios de bienestar para una persona no pobre que para una pobre. Esta función de bienestar se construye a partir de un indicador global del grado de satisfacción de las necesidades básicas que es el resultado de combinar la situación del consumo privado corriente respecto a la línea de pobreza y la situación de satisfacción en necesidades básicas específicas que se coteja por el método directo (tipo NBI).
27. El último paso es combinar los indicadores de cantidad y calidad de la vida. Para los pobres, la combinación resulta en el concepto de privación vital, que expresa en forma combinada sus carencias en ambas dimensiones. La suma de las privaciones vitales de los pobres puede interpretarse como la deuda de pobreza y expresarse como proporción del PIB o de la deuda externa. Para los no pobres, la combinación da lugar al bienestar vital. La diferencia entre el bienestar vital y la privación vital es, a escala social, la cantidad y la calidad de la vida, expresión de las realizaciones alcanzadas. La fórmula final del índice del objetivo del desarrollo está expresada en unidades monetarias, cumpliendo así el requisito expresado al principio.

28. Esta sección termina señalando: "Tenemos pues un índice del grado de desarrollo y un índice de la calidad-cantidad de la vida. El análisis detallado de ambos componentes definirá las relaciones entre el conjunto de oportunidades para el bienestar social que expresa el primer índice y la realización efectiva del mismo que expresa el segundo". Dado que las oportunidades no se transforman automáticamente en bienestar, se genera una tipología de países según la eficiencia de transformación de oportunidades a bienestar. El texto argumenta que la variable explicativa fundamental de esta eficiencia es la proporción de recursos que un país dedica a bienes y servicios básicos. De aquí se deriva un corolario que es señalado en el capítulo 5 al abordar los fundamentos generales de la estrategia: "La manera más rápida de aumentar el bienestar social es a través del crecimiento económico acompañado de eficiencia de transformación de oportunidades en bienestar, lo cual supone orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos. Dadas las altas incidencias de la pobreza en la Región, ello supone un estilo de crecimiento por el cual los ingresos de los pobres aumentan más rápido que el ingreso medio". Además de ello es necesario orientar proporciones crecientes del gasto público en beneficio de la población pobre.
29. En los capítulos 3 y 4 se presentan los resultados empíricos que, en la aplicación de los métodos de medición de la pobreza y del índice de progreso social han sido obtenidos hasta la fecha. La mayor parte de las mediciones de pobreza presentadas son fruto de investigaciones del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, realizadas una parte mediante un convenio con la CEPAL y otra mediante asistencia técnica del Proyecto a diversos gobiernos de la Región. También se han recogido algunas otras investigaciones realizadas por institutos de estadística de la Región y agencias de Naciones Unidas.
30. Una estimación de la pobreza para América Latina (capítulo 3), con base en el método MIP, desarrollado en el capítulo anterior, arroja un total de 270 millones de pobres en 1990 (250 millones en 1986) equivalentes al 62% de la población de AL (61% en 1986). Debe aclararse que se trata de una estimación gruesa aunque basada en: a) información amplia y sólida de estimaciones independientes por LP y por NBI para numerosos países de la Región; b) información más restringida en su cobertura pero igualmente sólida del método MIP aplicado en 8 países; y c) cálculos muy amplios de brechas de satisfacción de necesidades básicas para la mayor parte de los países de AL. Aunque es una estimación, puede afirmarse que su grado de error es menor a cualquier otra estimación disponible.

31. La composición de la población latinoamericana quedaría de la siguiente manera: pobres por ambos métodos, la tercera parte; pobres parciales el 29%, 14% sólo por LP y 15% sólo por NBI; y 38% no pobres.
32. La aplicación del método MIP, además de permitirnos conocer la magnitud y composición de la pobreza en AL, hace posible conocer el grado de subestimación de la pobreza por cualquiera de los métodos parciales de LP o NBI. En efecto, las mediciones realizadas en las áreas urbanas de 8 países, y en las rurales de 4 de ellos, con el método MIP, muestran que cuando se usa solamente el método de LP, se subestima la pobreza en proporciones que van del 10 al 60% según los países y las áreas geográficas. La subestimación por el método de NBI tiene un rango de variación similar.
33. Las tendencias observadas en la evolución de los diferentes tipos de pobreza y la asociación entre pobreza por ingresos y el comportamiento del PIB per cápita, permitieron proyectar la evolución de la pobreza en dos escenarios macroeconómicos. El primero de ellos, que supone una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 1.3% promedio en el período 1990-2000, se obtuvo de las previsiones económicas realizadas en el Proyecto Regional y que se presentan en el capítulo 6. El segundo supone que el producto crecerá al mismo ritmo que la población, manteniéndose el PIB per cápita, por tanto, sin cambios. La tendencia histórica de reducción de la pobreza por NBI, sirvió de base para prever su gradual reducción a lo largo de la década. Se tuvieron en cuenta, además, las previsiones de crecimiento poblacional y del grado de urbanización proporcionadas por el CELADE. La proyección con el primer escenario resulta en 296 millones de pobres (56% de la población), mientras que en el segundo escenario se llega a una cifra de 312 millones (59.3% de la población).
34. La evolución de la pobreza por LP entre 1970 y 1986, que se presenta en la sección C del capítulo 3, se basa en el estudio pionero de la CEPAL que permitió conocer la magnitud de la pobreza en AL alrededor del año 70, y en el estudio que, para 1980 y 1986, llevaron a cabo conjuntamente la CEPAL y el Proyecto Regional con el apoyo de FNUAP. Con ambos trabajos ha sido posible, por primera vez en la Región, conocer de manera precisa la evolución de la pobreza por ingresos en un período bastante largo.
35. Entre 1970 y 1986 la pobreza de ingresos en América Latina ha venido aumentando en números absolutos desde 130 millones en 1970 a 144 en 1980, y a 175 en 1986. Las estimaciones realizadas para 1990 arrojan un total de 204 millones. Es decir, mientras en la década del 70 aumentó en 14 millones el número de pobres, la estimación para la década del 80

arroja una cifra de 60 millones de pobres adicionales, más de cuatro veces la cifra de los setenta. La proyección con el escenario de crecimiento en el PIB per cápita para el 2000 arroja un total de 232 millones, esto es, 28 millones de pobres adicionales que si bien es menos de la mitad de la de los ochenta, representa el doble de la de los setenta. La proyección sin crecimiento arrojaría una cifra de 245 millones de pobres, 41 millones más que en 1990.

36. Esta evolución, mirada en números relativos, resalta todavía más las diferencias entre las décadas del 80 y del 90. En efecto, entre 1970 y 1980 el porcentaje de pobreza *disminuye* del 47% al 41% mientras que entre 1980 y 1986 *aumenta* del 41 al 43% y se proyecta que en 1990 haya prácticamente "recuperado" el nivel de 1970 con 46.6%. Es decir, el terreno relativo ganado en los setenta se perdió totalmente en los ochenta. Aunque el PIB per cápita en 1990 está muy por arriba del de 1970, el porcentaje de pobreza es el mismo. Mientras en los períodos de crecimiento rápido la pobreza disminuye lentamente, en los períodos de crisis aumenta rápidamente. Las previsiones muestran, además, que de continuar la disminución del PIB per cápita en los noventa al mismo ritmo que tuvo en los ochenta, el porcentaje de pobreza por LP alcanzaría el que se estima tenía la Región en 1960. De ocurrir así se habría perdido no una década sino casi medio siglo.

37. El documento continúa presentando la evolución de las brechas de pobreza. Estas muestran qué tan intensa es la pobreza. Las brechas de pobreza se miden como la insuficiencia del ingreso de los pobres respecto a la línea de pobreza. De cinco países para los cuales es posible comparar la insuficiencia de ingresos a nivel nacional entre 1970 y 1986, en tres de ellos (que representan un porcentaje muy importante de la población latinoamericana) aumentó la intensidad de la pobreza (Brasil, México y Venezuela). Además, la intensidad de la pobreza parece haber aumentado sustancialmente en Argentina que en 1970 tenía una insuficiencia nacional promedio de 25.5% y que muestra en 1986 una insuficiencia para el Gran Buenos Aires de 39.1%. Dado que el ingreso medio por habitante de Bs.As. es muy superior al promedio nacional, la insuficiencia de ingresos de la Argentina en su conjunto debe ser similar a la de Brasil (48%). Aunque en Costa Rica y Perú la intensidad de la pobreza disminuyó entre 1970 y 1986, Perú ha visto radicalmente alterados los niveles de ingresos entre 1986 y 1990, por lo cual puede asegurarse que la intensidad de la pobreza en Perú es ahora mayor que en 1970. Además, en el conjunto de la Región, entre 1986 y 1990 el PIB per cápita siguió bajando, por lo cual la intensidad de la pobreza debe haber aumentado aún más. Es decir, salvo la excepción de Costa Rica, que tiene la más baja intensidad observada de la pobreza en América Latina —y una de las incidencias más bajas de la

Región— puede afirmarse que entre 1970 y 1986 no sólo aumentó el número de pobres por ingresos en 35%, sino que los pobres de hoy son, en promedio, más pobres que los de hace veinte años.

38. La sección procede a analizar la pobreza por NBI en once países de la Región y la pobreza por MIP en ocho. En el primer caso se analiza también la evolución de la pobreza en 5 países; y se presenta el análisis por zonas urbanas, rurales y ciudades capitales.

39. La sección termina con un rápido recuento de los factores condicionantes de la pobreza en los ochenta. Se analizan el crecimiento de la economía; la evolución del consumo y la evolución de los salarios mínimos y el empleo. En todos ellos se encuentra un comportamiento negativo que explica el notable aumento de la pobreza en el período analizado: el PIB per cápita disminuyó en 10.1%; el consumo privado era ya para 1988, 11.3% inferior al de 1980; en todos los países de AL (con la excepción de dos) el salario mínimo disminuyó en el período; igual comportamiento muestran los salarios promedio con tres excepciones; en el terreno del empleo, las estrategias de sobrevivencia de los pobres permitieron que la economía popular evitara un aumento dramático de los niveles de desempleo.

40. El capítulo 4 presenta una cuantificación preliminar del Índice de Progreso Social. En cuanto al conjunto de oportunidades, se calculó el indicador compuesto del PIB por unidad equivalente y el indicador de equidad (en la distribución del ingreso) para 35 países de diferentes áreas del mundo. En base al indicador compuesto se formaron tres grupos de países: países con oportunidades bajas (POB), oportunidades medias (POM) y altas (POA). Por otra parte se hizo el mismo ejercicio para 94 países y 142 observaciones pero usando el PIB per cápita. De estos análisis se derivan dos conclusiones: a) En general, los grupos de países muestran un patrón consistente de igualdad creciente a medida que aumenta el PIB por unidad equivalente. b) El análisis por países individuales muestra diferencias importantes entre la ordenación con el PIB por unidad equivalente y la que resulta al combinarlo con el indicador de equidad. Los países latinoamericanos, en general, empeoran su ubicación en la ordenación en el segundo caso. Brasil y Venezuela bajan ocho puestos y Ecuador (1970) once puestos. En tercer lugar se hicieron mediciones del conjunto de oportunidades para las áreas rurales, restos urbanos y metrópolis de 10 países de América Latina alrededor de 1986. Las conclusiones obtenidas antes se mantienen aunque en este universo se encontró una menor influencia del indicador de equidad, explicable por el pequeño rango de variación observado. Aun así, se encontró que Bogotá y el resto urbano del Brasil descienden 5 y 4 puestos en la ordenación al introducir el indicador de equidad. Igualmente, se encontró que las distancias entre ciertas áreas geográficas se ven enormemente reducidas como efecto de

dicho indicador. Por ejemplo, el ingreso medio de Río de Janeiro es 1.7 veces el de Venezuela rural, pero su conjunto de oportunidades es sólo 1.18 veces mayor.

41. Como fue previsto en el análisis conceptual, las oportunidades no se transforman automáticamente en bienestar y aunque se encontró una fuerte tendencia a que a mayores niveles del conjunto de oportunidades menores fueran los niveles de pobreza (tomados como aproximación inversa del nivel de bienestar), también se encontraron fuertes desviaciones de la tendencia. Un ejemplo es el contraste entre Caracas y San José, Costa Rica. Mientras la primera tiene un conjunto de oportunidades 2.5 veces mayor que San José, mantiene un porcentaje de población pobre muy similar.
42. Las únicas mediciones realizadas a la fecha sobre la cantidad y la calidad de la vida son la proporción del potencial vital realizado y la deuda de pobreza (suma de privaciones vitales de los pobres) como proporción del PIB. Estas mediciones las realizó la División de Estadística de la CEPAL a pedido del Proyecto Regional y comprenden 10 países para los años de 1970, 1980 y 1986. La proporción del potencial vital realizado se refiere al promedio de la población y no, como sería deseable, para los pobres. Entre 1970 y 1986 el potencial vital realizado aumenta en los diez países, situándose en un rango de 0.83 en Guatemala hasta 0.95 en Argentina.
43. La deuda de pobreza calculada es una expresión ligeramente diferente a la antes presentada. Intuitivamente puede ser explicada como el consumo que la gente debería tener durante los años que debería vivir menos el consumo que realmente tiene durante los años que realmente vive. Es decir, es una brecha a lo largo de toda la vida. Calculada esta brecha como proporción del PIB resulta en valores que van, en 1986, de 0.8 en Argentina a 19.4 para Guatemala. Salvo Colombia y Costa Rica este indicador aumenta entre 1980 y 1986 en todos los países estudiados.
Con esto termina la primera parte de *Desarrollo sin Pobreza*.

Segunda Parte:

ESTRATEGIAS DE ACCION PARA LA DECADA DEL 90

44. La segunda parte del trabajo presenta la parte medular de la estrategia para la superación de la pobreza. Está integrada por cinco componentes y sus interrelaciones: a) reactivación económica y transformación productiva; b) el desarrollo de la economía popular; c) la política para la satisfacción de necesidades básicas específicas o política social; d) la política de desarrollo socio-cultural; y e) la reforma y modernización del Estado. En esta segunda parte se desarrollan los tres primeros componentes. La reforma del Estado se presenta en la tercera parte y la política de desarrollo

socio-cultural está expuesta a lo largo de los capítulos 7 a 10, en forma más implícita que explícita.

45. La segunda parte arranca en el capítulo 5, con una presentación de los fundamentos y componentes de la estrategia, destacando sus interrelaciones. En este mismo capítulo se analiza la dimensión de género en la estrategia de superación de la pobreza. El texto presenta dos tipos de fundamentos, los generales y los específicos de cada componente. Los fundamentos generales se derivan de la discusión conceptual, metodológica y empírica realizada en la primera parte. El texto define, en primer lugar, el objetivo común a todos los países de la Región: satisfacer el componente universalista de las necesidades básicas para toda la población, aclarando que en algunos países el nivel del objetivo puede estar por arriba de la norma general como producto del componente relativo de las necesidades básicas. Otra diferencia importante entre países es el distinto énfasis relativo que en ellos debe darse al ataque a las tres raíces de la pobreza según la fuerza relativa de cada una: insuficiencia del excedente, apropiación inequitativa del mismo e inadecuaciones de la oferta. Para precisar el objetivo se aclara que si bien la estrategia debe centrarse en las necesidades que conforman la dimensión económica de la pobreza, debe prestar atención a necesidades no económicas. Otra aclaración necesaria es que se debe considerar no solamente el acceso a ingresos, bienes, servicios y activos básicos, sino también el desarrollo de habilidades y la disponibilidad de tiempo libre, de los que depende igualmente la satisfacción de necesidades. Del análisis de la insuficiencia de las fuentes de bienestar de los hogares derivan los siguientes requerimientos para una estrategia de superación de la pobreza: mayores oportunidades de trabajo e ingresos; mejor distribución de los activos productivos; aumentar la cobertura, suficiencia, eficiencia y eficacia del gasto público social; una estrategia legal, crediticia y de apoyo para los activos de consumo básicos, en especial la vivienda; mejoramiento de la salud de la población y aumento de sus conocimientos y habilidades; y, por último, crear condiciones que hagan innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles y triples jornadas de la mujer.
46. Concebido el desarrollo como la elevación de la cantidad y la calidad de la vida, y dada la alta incidencia de la pobreza en la Región, el documento concluye que la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o como una tarea parcial a cargo de la política social, sino que debe convertirse en el objetivo central del desarrollo y, por tanto, en tarea conjunta de las políticas económicas y de las políticas sociales. Para que el crecimiento se traduzca en aumentos rápidos del bienestar social es necesario orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos, lo que supone que los ingresos de los pobres

crezcan más aceleradamente que el ingreso medio y que el gasto público se oriente crecientemente a bienes y servicios básicos. Por esta razón, concluye este razonamiento en el texto, el gran reto para los países será conciliar los incentivos al crecimiento en el sector empresarial moderno con el crecimiento más rápido en los ingresos de los pobres.

47. La sección de fundamentos generales termina estableciendo la sinergia positiva que se establece entre la superación de la pobreza de ingresos y la pobreza de conocimientos, que deben concebirse como procesos simultáneos, destacando el papel creciente de los conocimientos en el desarrollo económico.
48. En cuanto a los fundamentos específicos de cada componente, el capítulo 5 destaca lo siguiente:
 - a) Para lograr la reactivación económica es necesario el retorno (o mantenimiento) de la estabilidad macroeconómica, la recuperación de los niveles de ahorro e inversión y el desarrollo de un sector exportador sólido. Pero el crecimiento sostenido a largo plazo dependerá de una transformación productiva en la que el aumento de la competitividad deberá recaer sobre la incorporación de progreso técnico y no sobre la compresión de los salarios reales. Esto es, además, condición necesaria para que la transformación productiva no se contraponga a la equidad. Aquí el documento sigue muy de cerca los planteamientos de la CEPAL. Desarrollo sin Pobreza amplía el componente de equidad de Transformación Productiva con Equidad. Por ello, el segundo componente de la estrategia está constituido por el desarrollo de la economía popular ya que como dice el referido documento de la CEPAL "para lograr el crecimiento económico con mejoras razonables en materia de equidad, cada país deberá desplegar esfuerzos no sólo para dotar de mayor capacidad productiva a sus sectores modernos, sino también para elevar los niveles de productividad y de ingresos de los más rezagados". Los caminos para lograr esto último son explorados en el segundo componente de la estrategia.
 - b) El texto señala cuatro fundamentos al desarrollo de la economía popular como elemento clave en la estrategia de superación de la pobreza: 1) El papel central del aumento de los ingresos en la superación de la pobreza. 2) La imposibilidad práctica de que las empresas grandes y el sector público ofrezcan la cantidad de empleos necesarios para absorber el crecimiento de la fuerza del trabajo y mucho menos disminuir el subempleo acumulado en la década del noventa. Esto supone que la economía popular seguirá siendo en los noventa, como lo fue en los ochenta, el principal generador de empleo, pero si no recibe apoyo lo hará a niveles cada vez más bajos de productividad e ingresos. 3) Los cambios tecnológicos mundiales que hacen viable la

competitividad de las pequeñas unidades de producción han creado las bases para revalorizar la economía popular. 4) Los ingresos generados vía la economía popular no requieren redistribuirse, están ya en manos de la población objetivo que, además, tiene como preocupación central el bienestar familiar.

- c) La política social para la satisfacción de necesidades básicas específicas está orientada a modificar la insuficiencia de los derechos de acceso a servicios gratuitos y la carencia de activos de consumo básico. Esta política tiene dos componentes: el de compensación social –dirigido a paliar los efectos de la crisis– y el de transformación estructural. El primero está orientado a las urgencias inmediatas de la población y tiende a compensar con servicios y bienes gratuitos la insuficiencia de ingresos de la población: por ello debe dar prioridad a la necesidad alimentaria. Para que esta política se convierta auténticamente en una pieza importante para la superación de la pobreza, deben resolverse la insuficiencia, ineficacia, ineficiencia e inequidad del gasto público social y de las políticas de crédito a la vivienda. Los capítulos 8, 9 y 10 abordan los criterios generales, las metas y la reforma del Estado necesarias para lograrlo.
- d) La política de desarrollo socio-cultural está imbricada estrechamente con los demás componentes de la estrategia. En efecto, tanto para la transformación productiva, como para el desarrollo de la economía popular, la satisfacción de necesidades básicas específicas y para el éxito de una reforma del Estado como la que aquí se plantea, resulta esencial la apropiación por la población de conocimientos socialmente relevantes, ya que el propósito de este componente es convertir a los pobres en los protagonistas centrales de las tareas de superación de la pobreza. Este componente no es materia de un capítulo específico ya que, por su naturaleza, cruza horizontalmente todos los demás.
- e) El quinto componente, la reforma del Estado, tiene también un carácter horizontal. Su sentido fundamental es dar respuesta a qué organización del Estado se requiere para llevar a cabo la estrategia de superación de la pobreza y qué tipo de interacción entre Estado y Sociedad Civil es la más adecuada para alcanzar tal fin. La reforma del Estado está orientada a superar la desarticulación entre la política económica y la política social; la desarticulación interna de lo social; la debilidad política y decisoria del sector social en el conjunto del Estado; el carácter atrasado de sus organizaciones; la sujeción de las organizaciones del sector social al juego de todo tipo de lobbies; su carácter antiparticipativo derivado de su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal; su debilidad para concertar con la sociedad civil; su gerencia inflexible y no adaptativa; la carencia de gerentes

sociales especializados; y el escaso y mal uso de la evaluación en el sector social.

49. Aunque no está concebido como un sexto componente de la estrategia, la búsqueda de la equidad de género constituye uno de sus principales objetivos. Una sociedad equitativa no puede construirse solamente a partir de la equidad entre clases sociales, es necesario también alcanzar la equidad en las relaciones entre hombres y mujeres. La perspectiva de género ha sido adoptada en *Desarrollo sin Pobreza* como un principio rector de la estrategia. Por ello se empieza señalando que la perspectiva de género no considera aisladamente a las mujeres, ni las concibe como seres vulnerables. En cambio plantea la necesidad de reestructurar a fondo las relaciones entre hombres y mujeres, relaciones de género, para construir sociedades más equitativas. La incorporación de la perspectiva de género en el proceso de desarrollo sin pobreza supone, en primer lugar, repensar los conceptos económicos básicos, que tradicionalmente han excluido el ámbito del hogar, lo que conlleva, entre otras consecuencias, redefinir como trabajo productivo el trabajo doméstico y el no remunerado e incluirlos como tales en las cuentas nacionales y en las estadísticas laborales. En segundo lugar, la reestructuración de las relaciones de género requiere dos niveles de intervención. Las acciones estratégicas que tienen implicaciones de largo plazo y que buscan nuevas alternativas para las relaciones laborales, la legislación y las responsabilidades en las tareas reproductivas, y las acciones prácticas con implicaciones más inmediatas, orientadas a satisfacer requerimientos que se derivan de situaciones actuales; por ejemplo, guarderías y otros servicios comunitarios para madres que trabajan. Esta sección está basada en una contribución específica de UNIFEM.
50. El capítulo 5, fundamentos y componentes de la estrategia, termina señalando las interacciones entre los componentes. Se destacan las interacciones entre la recuperación económica y la transformación productiva con la economía popular y la política social, concluyendo que las dos últimas tendrán mayores posibilidades de acción si el primer componente tiene éxito. Se hacen notar también algunos efectos del desarrollo de la economía popular y la política social en la reactivación económica. A continuación el documento apunta dos tipos de sinergia positiva entre la promoción de la economía popular y la política social. En primer lugar, la que ocurre a nivel de la organización comunitaria que aun cuando se desarrolla normalmente alrededor de un objetivo, el recurso organizacional creado permite atender otros objetivos; en segundo lugar, se anotan las sinergias derivadas de un apoyo a la economía popular en un entorno territorial de barrio o de comunidad, ya que las actividades productivas se convierten en un pivote para el mejoramiento radical de las comuni-

dades. Por último se hace notar la importancia de la política de desarrollo socio-cultural y de la reforma del Estado para impulsar sinérgicamente la participación comunitaria tanto para el desarrollo de la economía popular como para la política social. La política de desarrollo socio-cultural, al desarrollar el saber qué y el saber cómo de las comunidades las prepara para esa participación. La reforma del Estado, en la medida en la cual vaya logrando estructurar organizaciones descentralizadas, flexibles y adaptativas, favorecerá la auténtica participación ciudadana.

51. El capítulo 6 aborda la reactivación económica y la transformación productiva. El capítulo empieza analizando el desempeño comparativo de las economías latinoamericanas en los años ochenta, destacando que la conjunción del comportamiento de las exportaciones y la magnitud de las transferencias netas de recursos al exterior son los dos factores externos que mejor explican el desempeño económico diferencial de los países durante la década. En cuanto a los factores internos, los niveles inflacionarios se asocian claramente con las tasas de crecimiento económico. En general se verifica que los países con tasas más altas de crecimiento en los precios tuvieron tasas de crecimiento económico más bajas. Una vez analizado este comportamiento se estudian las condiciones actuales de los países, destacando los problemas por resolver y los avances logrados. En el frente externo se hace notar la carga excesiva de pasivos en casi todos los países, el cierre del financiamiento privado voluntario como característica casi permanente, y el hecho de que muchos países no han logrado todavía establecer un dinamismo exportador sostenido o resolver problemas recientes de balanza de pagos. En el frente interno se llama la atención al hecho de que varias economías de la Región muestran contracciones violentas recientes en su actividad económica o han sido incapaces de estabilizar el ritmo de crecimiento en niveles aceptables. Otros problemas en este frente son la gran susceptibilidad de los niveles de inflación, producto de la indexación generalizada, a choques inflacionarios de origen fiscal o cambiario, y las tasas de ahorro e inversión insosteniblemente bajas. Entre los avances logrados se señala la estabilidad interna alcanzada por varios países, procesos de crecimiento más o menos sostenidos en algunos de ellos, la interrupción del crecimiento explosivo de la deuda y en unos pocos países la adopción de programas de reducción de sus pasivos externos en el marco del Plan Brady, así como los éxitos en el frente exportador de varios países. La sección termina caracterizando las perspectivas de crecimiento de los países en tres grupos de acuerdo con su situación presente. Un grupo pequeño que está en condiciones para un proceso sostenido de crecimiento. Un grupo intermedio que si bien ha abatido los niveles de inflación, presenta niveles muy altos de endeudamiento o tasas de ahorro e inversión muy bajas. Finalmente,

- un grupo grande de países enfrentan problemas mucho más severos de todo tipo pero sobre todo de orden interno, particularmente la hiperinflación.
52. Este corte de situación sirve de base para estimar el crecimiento económico probable de la Región en la década del noventa. Se pronostica un crecimiento regional promedio para la década de 3.2% anual en el PIB y 1.3% en el PIB per cápita. Esto implica que el retroceso de la producción por habitante experimentado por la Región en los ochenta sólo se revertiría plenamente hacia fines de siglo. Esto lleva a concluir que en términos de crecimiento, no es una la década perdida sino dos.
 53. El capítulo 6 termina con un planteamiento breve de las políticas requeridas para la reactivación económica y la transformación productiva en los noventa. Si el mantenimiento de los desequilibrios macroeconómicos en niveles moderados es una condición necesaria para la reactivación, las condiciones suficientes mínimas son elevar las tasas de ahorro e inversión y desarrollar un sector exportador sólido. El documento analiza algunos factores clave para recuperar los niveles de ahorro e inversión y para desarrollar el sector exportador. En cuanto a éste señala, basándose en CEPAL, que las políticas cambiarias estables constituyen una condición necesaria pero que se requieren además políticas de oferta de más largo aliento, entre ellas una política tecnológica, una apertura comercial gradual y selectiva, incentivos tributarios durante la fase de modernización, que permitan que la competitividad internacional se base en una auténtica transformación productiva y no en la reducción de los salarios reales.
 54. El segundo componente de la estrategia, el desarrollo de la economía popular es la materia del capítulo 7. Se trata de una apretada síntesis de varios documentos de fondo, uno de los cuales, "La Economía Popular en América Latina y el Caribe", ha sido publicado en una versión preliminar, por el Proyecto Regional. El capítulo, partiendo de las características e importancia que en la Región han alcanzado las diversas expresiones productivas de la población pobre, propone que a los innovativos programas que hoy se están desarrollando en diversos países de la Región para apoyar y dinamizar las formas productivas de la economía popular, se les otorgue una nueva dimensión capaz de convertirlos en auténtica alternativa de desarrollo.
 55. El capítulo empieza señalando la importancia de la economía popular en la Región. A pesar que las empresas medianas y grandes constituyeron, durante muchas décadas, los "agentes oficiales" del crecimiento económico de la Región, la economía popular tiene una importancia socioeconómica muy alta. En el medio rural, según datos de la CEPAL, absorbe el 57% de la fuerza de trabajo y, según los últimos datos disponibles generaba el

41% de la producción agrícola para consumo interno y el 32% de las exportaciones agrícolas. En el medio urbano, los datos de PREALC muestran que los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas unidades productivas de hasta 10 trabajadores representaban el 49% de la fuerza de trabajo. La productividad media por trabajador es, sin embargo, sustancialmente más baja que en empresas agrícolas y urbanas mayores. En el medio urbano ese 49% de la fuerza de trabajo genera sólo el 24% del valor agregado en las ciudades. Esto nos da una idea de su importancia actual. El documento explora también su comportamiento y papel durante la década de crisis. Dos rasgos merecen destacarse. Por una parte, generaron el 78% de los nuevos empleos creados en la Región durante estos años, pero por otra parte, los ingresos medios por trabajador disminuyeron abruptamente (41% en las unidades de menos de cinco trabajadores). La explicación de estas dos tendencias divergentes deriva de una mayor afluencia de trabajadores a la economía popular, simultáneamente a una menor demanda por sus productos. El documento resalta la "dependencia" de la economía popular de la masa de ingresos, particularmente salarios, generada en la economía moderna. De aquí se deriva como corolario que la reactivación económica crearía condiciones para que el fomento de la economía popular tuviera mayores posibilidades de éxito.

56. El texto pasa a discutir someramente algunos rasgos de la economía popular. En el medio rural, la economía campesina está asociada a la propiedad o posesión de una parcela que se cultiva aprovechando la mano de obra familiar. Sin embargo, una proporción importante de las familias campesinas complementan sus ingresos trabajando fuera de la parcela. En el medio urbano, la economía popular suele también estar asociada a la utilización de la mano de obra familiar. En ambos casos, la satisfacción de las necesidades familiares es el objetivo central del proceso productivo. En ambos casos suelen ser unidades pequeñas, con restricciones financieras severas, y con dificultades institucionales más agudas en el medio urbano, lo que limita su acceso al sistema institucional de crédito y de compras. La economía popular tiene ventajas competitivas en algunos productos como resultado de su flexibilidad y bajos costos fijos. Sin embargo, también tiene desventajas importantes en la comercialización, acceso al crédito, y en los aspectos legales que fueron diseñados para unidades económicas de otro tamaño.
57. Sin pretender ser exhaustivo, el trabajo menciona algunas alternativas interesantes para el desarrollo de la economía campesina y popular urbana. Para las primeras se mencionan la diversificación de cultivos y actividades buscando desestacionalizar los requerimientos de mano de obra, la alternativa pequeño-empresarial con empleo relativamente estable de mano de obra en productos como frutales, verduras o flores, y el comple-

mento agroindustrial. Para el medio urbano se plantea una doble vía para el desarrollo de la economía popular: por una parte la "reconversión" de actividades existentes y, por otra, la creación de empresas populares bien diseñadas. Aunque no se desarrolla, se hace mención a la estrategia de desarrollo productivo y mejoramiento de las condiciones de vida que el Proyecto Regional ha venido impulsando y que está ampliamente desarrollada en otro documento publicado por el proyecto, denominado Comunidad Urbana y Vivienda Productivas que ahora se ha enriquecido con la presentación de experiencias en Villa El Salvador y un barrio en Bogotá. Esta estrategia, que plantea la optimización de la fuerza de trabajo y la utilización de la vivienda y el barrio popular para la producción asociativa de bienes y servicios, ha sido recibida con entusiasmo por los institutos de vivienda de varios países de la Región y por HABITAT. En dos países (Colombia y Venezuela) ya forma parte de la legislación de vivienda.

58. A continuación el capítulo identifica actividades y agentes fundamentales para un programa masivo de apoyo a la economía popular. Entre las actividades iniciales se sugiere identificar y evaluar los programas que en cada país vienen impulsando la Economía Popular (EP), compararlos con los de otros países y, a partir de este análisis plantear vías para su desarrollo y masificación. Recomienda una labor de identificación de productos y servicios ajustados al perfil de la EP en los que puedan ser altamente competitivos. Para resolver los frecuentes problemas de mercado de las unidades económicas populares se plantea como necesario calificar su oferta, crear canales de comercialización y superar los obstáculos legales, para que el producto pueda llegar a mercados dinámicos y exigentes. Como elementos claves para apoyar al productor popular en sus procesos de gestión empresarial, productivo y comercializador se identifican dos tipos de agentes: los promotores y las empresas comercializadoras.
59. Los promotores impulsan y asesoran a los productores populares en la evaluación de sus oportunidades, en el diseño de sus plantas, en los aspectos técnicos del proceso productivo, en el diseño y control de calidad de sus productos y en la dinámica organizativa, apoyándose en centros tecnológicos, universidades y consultores independientes. El promotor puede ser una ONG, una empresa de consultoría, un instituto universitario, o un ente gubernamental. La vinculación del agente promotor a la unidad económica popular puede adoptar también formas variadas, desde un consultor que simplemente cobra sus servicios hasta la de quien invierte como socio.
60. Las comercializadoras deben apoyar todo el proceso de colocación de la producción en el mercado; asesorar a los productores sobre las calidades

requeridas por el mercado y las tendencias de la moda, e incluso actuar como canal de intermediación para líneas de capital de trabajo. Las comercializadoras pueden ser entidades de tipo privado con autonomía presupuestal; pueden ser propiedad parcial o total de grupos de productores populares. Sólo en casos de productores muy precarios se debería optar por comercializadoras gubernamentales.

61. En cuanto a las formas de organización de la economía popular, Desarrollo sin Pobreza postula que debe ser el dinamismo de las propias comunidades, la identificación de sus problemas, sus cuellos de botella, lo que vaya guiando su proceso organizativo. Aunque se parte de la necesidad de unificar fuerzas a través de la asociación, se rechazan la imposición de formas de asociación por ineficientes y porque suponen falta de respeto a los productores.
62. El apoyo a la economía popular —continúa señalando el trabajo— también requiere de una estrategia jurídica e institucional. Como vía para lograr procedimientos sencillos de formalización se sugiere un registro mercantil único que surtiría efectos legales en todas las instancias. En materia tributaria se sugieren exenciones temporales, bonificaciones al número de puestos de trabajo, y pisos mínimos debajo de los cuales se estaría exento de cualquier tributación.
63. El capítulo de Desarrollo de la Economía Popular concluye abordando el tema del crédito. Se parte de experiencias exitosas en otras partes del mundo, una buena parte de ellas recogidas en un trabajo reciente del PNUD llamado "Crédito a los pobres". Ahí se muestra que los más exitosos programas de financiación a la economía popular son aquellos que han logrado diseñar mecanismos y procedimientos ajustados a las características y dinamismo de aquella, bajo concepciones que se ha dado en llamar banca popular. Estas concepciones parten de la premisa que no es posible trasladar al crédito popular las normas y costumbres de las operaciones tradicionales de crédito y suelen adoptar las siguientes normas de operación: a) se requiere una gran cercanía y conocimiento directo del cliente; b) las mejores garantías son su inserción en la comunidad, su palabra y su proyecto; c) los préstamos deben amoldarse a las necesidades y ritmos propios del cliente; d) la operación debe cubrir sus costos cobrando lo justo al usuario y sobre todo aumentando la eficiencia del intermediario.
64. Para el manejo del crédito a la economía popular se distinguen dos tipos de ministraciones: las que requieren apoyo especializado y seguimiento y las que no requieren de ninguna asistencia. En este último caso se sugiere que las ministraciones se hagan directamente a los productores a través de pequeñas oficinas barriales o de comunidad. En el primer caso, tratándose de créditos de inversión nueva o ampliaciones se sugiere hacer las

ministraciones a través del agente promotor y las ministraciones para capital de trabajo a través de las comercializadoras. Esto permitirá abatir los costos de colocación.

65. Por último, se aborda la creación o fortalecimiento de fondos de garantías como complemento a las garantías directas de la economía popular (garantías solidarias, de palabra) procurando mecanismos que le permitan tener una amplia capacidad de acción sin elevar desmesuradamente sus recursos.
66. El capítulo 8 y el capítulo 9 presentan la política social para la superación de la pobreza o política de satisfacción de necesidades básicas específicas. En el primer capítulo se aborda el cálculo de las brechas actuales en materia de satisfacción de necesidades básicas específicas en América Latina y el Caribe, se proponen metas para su abatimiento total o parcial al fin del siglo, y se calcula el costo del esfuerzo adicional para alcanzar dichas metas. Esto ocupa el primer inciso del capítulo. El material que presenta Desarrollo sin Pobreza es una síntesis de los resultados principales de una amplia investigación realizada por el Proyecto Regional con el decidido apoyo de UNICEF, CELADE, CEPAL, unidad conjunta CEPAL/FAO, HABITAT, OIT/PREALC, OMS/OPS y UNESCO. Los resultados completos de la investigación están siendo actualmente preparados para su publicación por el Proyecto Regional.
67. Este primer inciso empieza clasificando los 20 países incluidos en la investigación en tres grupos según la magnitud de la incidencia de la pobreza y de la insatisfacción de necesidades básicas. En el grupo III, con las mayores carencias, quedaron ubicados dos países de Sudamérica (Bolivia y Paraguay), cuatro de centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y dos del Caribe (Haití y República Dominicana). En el grupo II, con una situación intermedia, quedaron los dos países más poblados (Brasil y México) así como tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú). Por último, en el grupo I se ubican tres países del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay) así como Venezuela del área andina, Panamá y Costa Rica de América Central, y Cuba del Caribe. Este grupo de países presenta la situación social más favorable.
68. Las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas las define el trabajo como el número de unidades (personas, viviendas, hogares) que no satisfacen una norma que intenta reflejar las predominantes en la Región. Las normas adoptadas no implican hacer formulaciones prescriptivas sino más bien describir, interpretar y fijar límites observables a las prescripciones existentes. Estas se derivaron de declaraciones de organizaciones y conferencias internacionales y, sobre todo, regionales. Las normas que sirven de pauta pretenden tener un alcance universal. Postulan que es derecho de todos los seres humanos el acceso a un mí-

mo de condiciones, con las cuales pueden tener una existencia humana. En el documento se supone que para el conjunto de América Latina existen un sustrato común normativo, un marco valorativo semejante, que permite evaluar sus déficit sociales con la misma medida. Las metas, en cambio, que expresan el objetivo de la norma colocado en el tiempo, en la medida que reflejan las posibilidades, la limitación de recursos y la conciliación de intereses, son diferenciales por grupos de países.

69. En general los indicadores seleccionados expresan niveles agudos de privación, por lo cual pueden ser interpretados como expresión de carencias extremas.
70. Las metas que para el decenio de los noventa, a ser alcanzadas en el año 2000, plantea el documento son las siguientes:
 - a) Reducir la pobreza del 62% actual al 40% en el año 2000.
 - b) Aumentar el promedio regional de la esperanza de vida al nacer de 68 a 73 años.
 - c) Abatimiento total del déficit habitacional y de los servicios básicos de agua potable, eliminación de excretas y electricidad. Esta meta supone abatir los déficit actuales promedio de la Región que son de 23.5% en lo que hace a materiales inadecuados o hacinamiento crítico, 25% en agua potable, 34% en eliminación de excretas y 19% en energía eléctrica. El esfuerzo adicional, entendido como las acciones adicionales, por arriba de la tendencia histórica, requeridas para alcanzar la meta, supone la construcción de 13.7 millones de unidades de vivienda equivalente para la meta de eliminar el hacinamiento crítico y los materiales inadecuados en las viviendas, lo que representa un costo aproximado de 97 mil millones de dólares. Para eliminar las brechas en materia de servicios el esfuerzo adicional supone dar acceso al agua sana a 27.7 millones de viviendas (16 mil millones de dólares), sistemas adecuados de eliminación de excretas a 36.1 millones (13 mil millones de dólares) y ampliar la cobertura de la electricidad a 18.6 millones (21 mil millones de dólares). En conjunto, el costo del esfuerzo adicional para abatir las tres brechas de servicios asciende a 50 mil millones de dólares durante el decenio. El costo total de eliminar los déficit habitacionales ascendería a 147 mil millones de dólares.
 - d) Escolarización universal de niños y niñas en edades de educación primaria. Esta meta supone atender al 14% de menores que actualmente no asisten a la escuela y a quienes, de acuerdo a las tendencias, tampoco asistirán. El esfuerzo adicional representa ampliar en 11.8 millones los alumnos regulares, con un costo de 19 mil millones.
 - e) Alfabetización y educación primaria (equivalente) completa para todos los analfabetas de 15 a 19 años; de todos los de 20 a 40 años en los

países de los grupos I y II y del 80% de los del grupo III; para los mayores de 40 años, 85% en los países del grupo I y el 50% en los otros dos grupos. Estas metas se complementan con las de educación primaria completa (equivalente) para los adultos en situación de analfabetismo funcional que, en promedio para el conjunto de la Región, son: 100% para los de 15 a 24 años; 65% para los de 25 a 39 y 47% para los de 40 y más. Estas metas se dan a partir de una situación actual en la cual el 17% de los adultos son analfabetas y 25% adicionales son analfabetas funcionales. Para alcanzar las metas se requiere un esfuerzo adicional consistente en alfabetizar y dar educación primaria a 34.4 millones de adultos así como permitir completar la primaria a 61.5 millones de adultos adicionales a los anteriores. El costo de tales esfuerzos adicionales es de 10 mil y 12 mil millones de dólares respectivamente.

- f) Actualmente los servicios de salud no tienen capacidad para atender al 21% de la población regional. La meta de cobertura total requiere ampliar la capacidad y los derechos de acceso a 99.5 millones de personas que, de acuerdo a las tendencias, quedarían fuera de los servicios en el 2000. El costo de este esfuerzo adicional es de 93 mil millones de pesos.
71. Los costos totales de los esfuerzos adicionales para alcanzar las metas de vivienda y sus servicios, educación para menores y adultos y para salud, son estimados en *Desarrollo sin Pobreza* en un monto aproximado de 282 mil millones de dólares, que representa alrededor del 70% de la deuda externa acumulada de la Región. En términos per cápita, tomando la población total proyectada a 1995, representa 585 dólares o 58.5 por persona-año. Es necesario aclarar que, como señala el documento que venimos reseñando, este costo no corresponde exclusivamente al sector público. De hecho, la construcción de vivienda, que representa un tercio de esa cifra, suele ser inversión privada.
72. La segunda sección del capítulo 8 presenta un análisis de la evolución del gasto social entre 1980 y 1986, en 9 países de América Latina que representan una proporción significativa de la población regional. Se analizan tres indicadores, el gasto social per cápita, el gasto social como porcentaje del PIB y el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central. Para la elaboración de estos datos se contó con el apoyo entusiasta del ILPES. La fuente de la información fue, en todos los casos, los anuarios del Fondo Monetario Internacional. Las cifras se refieren al gasto consolidado del gobierno central. Los niveles de gasto social per cápita se muestran en dólares de tipo de cambio de mercado y en dólares de paridades de poder adquisitivo (ppa) para 1986. Uno y otro cálculo arrojan resultados diversos en cuanto a los niveles de gasto y en cuanto a

la ordenación de los países. En ambos casos los rangos varían fuertemente ubicándose Perú y Ecuador con los más bajos niveles. En los niveles más altos se ubica Venezuela con dólares de tipo de cambio o Chile con paridades de poder adquisitivo. La evolución de este indicador muestra para el agregado de los países un aumento importante entre 1980 y 1982 y, a partir de ahí, una tendencia fuerte a la baja que lleva el gasto per cápita de 1986 a 148 dólares, por debajo del nivel inicial de 152. El documento analiza la evolución de estos indicadores por país y por grupos de ellos.

73. El gasto social como porcentaje del PIB es una expresión del esfuerzo relativo, dados los recursos de que dispone cada país. En este indicador hay también grandes diferencias entre países. Mientras Chile, Costa Rica y Panamá destinan a este concepto porcentajes que van del 18 al 16%, y Uruguay el 14%, el resto de los países analizados está por debajo del 10% y tres de ellos, Perú, Ecuador y México destinan cifras ligeramente superiores al 5%. En general no hay una fuerte asociación entre este indicador y el nivel del PIB per cápita de los países. Esto ayudaría a explicar parte de la imperfecta asociación entre PIB per cápita y niveles de pobreza. Países como Costa Rica con niveles relativamente bajos de PIB per cápita presentan altos niveles de gasto social y bajos niveles de pobreza. En cuanto a la evolución de este indicador, el nivel promedio de los nueve países en 1986, 8.4%, es superior al de 1980, 7.9%, mostrando el esfuerzo realizado por los países para que el gasto social creciera a mayor ritmo que el PIB.
74. En cuanto a las proporciones del gasto social en el gasto total del gobierno central, el promedio latinoamericano resultó en 1986 de sólo el 32%, muy por debajo del nivel de 1980. El caso más dramático es el de México que ve reducido este porcentaje a la mitad en los seis años. Una buena parte de la explicación de este descenso en México, y en otros países altamente endeudados, radica en las crecientes proporciones del gasto público destinadas al servicio de la deuda, provocando incluso un aumento en el porcentaje del PIB destinado al gasto público.
75. La sección termina mostrando la composición diferencial del gasto social por sectores entre los países analizados. Mientras en Brasil, Chile y Uruguay los gastos en seguridad social representan más de las dos terceras partes del gasto social, en Ecuador y Perú los gastos en educación absorben esta proporción. En los demás países las estructuras relativas no muestran un sector absolutamente predominante.
76. El análisis de esta información es todavía preliminar. Por una parte es necesario ampliar el número de países analizados y extender las series. Por otra parte es necesario abordar aspectos técnicos no resueltos del todo como el deflactor apropiado para las series de gasto social, y la definición

misma de lo que constituye el gasto social. Por otra parte es necesario ahondar en los análisis del impacto distributivo del gasto social, disponible ahora sólo para unos cuantos países.

77. El capítulo cierra con una propuesta de criterios generales de política social desde la perspectiva de la superación de la pobreza. Aunque el texto parte del reconocimiento que la superación de la pobreza no es el objetivo único de las políticas sociales, que están ligadas también a la integración nacional, a la creación de una identidad nacional y a la formación de personal altamente calificado para la transformación productiva, da por supuestos estos otros objetivos y se concentra en el de superación de la pobreza.

78. Para postular los criterios generales de la política social el texto parte de dos premisas. La primera de ellas es que todas las personas, por el solo hecho de existir, tienen derecho a una vida digna. De aquí se derivan dos corolarios: a) La población beneficiaria de un programa social no está recibiendo un favor, sino un servicio al que tiene derecho. Este corolario supondría acabar con el paternalismo y el clientelismo. b) Así como en los sistemas democráticos no hay ciudadanos "de segunda", ni por tanto votos que cuenten menos, en la política social no hay "beneficiarios de segunda" a los que corresponda proveer "servicios de segunda". Este corolario implica la no aceptabilidad, en principio, de modalidades de atención inferiores para ciertos grupos en razón de su pobreza o, dicho de otro modo, se rechaza la discriminación negativa.

79. La segunda premisa consiste en que el nivel de desarrollo, de bienestar y de pobreza, así como el proceso económico-social en su conjunto, sólo pueden comprenderse como el resultado de la interacción de cuatro subsistemas socioeconómicos: el público, el privado lucrativo, el solidario (familia y comunidad) y el no lucrativo (fundaciones, ONG's, agencias internacionales de cooperación técnica). De esta premisa el documento deriva varios corolarios, entre los que conviene destacar uno: toda acción (u omisión) pública produce una reacción en los otros subsistemas que es necesario prever para evitar el fracaso de las políticas públicas. Dos ejemplos sirven en el texto para ilustrar esta tesis, de los cuales mencionamos uno: un programa de complementación alimentaria a escolares resultó en un aumento en la desnutrición de muchos de ellos. Cuando se averiguó sobre las razones de efecto tan perverso, se encontró que sus familias habían dejado de alimentarlos puesto que el "gobierno se estaba encargando de hacerlo". Una consecuencia inmediata de este corolario es que el reto principal de la política de superación de la pobreza, y de la política social en particular, es hacer confluir los cuatro subsistemas hacia los mismos objetivos.

80. A partir de estas premisas y corolarios, la sección postula los siguientes criterios en lo que llama el "estilo de las políticas sociales": papel orientador del Estado para lograr la confluencia de los subsistemas; convertir la política social en una auténtica política de Estado que rebase la temporalidad de los gobiernos; carácter conjunto y participativo de las acciones sobre todo entre el subsistema solidario y el público, lo que supone también la concertación y la corresponsabilidad; control de los procesos en manos de la población beneficiaria; respeto a las tradiciones, concepciones y opiniones de la comunidad; transparencia informativa; descentralización y gerencia pública flexible para que el sector público sea proparticipativo; e intersectorialidad en la gerencia pública.

81. Además de los criterios de estilo, el texto postula criterios que podrían llamarse sustantivos. El primero de ellos es que la política social debe estar orientada centralmente a la búsqueda de mayor equidad social y de género, lo que supone reconocer la diversidad de necesidades y que la verdadera igualdad de oportunidades se alcanza solamente mediante el "trato desigual a desiguales". El segundo criterio es que la eficacia y la eficiencia de la política deben ser evaluadas por el objetivo de disminuir la pobreza, de tal manera que resultan eficaces las que lo logran efectivamente y eficientes las que la disminuyen a bajos costos. Para la eficiencia es indispensable la focalización, entendida como la minimización de las filtraciones fuera de una población objetivo concebida como una gradación de poblaciones objetivo de acuerdo con la relación entre sus recursos y sus necesidades, lo que supone también una gradación de subsidios y apoyos que les permitan a todas satisfacer sus necesidades básicas. Por último se postula la necesidad de la suficiencia de la política para evitar el desaliento y el desperdicio de recursos.

82. Las premisas, corolarios y criterios enumerados en los párrafos anteriores deben ser visualizados como un todo integral.

Así, por ejemplo, al aplicar el criterio de focalización, debe entenderse que ello se hace a partir de la participación y el control social.

83. En el capítulo 9 se abordan las políticas sociales en campos específicos. Los campos abordados son alimentación y nutrición, educación, vivienda, salud, saneamiento ambiental, energía, e infancia y mujer. Cada sección inicia con un análisis de la situación actual, prosigue presentando metas y costos como complemento del capítulo anterior. A continuación se estudian distintas orientaciones de política que tienden a mejorar la calidad del servicio y/o a abatir costos de su satisfacción para hacer más viable la consecución de las metas. Para ello se discuten modalidades de atención y tecnologías alternativas que logran tal propósito. Así las políticas planteadas en cada tema son una reflexión sobre los caminos para su más rápido abatimiento a la luz de las barreras de acceso que enfrentan

los pobres y las dificultades financieras de los gobiernos. Las secciones terminan con una propuesta de programas que los gobiernos pueden emprender en cada campo. En general, se trata de programas puestos en marcha en algún lugar de la Región y que han mostrado ser exitosos por sus modalidades organizativas y sus bajos costos. Los programas enumerados son un fruto incipiente de un esfuerzo de mayor aliento, emprendido por el Proyecto Regional de Pobreza para documentar y transferir a los países de la Región, un amplio universo de experiencias exitosas.

84. Este capítulo se apoya ampliamente en trabajos muy diversos de las agencias de Naciones Unidas, algunos preparados en forma especial para este documento, como la sección de Infancia y Mujer que constituye un apretado resumen de un documento preparado por UNICEF.
85. La sección de alimentación y nutrición sigue muy de cerca un trabajo reciente de FAO y de la unidad conjunta CEPAL/FAO sobre seguridad alimentaria. En ella se presentan tres tipos de brechas alimentarias. Para diez países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela) se analizan brechas de desnutrición (ingestas alimentarias por debajo del gasto energético requerido con 1.4 veces la Tasa de Metabolismo Basal) y el subconsumo alimentario (relacionado con los requerimientos reales de las personas dada su actividad, sexo y peso). Aproximadamente el 44% de la población de tales países se encuentra en esta última situación. Se presenta evidencia también de la desnutrición infantil, que en países como Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador y Haití afecta a más de una tercera parte de los menores de un año. En los elementos de política se discute el grado posible y conveniente de autosuficiencia alimentaria, así como la necesidad de promover la producción de alimentos autóctonos que han quedado marginados de apoyo gubernamental y desplazados por otros productos recibidos en el pasado sobre bases concesionales. Se apunta la necesidad de educación nutricional para mejorar la dieta prevalente. Al abordar el problema principal de la desnutrición y el subconsumo, el acceso insuficiente a los alimentos, se plantea la necesidad de programas asistenciales en tanto no se resuelvan las causas que lo originan. El resto de este inciso discute, a partir de experiencias reales, algunos criterios para el diseño de estos programas, orientados a evitar las filtraciones, independizar las acciones de los intereses de tipo sectario, a fortalecer el papel de la mujer y a transformar estos programas asistenciales en productivos. En todos ellos la participación y el control comunitario aparecen como elemento clave. La sección termina enumerando y analizando brevemente cuatro programas alimentarios exitosos en la Región. Uno asistencial, uno productivo, y dos de comercialización.

86. En vivienda, campo en el que el Proyecto Regional ha venido contando con el aporte permanente de HABITAT, se desarrolla un enfoque novedoso en un doble sentido, por una parte promoviendo las comunidades urbanas productivas y por la otra, construyendo matrices programáticas para el cálculo de costos según modalidades de atención tanto para urbanización como para construcción de la vivienda. Esta sección ilustra claramente uno de los propósitos de este capítulo: abatir los costos de alcanzar las metas. Así, el costo del esfuerzo adicional para eliminar las brechas por materiales y hacinamiento presentado antes podría disminuirse hasta la cuarta parte con modalidades de autoconstrucción que empiezan por núcleos básicos de vivienda. Algunos cálculos de costos de este capítulo se basaron en cifras proporcionadas por las agencias del sistema de Naciones Unidas y otros fueron tomados de la serie Necesidades Esenciales en México realizada por el gobierno de este país a principios de la década del ochenta.
87. La sección de saneamiento ambiental no pretende abordar todos los temas de medio ambiente ni proponer una política sistemática en este campo. Se concentra en los servicios de agua, eliminación de excretas y manejo de basuras, donde los pobres tienen importantes brechas, y toca además los temas de erosión de la tierra vegetal de los pobres y la destrucción de bosques, ambos muy relacionados con la pobreza rural.
88. En la sección de energía, tema que no suele ser tratado en las políticas sociales, se abordan las dificultades de los pobres para satisfacer sus necesidades energéticas y se sugieren medidas de política para la energía térmica y para la electricidad, que van desde tecnologías para el ahorro energético en la cocción de alimentos hasta el manejo de tarifas progresivas en la electricidad de uso doméstico. La sección de Infancia y Mujer presenta metas de salud y educación complementarias a las que se presentan en las secciones respectivas.
89. La sección de salud desarrolla el cálculo de brechas en la capacidad de atención a la salud a partir del análisis de la existencia de médicos, enfermeras y camas. Añade metas de cobertura en seguridad social y hace notar que las todavía bajas esperanzas de vida en la Región significan 725 mil muertes anuales evitables que representan el 21% de las observadas. También se añaden metas de vacunación y de atención de partos a partir de las cifras actuales de cobertura. En los elementos de política se parte de tres condiciones necesarias para mejorar la salud de la población: la satisfacción de necesidades básicas, las medidas de promoción de la salud y de prevención de daños, y la extensión universal de los servicios de atención a la salud en sus tres niveles (medicina general y familiar, especialidades y subespecialidades) enlazados con un sistema de referencia de pacientes. La sección destaca la necesidad de equilibrar dichos niveles

ante la hipertrofia relativa del 2o. y 3er. nivel, así como eliminar el desbalance entre el número de médicos y enfermeras. La sección destaca el papel clave y prioritario de los servicios del primer nivel y de los sistemas locales de salud, enlazados adecuadamente con los otros niveles y sin delegar toda la atención primaria en personal paramédico. Este planteamiento está desarrollado en el contexto de un perfil epidemiológico regional que combina las patologías propias del subdesarrollo con una presencia cada vez mayor de las crónico-degenerativas.

90. La sección de educación parte del derecho a la educación, vigente en toda la Región, de la necesidad de revisar el mínimo educativo a la luz de las transformaciones tecnológicas mundiales, para detallar las brechas y metas educativas antes presentadas, así como sus costos. Destaca problemas cualitativos de la oferta educativa, particularmente en las zonas rurales, y el carácter desigual de las oportunidades educativas reales que tienden a acentuar las diferencias de clase. Aborda la descentralización educativa y discute las ventajas y desventajas de la uniformidad curricular, destacando entre éstas la desvalorización del mundo cultural de los niños rurales, especialmente de los indígenas. En los elementos de política plantea el importante papel de la educación preescolar articulada alrededor de la organización comunitaria. Desarrolla una concepción de la educación primaria derivada de la Escuela Nueva de Colombia que vincula la escuela estrechamente a la comunidad, que transforma radicalmente la relación maestro-alumno, los métodos de aprendizaje y los mecanismos de promoción, vinculándose también a la educación de adultos. La sección termina enumerando y analizando someramente cuatro programas y una medida de política en esta línea de pensamiento.

Tercera Parte:

ASPECTOS INSTITUCIONALES, FINANCIEROS Y DE COOPERACION REGIONAL

91. Podemos pasar ahora a la tercera parte del documento, capítulos 10 y 11, donde se abordan los temas de Reforma del Estado, y algunas cuestiones financieras y de cooperación externa.

92. En cuanto a la Reforma del Estado, el capítulo 10 es una síntesis pragmática de dos contribuciones especialmente recibidas para este trabajo. Por una parte la muy valiosa contribución del Proyecto Regional de Modernización de la Organización y Gestión del Estado, del PNUD, que partiendo de las corrientes más avanzadas de las ciencias gerenciales plantea una nueva manera de concebir la organización y la gestión de las políticas públicas, en particular las relacionadas con lo social y la superación de la pobreza para, a partir de ahí, proponer las líneas directrices de una

reforma a fondo del Estado. Por otra parte una contribución muy sólida del ILPES que aborda los temas del ejecutivo social y la descentralización.

93. El capítulo de la Reforma del Estado parte de constatar un mito según el cual el problema crítico de las políticas públicas se circunscribe al campo de la planificación y el diseño de las mismas. Este es un mito porque la llamada implementación es de una altísima complejidad y sus problemas han bloqueado los diseños más estructurados de política social.

94. Las lecturas tradicionales del sector social, extremadamente formalistas, ponen énfasis en la proliferación de organismos, organigramas globales difusos, etc., que si bien son problemas reales, no corresponden a la cuestión central, puesto que las ciencias gerenciales modernas han demostrado que la productividad y excelencia de las organizaciones públicas y privadas dependen muy poco de estos aspectos formales. La baja productividad del sector social se asocia en el capítulo a los siguientes elementos: a) su debilidad política y decisoria en el conjunto del Estado; b) organizaciones atrasadas o intermedias; c) se mueve en un campo de conflicto y está abierto a todo tipo de "lobbies" que tratan de decidir "qué corresponderá a quién"; d) su centralismo, su formalismo y estructura piramidal excluyen la participación comunitaria; e) no tiene mecanismos eficientes para concertar con la sociedad civil; y g) utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial.

95. De este diagnóstico el texto desprende las siguientes líneas directrices para la Reforma del Sector Social. En primer lugar, para encarar la desarticulación actual del sector social, se sugiere pasar del concepto de gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental, que parte de la concepción de que, en general, las organizaciones públicas no alcanzan sus objetivos aisladamente, sino que necesitan que otras organizaciones marchen en direcciones semejantes. La gerencia intergubernamental configura redes organizacionales de tipo horizontal, cuya base de cohesión no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. En segundo lugar, para articular la política económica y la social se requiere una participación activa y permanente del sector social en la concepción de las políticas socioeconómicas integradas, para lo cual se requiere el desarrollo de espacios organizacionales y capacidades apropiadas en el sector social. Un requisito destacado para ello es la unificación de los métodos de medición disímiles, que constituye propósito central del Índice de Progreso Social desarrollado en el capítulo 2. En tercer lugar, encarar las luchas de poder al interior del sector social (y no eludir las) lo cual requiere preparar las organizaciones a tal fin. En cuarto lugar, y puesto que una reforma del corte planteado supone un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo, de apertura hacia la experiencia internacional, se vería

sumamente beneficiada con la cooperación regional. En quinto lugar, la profesionalización de la gerencia social, preparando el tipo de gerente social que debe reunir una serie de capacidades estratégicas que el texto enumera. En sexto lugar, se requiere una rejerarquización en profundidad del actual posicionamiento organizativo del sector social en el aparato público. En séptimo lugar, la descentralización y municipalización que conlleva un gran potencial de mejoras en la productividad. La gerencia adaptativa, proparticipativa y flexible, en efecto, encuentra su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. En octavo lugar, el cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados al sector social requiere, para su movilización, de reformas significativas que favorezcan la concertación con los sectores privados, con las comunidades, las ONG's y otras unidades asociativas. La concertación entre partidos políticos que lleven a acuerdos nacionales puede ser la base para convertir las políticas de superación de la pobreza en políticas de Estado, base para una transformación sustancial en la estabilidad de las políticas y para eliminar sus rasgos clientelistas. En noveno lugar, la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia, debe estar diseñada para captar las señales difusas de una realidad compleja, múltiple y cambiante y poner énfasis en la interacción de los actores centrales de los programas, en las realidades de los procesos y actividades a todo lo largo del programa y en las oportunidades y restricciones político-administrativas a dichas actividades.

96. Además de estas líneas de reforma, el documento explora las funciones y conveniencias de establecer una autoridad social que se especializara en la problemática social en su conjunto, aportando los puntos de coordinación instrumentales de las redes organizacionales mencionadas antes. Se exploran posibles funciones de dicha autoridad social en campos como la priorización, la coordinación, la evaluación y la asignación de recursos, en la elaboración de un informe periódico sobre el estado de la situación social. Por último, se explora la creación de fondos sociales en el contexto de la implantación demostrativa de esquemas de gestión social alternativos.
97. El volumen concluye con el capítulo 11 que empieza planteando la necesidad de institucionalizar las Conferencias Regionales de Pobreza para evaluar los resultados alcanzados, para coordinar mecanismos de acción, para intercambiar experiencias, para avanzar de manera práctica en la coordinación e integración política y técnica en torno a una problemática común, para establecer posiciones comunes acerca del papel de la asistencia financiera de la banca multilateral de desarrollo, así como de la asistencia y cooperación bilateral. A tal fin, el documento propone la instauración de una Secretaría Pro-Tempore que sea ejercida por el país anfi-

trón de la siguiente Conferencia Regional con las responsabilidades de coordinación política del tema y de seguimiento de los acuerdos. Esta Secretaría Pro-Tempore estaría apoyada por una Secretaría Técnica que sería ejercida por el organismo idóneo de Naciones Unidas.

98. El texto continúa explorando algunas alternativas de financiamiento. Se exploran vías para aumentar los recursos disponibles, entre ellos las readecuaciones tributarias, mejorar los sistemas de recaudación disminuyendo la evasión, incrementar los ingresos públicos no tributarios por vías como revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad; se explora también la posibilidad de utilizar recursos de los otros tres subsistemas socioeconómicos analizados en el capítulo 8. Como una alternativa se plantea alentar el desarrollo de servicios privados para los estratos poblacionales que puedan pagar por ellos, de tal manera que los recursos públicos se puedan concentrar en los pobres. Otra vía que se menciona es la movilización de recursos de los propios beneficiarios que —como se ilustró con el caso de la vivienda— puede abatir los costos monetarios sustancialmente. Reducir gastos militares, obras de exposición y subsidios que benefician sobre todo a las clases medias y altas, es una manera importante de aumentar los recursos disponibles para gasto social. El texto reafirma que el crecimiento económico facilita la asignación de recursos para la superación de la pobreza tanto porque aumenta los recursos totales disponibles como porque es más sencillo distribuir los excedentes adicionales. Esta sección termina recomendando la formulación de un presupuesto social integrado que fuera discutido y aprobado por mecanismos de concertación interministerial.
99. Al abordar la cooperación externa se parte de que en las condiciones actuales de la Región se requiere disponer de recursos externos que aminoren o reviertan la transferencia neta de recursos que la Región viene haciendo a los países industrializados. En este campo resultará muy importante vigorizar mecanismos como los *swaps* y en particular abrir las compuertas para *swaps sociales* orientados a la superación de la pobreza.
100. En la cooperación externa, tanto en cooperación técnica como en la asistencia financiera multilateral, se propone un nuevo criterio para la asignación de recursos que consista en que aquellos países que logren avances significativos en sus niveles de desarrollo humano, en sus indicadores sociales, en sus resultados de superación de la pobreza o que muestren un serio compromiso con tales objetivos, deben ser premiados en la asistencia externa. Debería dejarse de lado el actual "castigo al desarrollo" aplicado tradicionalmente y según el cual, en la medida que una nación asciende en la escala del progreso, se le encarece su ayuda financiera y se le hace más difícil competir en los mercados internacionales de capitales, bienes y servicios, además de los recortes que operan en la ayuda

concesional. Los países de menores niveles de desarrollo deberán recibir una ayuda inicial que les permita demostrar su compromiso con estos objetivos. La nueva filosofía de la cooperación internacional debería ser "a mayores esfuerzos, a mayor compromiso, a mayores logros para la superación de la pobreza, mayor asistencia y cooperación externas".

101. En materia de cooperación técnica el documento propone una mayor coordinación inter-agencial que debería plasmarse tanto a nivel regional como subregional y nacional.

102. Se propone al PNUD que desarrolle la capacidad para convertirse también en captador de recursos internacionales para aplicarlos a los proyectos que apoya. Este sería un paso adicional al ya aprobado por su Consejo de Gobernación de pasar de un enfoque basado en proyectos a uno basado en políticas y programas.

103. En cuanto a la banca multilateral de desarrollo se reitera la conveniencia de que apoyen los swaps sociales, y se sugiere que incluyan metas de desarrollo social y de superación de la pobreza en los condicionamientos de sus créditos. Por último se propone el desarrollo de misiones técnicas conjuntas entre los organismos de cooperación técnica y la banca multilateral, que permitan enlazar su acción.

104. El capítulo, y con él, **Desarrollo sin Pobreza**, termina abordando muy someramente la cooperación técnica entre países en desarrollo, las acciones conjuntas de carácter subregional para presentar paquetes integrados de proyectos ante fuentes bilaterales, y el papel de las ONG's. En este último aspecto se distinguen las ONG's en el ámbito nacional y las ONG's de los países industrializados.