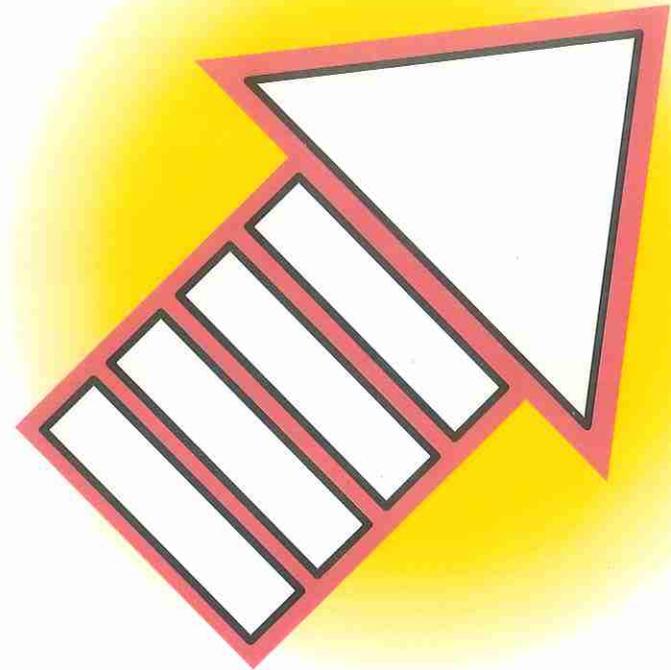


DESARROLLO SIN POBREZA



**DESARROLLO SIN POBREZA**

**pnud**

II Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe  
20 -23 de Noviembre 1990  
QUITO





II Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe  
Quito, noviembre 20-23 de 1990

PNUD

## DESARROLLO SIN POBREZA

DE-120

PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO

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

Edición: 1.000 ejemplares  
Bogotá, 1990

Diagramación y diseño:  
Juanita Uribe de Arango

Carátula:  
Carlos Delgado

Impreso por Editorial Presencia Ltda.

PRINTED IN COLOMBIA  
IMPRESO EN COLOMBIA

© Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo

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 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.

## EQUIPO DE TRABAJO PARA LA PREPARACION DE DESARROLLO SIN POBREZA

Director del Proyecto Regional: Luis Thais

Coordinador del trabajo: Julio Boltvinik

### Equipo de trabajo del RLA/86/004

Hugo Ruibal,  
Jorge Zapp,  
Oscar Fresneda,  
Juan Ignacio Arango.  
**Con la asistencia de**  
Elsa Patricia Manrique,  
Carlos Peluffo.  
**Y el apoyo de**  
Margarita Londoño,  
Anita Morantes,  
Patricia Corredor.

### Consultores:

Amartya K.Sen,  
Meghnad Desai,  
Luis Beccaria,  
Hernando Gómez Buendía,  
Hugo López Castaño,  
José Antonio Ocampo,  
Gabriel Vidart,  
Luis Carlos Villegas.  
Mario Flórez  
Libardo Sarmiento

**Colaboración especial:** Bernardo Kliksberg, Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización de la Organización y Gestión del Estado (RLA/89/016, PNUD-CLAD).

Contribuciones especiales de las agencias de Naciones Unidas: CEPAL, IL-PES, UNICEF y UNIFEM.

## INDICE

<b>Prólogo.</b>	11
<b>1. INTRODUCCION</b>	21
A. La Región en el Contexto Mundial	21
B. Antecedentes	23
C. Contenido y Propósitos	27
<b>PRIMERA PARTE:</b>	
<b>LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL EN LA REGION.</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL Y DIAGNOSTICO</b>	31
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b>	33
A. Concepto y Raíces de la Pobreza	33
B. Metodologías para la Medición de la Pobreza	39
C. El Índice de Progreso Social, una nueva manera de evaluar el desarrollo	46
<b>3. MAGNITUD Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA</b>	59
A. Evolución 1986-1990, según medición integrada de la pobreza (MIP)	59
B. Perspectivas de la pobreza en la década de los 90	62
C. América Latina. Evolución de la pobreza por ingresos. 1970-1986	65
D. Brechas de pobreza 1970-1986	74
E. Una visión de la pobreza en algunos países de la Región Según el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	79
F. La Pobreza urbana y rural en algunos países de AL a partir de la medición integrada de la pobreza (MIP)	81
G. Evolución de algunos Factores Condicionantes de la Pobreza	88
<b>4. CUANTIFICACION ILUSTRATIVA DEL INDICE DE PROGRESO SOCIAL</b>	92

<b>SEGUNDA PARTE:</b>	
<b>ESTRATEGIAS DE ACCION PARA LA DECADA DEL 90</b>	99
<b>5. FUNDAMENTOS Y COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA</b>	101
A. Fundamentos Generales	101
B. Componentes y fundamentos específicos	103
C. La dimensión de género en la estrategia de Superación de la Pobreza	108
D. Interacción entre los componentes de la estrategia	110
<b>6. REACTIVACION ECONOMICA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA</b>	113
A. Una mirada sucinta al desempeño comparativo de los distintos países latinoamericanos en los años ochenta	113
B. Las condiciones para renovar el crecimiento estable al iniciar la década de los noventa	115
C. Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa	116
D. La política macroeconómica latinoamericana en la nueva década	117
<b>7. DESARROLLO DE LA ECONOMIA POPULAR</b>	121
A. Introducción	121
B. Importancia y orientación de la pequeña producción popular	121
C. La Economía Popular: Concepto y Dinámica	124
D. La Economía Popular como Alternativa de Desarrollo	125
E. Programa de Apoyo a la Economía Popular	127
F. El Crédito al Sector Productivo Popular	131
<b>8. POLITICA SOCIAL. BRECHAS, METAS Y CRITERIOS GENERALES</b>	135
A. Situación actual y metas de satisfacción de necesidades básicas	135
B. Evolución del Gasto Social: 1980-1986	145
C. Criterios Generales de Política Social para la Superación de la Pobreza	154
<b>9. POLITICAS SOCIALES EN CAMPOS ESPECIFICOS. SITUACION, PERSPECTIVAS, POLITICAS Y PROGRAMAS</b>	163
A. Alimentación y Nutrición	163
B. Educación	169
C. Vivienda	177
D. Salud	187

E. Saneamiento ambiental	192
F. Energía	197
G. Infancia y Mujer	201
<b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>ASPECTOS INSTITUCIONALES, FINANCIEROS Y DE COOPERACION REGIONAL</b>	207
<b>10. REFORMAR EL ESTADO PARA SUPERAR LA POBREZA</b>	209
A. El mito de la dicotomía "política-implementación" en el área social	209
B. Releer el sector social	209
C. Algunas líneas directrices para reformar el sector social	210
D. El Ejecutivo Social y los Fondos Sociales	212
E. La Descentralización y la Participación Comunitaria	216
F. La concertación con la Sociedad Civil en la Reforma del Estado	219
<b>11. COOPERACION REGIONAL Y ALTERNATIVAS DE ESTRATEGIA FINANCIERA</b>	223
A. Introducción	223
B. Alternativas de Financiamiento	225
C. La Cooperación externa	228
D. El Papel de las ONG's	233



**II Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe**  
Quito, noviembre 20-23 de 1990

PAUD

## **DESARROLLO SIN POBREZA**

DE-120

PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO

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

Edición: 1.000 ejemplares  
Bogotá, 1990

Diagramación y diseño:  
Juanita Uribe de Arango

Carátula:  
Carlos Delgado

Impreso por Editorial Presencia Ltda.

PRINTED IN COLOMBIA  
IMPRESO EN COLOMBIA

© Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo

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 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.

## EQUIPO DE TRABAJO PARA LA PREPARACION DE DESARROLLO SIN POBREZA

Director del Proyecto Regional: Luis Thais

Coordinador del trabajo: Julio Boltvinik

### Equipo de trabajo del RLA/86/004

Hugo Ruibal,  
Jorge Zapp,  
Oscar Fresneda,  
Juan Ignacio Arango.  
**Con la asistencia de**  
Elsa Patricia Manrique,  
Carlos Peluffo.  
**Y el apoyo de**  
Margarita Londoño,  
Anita Morantes,  
Patricia Corredor.

### Consultores:

Amartya K.Sen,  
Meghnad Desai,  
Luis Beccaria,  
Hernando Gómez Buendía,  
Hugo López Castaño,  
José Antonio Ocampo,  
Gabriel Vidart,  
Luis Carlos Villegas.  
Mario Flórez  
Libardo Sarmiento

**Colaboración especial:** Bernardo Kliksberg, Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización de la Organización y Gestión del Estado (RLA/89/016, PNUD-CLAD).

Contribuciones especiales de las agencias de Naciones Unidas: CEPAL, ILPES, UNICEF y UNIFEM.

## INDICE

<b>Prólogo.</b>	11
<b>1. INTRODUCCION</b>	21
A. La Región en el Contexto Mundial	21
B. Antecedentes	23
C. Contenido y Propósitos	27
<b>PRIMERA PARTE: LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL EN LA REGION. MARCO CONCEPTUAL Y DIAGNOSTICO</b>	31
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b>	33
A. Concepto y Raíces de la Pobreza	33
B. Metodologías para la Medición de la Pobreza	39
C. El Índice de Progreso Social, una nueva manera de evaluar el desarrollo	46
<b>3. MAGNITUD Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA</b>	59
A. Evolución 1986-1990, según medición integrada de la pobreza (MIP)	59
B. Perspectivas de la pobreza en la década de los 90	62
C. América Latina. Evolución de la pobreza por ingresos. 1970-1986	65
D. Brechas de pobreza 1970-1986	74
E. Una visión de la pobreza en algunos países de la Región Según el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	79
F. La Pobreza urbana y rural en algunos países de AL a partir de la medición integrada de la pobreza (MIP)	81
G. Evolución de algunos Factores Condicionantes de la Pobreza	88
<b>4. CUANTIFICACION ILUSTRATIVA DEL INDICE DE PROGRESO SOCIAL</b>	92

<b>SEGUNDA PARTE:</b>	
<b>ESTRATEGIAS DE ACCION PARA LA DECADA DEL 90</b>	99
<b>5. FUNDAMENTOS Y COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA</b>	101
A. Fundamentos Generales	101
B. Componentes y fundamentos específicos	103
C. La dimensión de género en la estrategia de Superación de la Pobreza	108
D. Interacción entre los componentes de la estrategia	110
<b>6. REACTIVACION ECONOMICA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA</b>	113
A. Una mirada sucinta al desempeño comparativo de los distintos países latinoamericanos en los años ochenta	113
B. Las condiciones para renovar el crecimiento estable al iniciar la década de los noventa	115
C. Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa	116
D. La política macroeconómica latinoamericana en la nueva década	117
<b>7. DESARROLLO DE LA ECONOMIA POPULAR</b>	121
A. Introducción	121
B. Importancia y orientación de la pequeña producción popular	121
C. La Economía Popular: Concepto y Dinámica	124
D. La Economía Popular como Alternativa de Desarrollo	125
E. Programa de Apoyo a la Economía Popular	127
F. El Crédito al Sector Productivo Popular	131
<b>8. POLITICA SOCIAL. BRECHAS, METAS Y CRITERIOS GENERALES</b>	135
A. Situación actual y metas de satisfacción de necesidades básicas	135
B. Evolución del Gasto Social: 1980-1986	145
C. Criterios Generales de Política Social para la Superación de la Pobreza	154
<b>9. POLITICAS SOCIALES EN CAMPOS ESPECIFICOS. SITUACION, PERSPECTIVAS, POLITICAS Y PROGRAMAS</b>	163
A. Alimentación y Nutrición	163
B. Educación	169
C. Vivienda	177
D. Salud	187

E. Saneamiento ambiental	192
F. Energía	197
G. Infancia y Mujer	201

<b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>ASPECTOS INSTITUCIONALES, FINANCIEROS Y DE COOPERACION REGIONAL</b>	207
<b>10. REFORMAR EL ESTADO PARA SUPERAR LA POBREZA</b>	209
A. El mito de la dicotomía "política-implementation" en el área social	209
B. Releer el sector social	209
C. Algunas líneas directrices para reformar el sector social	210
D. El Ejecutivo Social y los Fondos Sociales	212
E. La Descentralización y la Participación Comunitaria	216
F. La concertación con la Sociedad Civil en la Reforma del Estado	219
<b>11. COOPERACION REGIONAL Y ALTERNATIVAS DE ESTRATEGIA FINANCIERA</b>	223
A. Introducción	223
B. Alternativas de Financiamiento	225
C. La Cooperación externa	228
D. El Papel de las ONG's	233

## PROLOGO

*Una óptica paternalista de la sociedad, nos acostumbró a mirar las mayorías pobres del continente como un gigantesco pasivo, cuya viabilidad económica y social dependía exclusivamente de las acciones externas dinamizadas desde el Estado o los grupos privilegiados. Seguramente, superar las carencias de esas mayorías, demanda un compromiso decidido de los gobiernos y los sectores dirigentes de la empresa privada. Sin embargo, muy poco podríamos avanzar en la lucha contra la pobreza si seguimos desechando el enorme potencial que por su número y sus virtudes tienen los pobres de América.*

*Esto puede parecer paradójico, pero no lo es en absoluto, desde la perspectiva de un nuevo liderazgo que puede proyectarse para la Región. Prolongar en el tiempo los efectos deteriorantes de la pobreza o incrementarla en sus dimensiones demográficas y espaciales, es algo que deben impedir en primer lugar los gobiernos y los grupos dirigentes del sector privado. Pero si transformamos radicalmente la visión frente a ella y reformulamos los términos del contrato social que fundamenta la legitimidad de todo Estado, podremos erradicar la miseria y la injusticia con la participación creadora, las energías y las capacidades de sus principales afectados, que son los pobres.*

*Lo ha dicho en afortunada síntesis el señor Pérez de Cuéllar: "Denles la prioridad que merecen y harán realidad sus infinitas posibilidades".*

*Esa prioridad está íntimamente relacionada con las decisiones políticas, los avances tecnológicos y la viabilidad financiera que surjan de los compromisos intergubernamentales, la cooperación internacional y las acciones concertadas al interior de cada país.*

*Más aún, el destino de la democracia participativa en América Latina y el Caribe, depende de los éxitos o fracasos que resulten de los esfuerzos para conciliar las estrategias de crecimiento económico, reforma del Estado y políticas sociales y del protagonismo que en ellos alcancen los pobres y sus organizaciones.*

*Una tendencia predominante en el continente, que enfatiza en la privatización, el libre juego del mercado y la apertura, como las alternativas que más pueden favorecer ese crecimiento económico, debiera incorporar en sus diseños el peso decisivo de la economía popular, las tecnologías para hacer más eficiente su producción y orientar hacia ella una buena parte de los estímulos que absorben las empresas capitalistas.*

*Igual acontece con las reformas del Estado: aliviarlo de funciones que no puede cumplir o cumple ineficientemente; desmontarlo en su exceso de reglamentaciones*

formales y de burocracia, aproximarlos al siglo XXI, con esquemas más modernos y operativos de administración gerencial, evaluación de sus proyectos e inversiones y concertación con la sociedad civil, puede ser el marco del nuevo enfoque que necesita la Región.

Frente a los pobres, la ampliación de sus posibilidades internas de liderazgo y autogestión, constituye una condición ineludible para su viabilidad.

Pero podemos preguntarnos: ¿cuáles son los contenidos de ese liderazgo?

No pueden ser otros que la adecuación de los instrumentos y políticas que conviertan la superación de la pobreza en un gran propósito de América Latina y el Caribe.

Nuestra Región sigue aislada en su soledad como protagonista de los grandes reacomodamientos económicos y políticos que ocurren en el planeta.

Pero de ese aislamiento, de esa pérdida de representación y de gestión en el gran escenario universal, todos somos responsables. De alguna manera, los mismos reproducen el aislamiento y la crisis de los modelos nacionales, frente a sus propias poblaciones.

De allí la urgencia de dinamizar las posibilidades nacionales de unión y convergencia hacia propósitos masivos, que fortalezcan a cada país y lo proyecten, en primer lugar, hacia todo el continente. En ese sentido, la Iniciativa para las Américas, a pesar de su perfil básicamente económico, puede jugar un importante papel.

En el centro de estas reflexiones, vuelven a estar los pobres de América Latina y el Caribe: porque son la mayoría de nuestra población, porque con ellos y para ellos deben darse las grandes transformaciones y porque tienen que ser ellos quienes nos representen en el concierto mundial.

Con esa perspectiva, los objetivos de más participación comunitaria en el diseño, implementación y evaluación de proyectos sociales; de descentralización de la gestión pública hacia los municipios y veredas; de accesibilidad a los recursos modernos de información y capacitación; de formar organizaciones que intervengan directa y decisoriamente en el orden de prioridades de las políticas públicas; de defensa, protección y promoción de los derechos humanos como responsabilidad del Estado y de los organismos no gubernamentales, son el escenario que multiplicará los liderazgos y hará más fácil la erradicación de nuestros más acuciantes problemas.

Tenemos la ineludible tarea de incorporar nuestras reflexiones técnicas y nuestros aportes nacionales, al esfuerzo de encontrar una luz al final del túnel para América Latina y el Caribe.

Tarea compleja y de incalculables consecuencias, porque además, los problemas tienden a ser más graves y su solución más intrincada en la última década de este siglo:

El más optimista de los cálculos nos dice que el crecimiento del PIB en la Región no rebasará la cifra de 3.2%; que debemos crear 44 millones de empleos adicionales al desempleo existente y que entraremos al siglo XXI con 296 millones de pobres, casi 30 millones más que al inicio de la década.

Ese panorama estadístico, es apenas un indicio de los deterioros de la calidad de vida en la ciudad y en el campo; de desesperanza y alejamiento del bienestar y la felicidad a que tienen derecho los pueblos del mundo.

Para América Latina y el Caribe, la alerta roja de su crisis de pobreza y desigualdad, sigue encendida.

Así lo han entendido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el conjunto del Sistema de Naciones Unidas, lo cual explica su decisión de transformar en profundidad los énfasis de sus programas de cooperación, sus contenidos y sus metodologías. Considerar la pobreza y las desigualdades como causa primordial de los desequilibrios mundiales, que afectan los propósitos de paz y modernización; convertir su erradicación en una meta aquí y ahora y crear las condiciones de un nuevo orden internacional más justo y amable; siguen siendo prioridades del desarrollo humano, el cual ha empezado a medirse con nuevos índices, más ajustados a la realización plena de las potencialidades, el bienestar y la felicidad.

Así lo recoge el Informe sobre el Desarrollo Humano-1990 producido por el PNUD, dice:

"Vivimos en una época de gran agitación. Una oleada irresistible de libertad humana recorre innumerables países; allí donde las fuerzas democráticas habían estado suprimidas por mucho tiempo, comienzan a cambiar no sólo los sistemas políticos sino también las estructuras económicas. Los pueblos empiezan a asumir su propio destino, a tiempo que las intervenciones innecesarias del Estado entran en barrena. Todo ello evoca el triunfo del espíritu humano.

En medio de estos sucesos, estamos redescubriendo la verdad elemental de que el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano... su objeto es ampliar las oportunidades de los individuos.

Una de ellas es el acceso a los ingresos, no como fin en sí mismo sino como medio de adquirir bienestar humano. Pero también existen otras opciones, incluyendo una vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y derechos humanos garantizados. Las personas no deben reducirse a una sola dimensión como criaturas económicas... Si bien es absolutamente necesario aumentar la producción nacional para alcanzar todos los objetivos esenciales del hombre, lo más importante es estudiar cómo se traduce este crecimiento —o deja de traducirse— en desarrollo humano, en diversas sociedades".

Estas reflexiones del señor William Drapper, Administrador del PNUD, no precisan de notas adicionales. Importa reiterarlas, como avance meritorio en la interpretación del progreso de las naciones, de la modernidad y del desarrollo.

Cada una de estas palabras, debe tener para nuestra Región fuerza de convocatoria; porque ellas expresan los contenidos últimos de lo que deben ser los compromisos a que lleguen los gobiernos y los grupos de la sociedad civil, para asegurar que América Latina y el Caribe no queden fuera de dichos propósitos mundiales. A ellos, no será posible acceder si mantenemos nuestra pobreza estructural, que sigue siendo el reino de la necesidad sin libertad.

Sin embargo, hay razones para el optimismo. Los vientos de democracia también se han extendido por la Región y podemos esperar que de sus elementos puramente

formales, nos orientemos hacia una democracia más participativa, más abierta y más planetaria, fundamental para esa nueva visión del desarrollo humano.

El documento que aquí entregamos a ustedes, es una síntesis de esos avances y también de las dificultades que no pueden faltar, ante la magnitud del desafío que asumimos.

El proceso de toma de conciencia sobre la gravedad del problema de la pobreza en América Latina y el Caribe, ha calado profundamente en muchos países, algunos de los cuales han ido más lejos en la búsqueda de instrumentos y la asignación de prioridades técnicas, financieras y políticas para enfrentarlo.

Hoy, bajo la dinámica de los mencionados progresos, tenemos el interés y la disposición de comprometernos de manera más intensa con estrategias concretas, que puedan frenar la expansión de la pobreza, reducirla en muchos países y en la totalidad de ellos, en una perspectiva de corto y mediano plazo, poner en funcionamiento los esquemas de reforma del Estado, de concertación con la sociedad civil y de participación autogestionada, para iniciar el camino de un MODELO DE DESARROLLO SIN POBREZA.

Ese modelo, plantea una estrategia económica, una política social integrada y la interacción Estado-Comunidad.

Incorpora en primer lugar, un "índice de progreso social regional", el cual parte de asumir que el hombre es el fin de la economía y no su medio. En segundo lugar, se avanza en los conceptos de economía popular y comunidad urbana productiva, buscando que la primera se transforme de economía de supervivencia en altamente productiva y procurando con la segunda, una estrategia que permita potencializar los recursos de los pobres -vivienda y fuerza laboral- por ejemplo.

Se han estudiado, conjuntamente con la CEPAL, la magnitud y características de la pobreza en 10 países de América Latina, en 1980 y 1986.

Igualmente, se ha avanzado en el desarrollo de una propuesta metodológica para la elaboración de un Mapa de Pobreza en la Región, a partir del método de Necesidades Básicas Insatisfechas, discutido con CELADE y CEPAL.

El esfuerzo por encontrar metodologías de comprobado valor técnico y científico para medir la magnitud y evolución del fenómeno, combinando los dos métodos de medición, necesidades básicas insatisfechas y línea de pobreza, ha producido resultados a nivel global y para un grupo de los países.

El seguimiento a los mandatos de la I Conferencia se ha cumplido rigurosamente, como podrá verse en los informes respectivos y varios gobiernos, conjuntamente con organizaciones no gubernamentales y comunitarias, están aplicando el paquete de tecnologías para combatir la pobreza y mejorar los ingresos de los grupos más carenciados, recopiladas por el Proyecto.

En materia de políticas sociales, globales y sectoriales, se alcanzaron resultados en: Colombia, Argentina, Bolivia, Honduras, México, Perú y Uruguay.

En cuanto a estrategias y planes para superar pobreza, se han obtenido resultados en Ecuador, Haití, Nicaragua, Colombia, El Salvador y Venezuela. En algunos de ellos, se han organizado misiones multisectoriales para identificar no sólo factores de

pobreza propios de cada país, sino que también, con la plena colaboración de los gobiernos respectivos, se han dejado recomendaciones para superar la pobreza crítica.

El PNUD para América Latina, ha orientado recursos en cuantía de 64.7 millones de dólares asignados a 332 Proyectos de Superación de la Pobreza.

El Banco Interamericano de Desarrollo se ha comprometido a asegurar que el 50% de su programa de préstamos, se dirija a beneficiar grupos de bajos ingresos.

Para el Banco Mundial, "la asignación de la ayuda deberá vincularse más estrechamente al compromiso de los países de adoptar programas de desarrollo orientados a la reducción de la pobreza".

Los acuerdos de la I Conferencia Regional que hacen referencia a la equidad, la erradicación de la corrupción pública, el compromiso con la integración regional y el intercambio de experiencias, se han enfatizado como metas inmediatas de los gobiernos y del Proyecto Regional en cuanto a la correspondiente asesoría técnica.

El Programa Especial de Cooperación Económica para Centro América, ha tomado en cuenta debidamente los proyectos para superación de la pobreza, que están en etapas de diseño y ejecución.

En síntesis, como se percibe más ampliamente de los informes de la Secretaría Técnica de la Conferencia, la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe, es cada día más un esfuerzo conjunto y una meta de cada país.

La dinámica de nuestros avances, señala la necesidad de construir acuerdos en tareas y metas comunes, que se traduzcan en compromisos de los gobiernos dirigidos a profundizarlas y aplicar estrategias contra la pobreza. El documento Desarrollo sin Pobreza que presentamos, enfatiza dichos objetivos.

Seguimos firmes en nuestra convicción que erradicar el flagelo, no es un imposible histórico; que existen alternativas viables, masivas y eficaces, las cuales solamente demandan de voluntad política y de invertir la tradicional relación Estado-Comunidad Estado-Sociedad Civil, y de enfrentar los retos de un nuevo liderazgo.

Es este el espíritu de los materiales de trabajo que sometemos a su ponderado análisis. Nos hemos impuesto la tarea de plantear estrategias concretas y realistas que se adecúan con las perspectivas de crecimiento económico y con la situación objetiva de América Latina y el Caribe, en los espacios internacionales.

Dichas estrategias, no imponen rupturas radicales con los procesos específicos de cada país; tampoco generan desequilibrios inmanejables en la relación de las políticas económicas y las políticas sociales. Son simplemente instrumentos de gestión programática y operativa, que surgen del estudio compartido con muchos de los gobiernos de la Región.

En resumen la década final del siglo XX se caracteriza por la ampliación de la democracia y por la revolución tecnológica

Nuevos escenarios y nuevos actores emergen en el panorama nacional e internacional, asumiendo los desafíos del cambio y la consolidación de los derechos humanos. Sin embargo, la dinámica de las transformaciones políticas y tecnológicas ha rebasado en velocidad y profundidad los esfuerzos dirigidos a las transformaciones sociales y

económicas que aseguren el bienestar, la modernización y el desarrollo para vastos sectores de la población mundial azotados por el flagelo de la pobreza.

De allí que la lucha para superar la pobreza siga siendo un componente fundamental de la lucha por la democracia. Si aquella como digimos antes puede definirse como "el reino de la necesidad sin libertad", se entiende hasta qué punto será imposible alcanzar la democracia participativa mientras subsistan las desigualdades y las restricciones que la pobreza impone a la plena realización humana.

Para América Latina, sus posibilidades de mayor protagonismo en el contexto mundial, dependen de los resultados que muestre en sus políticas de apertura económica, del manejo de la crisis de la deuda externa y de la constitución de un bloque regional que sume ventajas para negociar con las nuevas fuerzas consolidadas en Europa y Asia. Sin embargo, el primer paso debe darse al interior de cada país latinoamericano, a partir de alcanzar la convergencia nacional frente a programas de modernización, desarrollo y democracia participativa.

El presente documento pretende insertarse en esa dinámica, como lo ha hecho el texto de CEPAL denominado "Transformación Productiva con Equidad". Puede afirmarse que nuestro trabajo desarrolla el segundo aspecto del análisis cepalino.

De igual manera, se corresponde con los planteamientos esbozados en el "Informe sobre el Desarrollo Humano 1990" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ya mencionado, que plantea una nueva concepción sobre el progreso de los pueblos, la solidaridad, la cooperación internacional y la medición del bienestar.

El enfoque técnico de los modelos y diagnósticos expuestos en el documento, es de responsabilidad exclusiva del Proyecto y no comprometen al conjunto del PNUD, a su dirección ni a la del sistema de Naciones Unidas.

En la elaboración de este trabajo, en su divulgación y discusión, han intervenido numerosas personas y entidades.

Particular mención debe hacerse del gobierno y el pueblo de Chile que hicieron posible la realización exitosa de la Reunión Preparatoria de la II Conferencia Regional de Pobreza. Nuestro especial reconocimiento para el Doctor Sergio Molina, Ministro de Planificación de ese país, pioneros en los análisis y estrategias para superar la pobreza, y para todos los delegados de gobiernos que intervinieron en la reunión de Santiago, cuyos aportes para mejorar el Documento Técnico se recogen en esta nueva versión.

Al Gobierno y al pueblo de Ecuador, que se han impuesto la responsabilidad de coordinar al más alto nivel latinoamericano la II Conferencia Regional; a las agencias internacionales, al equipo básico del Proyecto RLA/86/004, a los técnicos y a los investigadores económicos y sociales que mediante diversas consultorías participaron en la discusión y preparación de los capítulos incluidos en el trabajo.

Durante tres años de arduo trabajo, tuve el honor y la responsabilidad de dirigir el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza; ellos me permitieron reconocer la situación de los pobres, de donde vengo y a quienes he estado permanentemente vinculado por razones intelectuales y laborales; me permitieron además reconocer su inteligencia y su creatividad, que son tan admirables cuando surgen de la lucha por

sobrevivir con una lejana esperanza de futuro; esa esperanza no puede ser defraudada por los líderes y las sociedades de América Latina.

Por eso hoy más que nunca, las metas y objetivos para erradicar la pobreza en el continente son una prioridad y una urgencia de todos. Poder contribuir con ellas es una tarea fascinante.

Luis Thais

Director

Proyecto RLA/86/004

Bogotá, noviembre de 1990.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el fruto de tres años de labores en el tema por parte del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004). Durante este período de intenso aprendizaje nos hemos beneficiado de las ideas y experiencias de gobiernos y comunidades populares de la Región, de agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, de numerosos consultores e investigadores interesados en el tema. Como sería imposible agradecer a tan numerosas personas e instituciones, limitamos el presente agradecimiento a quienes a lo largo de este año han proporcionado su apoyo directo para la elaboración de este documento.

En primer lugar agradecemos a los delegados de los gobiernos de la Región sus valiosas sugerencias a versiones preliminares de este trabajo, tanto en una reunión informal celebrada en septiembre de este año en Caracas, como en la Reunión Preparatoria de la II Conferencia Regional de Pobreza, celebrada en Santiago de Chile del 17 al 19 de octubre pasado. Aunque se ha hecho un gran esfuerzo para incorporar todas sus sugerencias, algunas están sólo parcialmente reflejadas por restricciones de tiempo y de capacidad.

En segundo lugar, nuestro agradecimiento a las agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales que contribuyeron a este trabajo mediante: a) Documentos preparados especialmente para la I Conferencia Regional de Pobreza y que fueron nueva (e intensamente) utilizadas para formular el presente trabajo (CEPAL, FAO, FIDA, HABITAT, ILPES, OIT/PREALC, ONUDI, OPS/OMS, UNCTAD, UNESCO Y UNICEF). b) Aportación de textos específicos para *Desarrollo sin Pobreza* (ILPES; Proyecto Regional para la Modernización de la Organización y Gestión del Estado, RLA/89/016, PNUD-CLAD; UNICEF y UNIFEM); c) Aportación de información y/o metodologías para el cálculo de brechas en la satisfacción de necesidades básicas específicas (CELADE, CEPAL, Unidad conjunta CEPAL/FAO, HABITAT, OIT/PREALC, OMS/OPS, UNESCO y UNICEF); d) La realización conjunta del cálculo de brechas: UNICEF; e) La realización conjunta del estudio "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta": CEPAL y UNFPA; f) Los cálculos preliminares de Índice de Progreso Social (cantidad y calidad de la vida): CEPAL; y g) Información técnica sobre sistemas de dotación de agua potable y eliminación de excretas: Banco Mundial y OMS/OPS.

En tercer lugar, nuestro agradecimiento a nuestros consultores que, a lo largo de la vida del Proyecto, han ido contribuyendo a conformar nuestra visión. No mencionamos sus nombres porque son muy numerosos y para no correr el riesgo de omitir a alguno de ellos.

Sin todas estas contribuciones no hubiera sido posible el presente trabajo. La responsabilidad de los errores y omisiones remanentes, así como las ideas aquí expresadas, son exclusivas del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza y no comprometen al PNUD ni a ninguna de las agencias del sistema de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCION

### A. LA REGION EN EL CONTEXTO MUNDIAL

1. En América Latina y el Caribe (ALC) vive actualmente un poco más del 8% de la población mundial, de los cuales 47% están bajo la línea de pobreza. Esta proporción será del 10% en el año 2,000. En cambio, la Región genera sólo el 5% del PIB mundial y, de continuar las tendencias prevaletentes, representará aún menos al finalizar el siglo. Durante el periodo 1976-87 el PIB per cápita de ALC pasó de ser el 60.5% del promedio mundial y el 22.5% del de los países industrializados al 57.7% y 16.6% respectivamente. Desde la perspectiva del progreso social, la distancia es todavía mayor ya que el ingreso está sustancialmente más concentrado en ALC que en los países desarrollados. Según el Banco Mundial, que aplicó una línea de pobreza de 370 dólares de paridades de poder adquisitivo en todo el mundo en desarrollo, ALC tiene el 6.3% de los pobres de dicho mundo. Los indicadores de exportaciones y de inversión muestran tendencias decrecientes aún más agudas. En síntesis, ALC tiene una participación creciente en la población mundial, decreciente en la economía y el mercado mundiales y probablemente creciente en la pobreza del planeta.
2. En la evolución económica de ALC la influencia del entorno externo, y particularmente de Estados Unidos, ha sido fundamental. A comienzos de los 80, Estados Unidos optó por una política fiscal expansiva y una política monetaria restrictiva para combatir la "estanflación". Esto generó altos déficit fiscales, elevó las tasas de interés y convirtió a Estados Unidos en gran importador neto de capitales. Para ALC, éste "modelo" se traduce en encarecimiento de la deuda y en aceleración de la fuga de capitales, a tiempo que las medidas contraccionistas en los países industrializados y su revolución tecnológica significaban un mercado poco dinámico para las exportaciones de la Región.
3. Los cambios en Europa del Este y en la Unión Soviética, el paso sustancial programado para 1992 en la Comunidad Económica Europea, y el surgimiento de otros bloques económicos plantean el riesgo de que

ALC "se quede sola", aunque abren, por otra parte, un repertorio de posibilidades nuevas. La mayor de ellas deriva de la iniciativa del Presidente Bush hacia una zona de libre comercio "desde la Patagonia hasta Alaska".

4. La crisis de la deuda, consecuencia del comportamiento cíclico del mercado financiero mundial, que tiende a reforzar las fases de expansión y recesión de la economía internacional –sin mecanismos anticíclicos como los que existen a nivel nacional–, sigue afectando gravemente la Región. Las perspectivas de que ALC vuelva a ser un receptor neto de capitales son inciertas y no se podrán materializar en el mediano plazo.
5. La fuerte elevación de los precios del petróleo derivada de la crisis del Golfo Pérsico, de duración indefinida, podría significar un alivio directo para los países exportadores de petróleo de la Región, pero agravará la situación de los no petroleros. Igualmente, en las economías industrializadas puede determinar un aumento de la inflación y de las tasas nominales de interés y una desaceleración aún mayor del crecimiento, todo lo cual revertirá desfavorablemente en las expectativas económicas de la Región.
6. En materia de comercio exterior, a pesar de la aceleración, entre 1986 y 1989, en el crecimiento de las importaciones de los países industrializados, en la medida en que se ha sustentado en manufacturas no basadas en recursos naturales y en especial, en los productos de las nuevas tecnologías, no ha favorecido más que parcialmente a los países de ALC. Los términos de intercambio, que evolucionan en contra de los productos primarios, los muy altos niveles de subsidio agrícola en los países desarrollados que deben enfrentar las exportaciones agropecuarias y el proteccionismo del Norte (bajo la forma de barreras arancelarias o no arancelarias) continúan siendo obstáculos al crecimiento de los países en desarrollo.
7. Los tránsitos de la "sociedad industrial" a la "sociedad informática", de la producción en masa a la producción flexible, de la tecnología física a la biotecnología, de las "industrias mecánicas" a las "industrias de inteligencia", están precipitando cambios radicales en la división internacional del trabajo. El surgimiento de nuevos productos y servicios y la rápida sustitución de tecnologías tradicionales para la producción de muchos otros, constituyen muy grandes desafíos para los países en desarrollo. Sin embargo, ALC invierte en investigación y desarrollo tan sólo el 0.3% de su producto total, contra un promedio mundial del 2.7%; y en la Región trabaja apenas el 1.06% de los científicos e ingenieros del mundo. Si estas tendencias no se corrigen a fondo, la principal de las

brechas que separa al Norte del Sur –la brecha del conocimiento socialmente incorporado– creará para ALC un rezago histórico aún mayor.

8. La crisis fiscal de algunos países desarrollados ha sido acompañada por un retroceso en las políticas de bienestar y por un renacimiento en la creencia en las fuerzas reguladoras del mercado. Ambas tendencias se han visto fortalecidas por los cambios políticos y económicos en Europa Oriental y en la Unión Soviética. En particular, la creciente importancia otorgada a las señales del mercado y el concomitante cambio en las funciones del Estado, se están convirtiendo en la corriente de pensamiento dominante a nivel mundial.
9. Aunque los desafíos son enormes, ALC tiene potencialidades para enfrentarlas: a) la prevalencia en la Región de regímenes democráticos; b) ALC tiene, respecto a las demás regiones en desarrollo, más altas esperanzas de vida al nacimiento (superada sólo por Asia Oriental); superiores tasas de matrícula en el segundo y tercer ciclo de la educación; porcentajes de población urbana, PIB y consumo per cápita más elevados; y menores diferencias de género. Por otra parte, la década de crisis obligó a un "aprendizaje doloroso" en muchas materias. Particularmente, en lo económico, algunos países de la Región lograron avances en la competitividad internacional, lo cual se reflejó en un aumento sustancial de sus exportaciones no tradicionales. Sin embargo, se requiere un flujo positivo de capitales, la apertura de mercados en los países industrializados, una profundización generalizada en el tema de la reducción de la deuda y mecanismos para mejorar el acceso a las nuevas tecnologías.

## B. ANTECEDENTES.

10. Este documento se apoya en una serie de trabajos técnicos y acontecimientos políticos. En lo que se refiere al primer aspecto, destacan:
  - a) El Proyecto PNUD-CEPAL, Pobreza Crítica en América Latina, que concluyó a fines de los años 70 y cuyo informe principal fue titulado "La Pobreza en América Latina: Situación, Evolución y Orientaciones de Política".
  - b) El trabajo pionero de cuantificación de la pobreza en América Latina realizado por CEPAL: Oscar Altimir, "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", (1979).
  - c) Los trabajos de investigación y de apoyo a los gobiernos de la Región que desde su fase de asistencia preparatoria, iniciada en 1986, realiza el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, RLA/86/004, que, entre otros, han sido plasmados en los siguientes documentos:

–Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional (Documento presentado a la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Cartagena, Colombia, agosto 1988).

–CEPAL-PNUD (RLA/86/004), *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años Ochenta*, abril 1990.

–Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Índice de Progreso Social. Una Propuesta*. Julio 1990.

–Hugo López, Juan Ignacio Arango, Ulpiano Ayala y Francisco de Roux, *La Economía Popular en América Latina. Diagnóstico y Bases para una Estrategia de Apoyo*, marzo 1990.

–*Tecnologías en la Erradicación de la Pobreza*. Tres volúmenes. 1989-1990.

–*La Comunidad Urbana y las Viviendas Productivas*. Abril 1989.

–Luis Thais, *La Pobreza en el Perú*, 1990.

–Julio Boltvinik, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*, 1990.

–Documentos por países que contienen: medición de pobreza, análisis de sectores sociales, propuestas de políticas (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, México, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela). (Algunos en prensa, otros en preparación, mapas de pobreza en Colombia y Ecuador ya publicados).

d) Múltiples trabajos de UNICEF entre los que destaca:

–UNICEF, *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los Grupos Vulnerables y Promoción del Crecimiento*, Siglo XXI de España Editores, 1987.

e) Una amplia gama de trabajos de la CEPAL entre los cuales destacan:

–*Transformación Productiva con Equidad*, que adopta una perspectiva de largo plazo; y propone una transformación productiva para la Región en el contexto de una mayor competitividad internacional basada en la incorporación de progreso técnico y no en la depreciación de los salarios reales, acompañada de medidas redistributivas sobre todo en apoyo a la economía popular.

f) Diversos trabajos sobre el campesinado en América Latina, entre los que se destacan:

–CEPAL/FAO, *Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe* (1986); y *Economía Campesina y Agricultura Empresarial. Tipología de Productores en el Agro Mexicano* (1982).

–FAO, *Pobreza Rural en América Latina y el Caribe* Anexo de: *Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe*. 1988.

g) Las numerosas investigaciones de PREALC sobre el sector informal urbano de la economía, entre los que se destaca *La Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987* (1988).

h) El *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1990, del PNUD, que brinda una perspectiva mundial de los problemas de medición del desarrollo humano, de las relaciones entre éste y el crecimiento económico y aborda muchos tópicos de política social y de superación de la pobreza. Como el principal problema de desarrollo humano para los países en desarrollo es el de la pobreza, los planteamientos de dicho Informe coinciden en gran medida con los aquí contenidos.

i) El trabajo reciente del PNUD, "Credit for the Poor" que sistematiza la experiencia de la banca popular y sugiere vías para su desarrollo.

j) Diversos documentos del Banco Mundial, entre los que destacan:

–*Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 La Pobreza*. Publicado en julio de 1990. Aunque sus valiosas contribuciones no han podido considerarse plenamente, por su reciente aparición, se le ha tomado como referencia en las versiones finales del documento aquí presentado.

–La serie de publicaciones del *Estudio de Medición de los Niveles de Vida* (Living Standards Measurement Study), que constituyen un valioso acervo metodológico y empírico para el abordaje de encuestas orientadas a la medición de la pobreza y el desarrollo social.

k) Numerosos documentos de las agencias especializadas de Naciones Unidas, incluyendo las contribuciones específicas que muchas de ellas realizaron para este trabajo, particularmente para los capítulos de política social y de economía popular.

11. La conciencia regional sobre el reto que la pobreza impone a las naciones de la Región ha venido creciendo rápidamente, al igual que la decisión política de enfrentarlo con la magnitud de esfuerzos que su dimensión demanda.

12. La 1a. Conferencia Regional sobre la Pobreza, reunida en Cartagena de Indias en agosto de 1988, constituye un hito en la historia latinoamericana de lucha contra la pobreza. Representantes de alto nivel de los países de la Región se reunieron por primera vez para tratar como único tema el de la pobreza y emitieron una declaración profunda y comprometida. La Declaración empieza afirmando: "la decisión de alcanzar el bienestar al que aspiran nuestros pueblos promoviendo las medidas tendientes a superar la pobreza sobre la base de la equidad social y la democracia". Posteriormente la declaración se estructura en cuatro secciones. La primera hace una caracterización de la pobreza en América Latina y el Caribe. La segunda aborda las políticas globales nacionales, tanto en lo económico como en lo social, afirmando la necesidad de un "doble proceso de integración: de los sectores de lo social entre sí, y la de lo económico y lo social en un cuerpo coherente por sus objetivos únicos y su manejo instrumental cohesionado: una auténtica política socioeconómica". Destaca aquí también el compromiso de "promover la in-

corporación de los grupos pobres, tanto urbanos como rurales, a la producción y el consumo, respaldando su organización, facilitando su acceso a activos productivos y a la seguridad social, y mejorando sus términos de intercambio con el resto de la economía, mediante una decidida intervención estatal, en concordancia con las particularidades del país". La tercera y cuarta partes abordan la cooperación regional y las condiciones internacionales que obstaculizan la superación de la pobreza en la Región. En la primera se destaca la afirmación de que la "acción conjunta de América Latina y el Caribe es indispensable para la superación de la pobreza en la Región", así como la intención de "contribuir con el proyecto de compilación, análisis y publicación regular de un conjunto de indicadores básicos de desarrollo social y la elaboración de un informe periódico sobre la situación social en América Latina y el Caribe ...". El espíritu de la cuarta parte de la Declaración se expresa en su primer párrafo: "Resulta difícil avanzar en la superación de la pobreza en la Región si, a corto y mediano plazo, no se modifican las actuales relaciones económicas internacionales que limitan la capacidad de crecimiento y desarrollo". Los aspectos relevantes de dicha declaración son materia de un desarrollo específico en este documento.

13. La Asamblea General de las Naciones Unidas emitió recientemente (1989) la resolución "Cooperación internacional para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo", que exhorta a la comunidad de naciones a trabajar más afanosamente con el fin de elaborar programas orientados a la acción para la erradicación de la pobreza, con el objeto de apoyar los esfuerzos propios de los países en desarrollo.
14. En el ámbito regional, se han producido decisiones y declaraciones en relación con el tema que revisten la mayor importancia. Entre ellas las decisiones 272 y 288 del SELA, ésta última titulada "Lucha contra la pobreza". En mayo de 1989 los presidentes de los países andinos decidieron impulsar "una acción fundamental contra la pobreza absoluta, que deberá verse plasmada en el establecimiento de un programa subregional para su erradicación". En el párrafo 23 de la Declaración de Ica, los mandatarios del Grupo de Río coincidieron en señalar que "la pobreza constituye una gran injusticia social y configura una amenaza potencial para la estabilidad de nuestros países. Su erradicación es una necesidad global, objetiva y urgente". En el marco del Programa Especial para Centroamérica (PEC), los proyectos orientados a este fin están en proceso de formulación. La primera prioridad se ha dirigido a un grupo especial de pobreza: los refugiados.
15. A partir de 1986, los gobiernos de la Región empiezan a revisar sus políticas a la luz de una creciente preocupación por el costo social de la

crisis. Se comienza a hablar de "deuda social", de "focalización del gasto social", de "eficiencia del gasto social en épocas críticas". Surgen núcleos dentro del Ejecutivo para rediseñar las políticas dirigidas al sector social. Para apoyar la economía popular se crean fondos o programas especiales en varios países. En otros se reorganiza el sector público con el propósito de fortalecer la capacidad de coordinación de las políticas sociales. En la mayoría, están en marcha procesos de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos municipales. Por último, varios países ejecutan programas nacionales de magnitud sustancial para la superación de la pobreza. Entre ellos, el Fondo de Solidaridad en Chile, el Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia, el Programa Ecuatoriano de Superación de la Pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad en México, el Plan Nacional CAIF (Centros de Atención Integral a la Familia) en Uruguay, el Plan para la Superación de la Pobreza en Venezuela. Además están por ponerse en marcha el Plan Social en el Perú, el Programa de Superación de la Pobreza en El Salvador y un programa de fortalecimiento del sector social gubernamental en Nicaragua.

16. En este marco de antecedentes, que no pretende ser exhaustivo sino indicativo de tendencias, se desarrolla el presente documento.

### C. CONTENIDO Y PROPOSITOS.

17. El resto del documento se estructura en tres partes. La primera, "La Pobreza y el Desarrollo Social en la Región", 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 posteriormente son 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.
18. La Segunda Parte: "Estrategia para el Desarrollo sin Pobreza", constituye el aspecto medular de este trabajo. La propuesta se apoya en cinco conjuntos de políticas: la reactivación económica y la transformación productiva; el apoyo masivo a la economía popular; la política para la satisfacción de necesidades básicas específicas o política social para la superación de la pobreza; una política de desarrollo socio-cultural; y la reforma y modernización del Estado. El Capítulo 5 presenta una visión global de la estrategia, señalando las interrelaciones entre sus componentes. A continuación se analizan someramente, las condiciones para la reactivación económica y la transformación productiva. (Cap. 6). No se intenta un análisis detallado de las políticas macroeconómicas reque-

ridas. Más bien se estudia la situación actual en materia de balances macroeconómicos como punto de partida para sustentar las previsiones de crecimiento económico en los años noventa. El Capítulo concluye derivando algunas lecciones de las experiencias recientes sobre las condiciones mínimas para la reactivación económica y la transformación productiva, apoyándose fuertemente en CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*.

19. El Capítulo 7 considera la importancia de la economía popular en la Región, discute su concepto y dinámica y plantea una estrategia para su apoyo masivo, concibiéndola como un elemento indispensable para que la reactivación económica sea sólida y para que la superación de la pobreza se incorpore en la estrategia de desarrollo. Particular prioridad se le otorga al crédito, a la comercialización y a la asistencia técnica.
20. Si el apoyo a la economía popular resulta clave para aumentar los ingresos monetarios de un importante segmento de la población pobre, la superación de la pobreza requiere además, de políticas específicas para la satisfacción de necesidades básicas que dependen más del consumo y la inversión públicas o de la inversión privada, como educación, salud, vivienda, agua potable y servicios de eliminación de excretas. La política social se presenta en dos capítulos. En el primero (capítulo 8) se presenta en la sección A, el análisis global de las brechas en la satisfacción de necesidades básicas, metas regionales para el abatimiento de dichas brechas y el costo de alcanzar dichas metas, es decir el costo del esfuerzo total requerido. En la sección B se analiza la evolución del gasto social de los gobiernos centrales en un grupo de países de la Región. Aunque se trata de un análisis preliminar, éste muestra que, ante la crisis, el gasto social muestra una tendencia a la baja. El capítulo termina con los criterios generales de Política Social, criterios que después son aplicados en el capítulo 9 a las políticas sociales en campos específicos.
21. En este capítulo se abordan propuestas de política social en campos específicos. Los campos específicos tratados son alimentación y nutrición, educación, vivienda, salud, medio ambiente, energía e infancia y mujer. Cada sección inicia con un análisis de la situación actual, de metas y costos que complementa y detalla el análisis de brechas del capítulo 8. A continuación, en los incisos titulados elementos de política, se analizan diversas orientaciones que tienden a mejorar la calidad del servicio (vbgr. en educación) y/o a abatir los costos de su satisfacción. 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, (vgr. vivienda y sus servicios.)

Estos incisos terminan con una sección dedicada a ilustrar con algunos ejemplos, programas puestos en marcha en algún lugar de la Región y que han mostrado ser exitosos por su bajo costo y modalidades organizativas. Los programas ennumerados, apenas unos cuantos, son un fruto incipiente de un esfuerzo de mayor aliento, emprendido por el Proyecto Regional para la superación de la Pobreza, para documentar y transferir a los países de la Región, un amplio universo de experiencias exitosas.

22. La política de desarrollo socio-cultural, que busca la apropiación masiva de capacidades y conocimientos para ampliar el potencial participativo de las comunidades pobres y convertirlas en los protagonistas auténticos de la estrategia de superación de la pobreza, está desarrollada a lo largo de los capítulos 7, 8, 9 y 10.
23. La tercera parte aborda la reforma y modernización del Estado, las alternativas de financiamiento, y cooperación externa. Buscando rebasar las reformas puramente formales de los sectores sociales, el Capítulo 10 propone una nueva manera de interactuar entre el sector público y la sociedad civil, en la que participación y control social sean una realidad, y la gestión pública se oriente y evalúe por sus resultados. Este planteamiento constituye el quinto componente de la estrategia.
24. El Capítulo 11 explora alternativas para movilizar recursos adicionales y reorientar los disponibles, para hacer más eficiente y eficaz el gasto público y para complementarlo con recursos de la sociedad civil. Aunque los recursos externos son concebidos como complementarios del esfuerzo interno, su rol puede ser muy importante en los países más pobres de la Región y pueden actuar como catalizadores de la reorientación de dicho esfuerzo en otros. En materia de cooperación técnica multilateral y bilateral y para la asistencia financiera de la banca multilateral se plantea un nuevo enfoque a partir de programas nacionales de superación de la pobreza y de desarrollo social. Se discuten también nuevas formas de promover la cooperación intrarregional. El capítulo termina discutiendo el rol de las ONG's en la cooperación externa.

**PRIMERA PARTE:  
LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL  
EN LA REGION.  
Marco conceptual y diagnóstico**

## MARCO CONCEPTUAL

### A. CONCEPTO Y RAICES DE LA POBREZA.

#### A.1. El concepto de pobreza y de necesidades humanas básicas.

25. La pobreza se define como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.

Se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales, originado en la subproductividad del trabajo, la subvaloración de la fuerza de trabajo y de los productos que venden los pobres, la baja cobertura de los servicios del Estado y el escaso acceso a los conocimientos socialmente relevantes. La pobreza está asociada con la escasa participación y se expresa en el subconsumo.

Los pobres se ven obligados a elegir la satisfacción de unas necesidades, sacrificando otras igualmente apremiantes. Por ello, puede decirse que la pobreza es un estado de necesidad en el cual, por lo tanto, no hay libertad.

26. La definición de pobreza depende de la concepción adoptada sobre las necesidades humanas básicas, que sirve de norma para distinguir quienes son considerados pobres.
27. Las necesidades humanas no son únicamente las necesidades biológicas del ser humano, y ello es así porque:
- a) El ser humano es un ser universal, capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad, todos los fenómenos de la naturaleza.
  - b) Las necesidades biológicas del ser humano constituyen sólo el punto histórico originario, a partir del cual es el desarrollo de sus capacidades productivas lo que determina el surgimiento de nuevas necesidades y la modificación de las pre-existentes.

- c) De aquí se derivan dos corolarios: por una parte el carácter histórico de las necesidades y capacidades humanas y por otra, el rechazo a la visión puramente instrumental de la producción como medio de satisfacción de necesidades originadas al margen de ella.
28. En consecuencia se pueden entender esas necesidades como:
- La humanización de las necesidades biológicas (alimentación humana, vivienda, vestido, etc).
  - Necesidades sin raíz biológica (necesidades intelectuales, recreativas, estéticas, etc).
29. Para delimitar la pobreza, se define un conjunto de necesidades básicas y, para cada una, se especifican características mínimas de sus satisfactores, normas por debajo de las cuales se presenta una situación de insatisfacción, de pobreza.
30. En el presente dichas normas se derivan de la noción de dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos fundamentales, de donde surge un concepto absoluto de necesidades y satisfactores básicos, universalmente válido —aunque no estático en el tiempo.
31. Adicionalmente, en cada sociedad específica, deben añadirse (o modificarse) satisfactores básicos en función del estilo de vida predominante, ya que la carencia de tales satisfactores excluiría a las personas de participar plenamente en la vida social.
32. Las normas definidas tienen una validez temporal restringida y deben revisarse periódicamente, tanto las universales (absolutas) como las específicas a cada sociedad (relativas).
33. Se arriba así a una concepción mixta de la pobreza, resultante de comparar la situación de una persona con el agregado de normas universales (absolutas) y específicas (relativas) sobre las necesidades y satisfactores básicos. Esta concepción mixta de la pobreza es la más adecuada para los estudios nacionales sobre el tema. Las comparaciones internacionales o intertemporales pueden, correctamente, realizarse tanto en base a una concepción absoluta como a una mixta.
34. Las necesidades básicas pueden clasificarse en aquellas cuya satisfacción depende principalmente de condiciones económicas y las que dependen, sobre todo, de condiciones no económicas. Las primeras originan la dimensión económica de la pobreza y las segundas sus dimensiones políticas, culturales, familiares, etc.
35. En el estudio empírico de la pobreza, el énfasis se pone en las necesidades básicas del primer tipo, cuya satisfacción demanda un esfuerzo

económico evidente y directo. En este trabajo se consideran necesidades y satisfactores básicos del primer tipo las siguientes:

- Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua, los alimentos y otras bebidas, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la salud y reproducción biológica, lo que supone servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios terapéuticos) y no personales (salud pública) y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal; c) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y privacidad); que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y electricidad, y esté dotada del mobiliario y equipo básicos para la vida familiar; d) socialización y educación básicas que incluye no sólo la educación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública básica, sino también educación para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo; e) información, recreación y cultura, lo que supone no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre; f) vestido, calzado y cuidado personal; g) transporte público; h) comunicaciones básicas como correo, telégrafo y teléfono, i) seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida, independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere mecanismos a escala familiar o social para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleos, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares.
36. Entre las necesidades cuya satisfacción no depende directamente, de la situación económica del hogar, pueden mencionarse: afecto, participación, creación, identidad, y libertad. Aunque no es fácil incorporar estas necesidades en los análisis empíricos de la pobreza y en las estrategias para su superación, su satisfacción se ve afectada indirectamente por las circunstancias económicas del hogar. En efecto, son los niños pobres los que con mayor frecuencia sufren abandono, desafecto, rupturas familiares. Las posibilidades de un trabajo creativo son menores para los pobres que se sitúan en las escalas inferiores de las empresas, ejecutando los trabajos más monótonos y repetitivos, en contraste con algunas actividades técnicas y de dirección en las que las dimensiones creativas son mayores y con las de artesanos y pequeños productores populares, que suelen tener elementos creativos y de orgullo profesional. Participación y libertad son, en cambio, necesidades más ligadas a la estructura políti-

ca de las sociedades. A pesar de las dificultades empíricas para su medición, estas necesidades son también materia de una estrategia de superación de la pobreza.

37. Para casi todas las necesidades básicas enumeradas se requieren habilidades y tiempo. Una parte importante de las mismas son dedicados al trabajo doméstico, principalmente por las mujeres, aunque socialmente no se reconoce aún su carácter de trabajo productivo.
38. Las necesidades y satisfactores constituyen un sistema orgánico porque: a) hay una estrecha ligazón entre todos sus elementos; b) algunos satisfactores concurren a la satisfacción de varias necesidades; c) la satisfacción de algunas necesidades está condicionada a la satisfacción de otras; d) cualquier carencia tiene efectos múltiples en la insatisfacción sistémica.
39. La insatisfacción de cualquiera de las necesidades apuntadas da origen a una situación de pobreza. Así, la desnutrición o el hambre constituyen la dimensión de pobreza alimentaria. Igualmente, la carencia de afecto da lugar a la pobreza afectiva. Estas pobrezas parciales sin embargo, tienden a estar asociadas en la pobreza total ya que, como ha dicho Oscar Altimir, ésta se constituye en un "síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias..." Desde una perspectiva analítica pueden configurarse grupos de necesidades que dan origen —cuando están insatisfechas— a diversas dimensiones de la pobreza. Desde el punto de vista de la naturaleza de las necesidades, podrían conformarse las siguientes: a) dimensión biológica (humanizada) de la pobreza; b) dimensión cultural de la pobreza.
40. La dimensión biológica de la pobreza se refiere a los elementos básicos de la sobrevivencia. No se trata, sin embargo, como fue señalado en párrafos precedentes, de las necesidades biológicas originales sino de las necesidades humanizadas por el desarrollo histórico en contextos culturales específicos.
41. La dimensión cultural de la pobreza se refiere, por su parte, a un grupo de necesidades sin raíz biológica que se pueden sintetizar en la necesidad humana de apropiarse los conocimientos, habilidades y prácticas desarrolladas por las generaciones que le precedieron. Esta necesidad deriva del ser consciente del hombre y de sus rasgos lúdicos. Entender y jugar son necesidades y capacidades fundamentales de la especie humana.

42. La dimensión cultural de la pobreza está interrelacionada con sus demás dimensiones. Cualquier esfuerzo para su superación debe tomar en cuenta estas interrelaciones. Así, en los programas orientados a llevar la productividad de los productores populares, las capacidades técnicas, gerenciales y organizativas, resultan indispensables para romper el círculo vicioso de la pobreza.
43. Desde otro punto de vista, la pobreza puede clasificarse según la fuente de bienestar deficitaria. Puede así hablarse de pobreza de ingresos, pobreza de derechos de acceso, pobreza de activos básicos. Esta perspectiva es adoptada en la sección B de este capítulo.

#### A.2. Las Raíces de la Pobreza.

44. En el plano conceptual cabe postular tres "raíces" profundas de la pobreza. Si se define el "excedente" como la diferencia entre insumos y valor final (o como valor agregado por el trabajo humano), la pobreza en una sociedad puede deberse a: a) insuficiencia del excedente; b) apropiación inequitativa del excedente; o c) no disponibilidad del satisfactor en cuestión, sea por inadecuación en la estructura de la oferta o de la demanda.
45. Más que ensayar una lista de los incontables factores que pueden incidir sobre estas tres raíces, hay que proponer una lectura selectiva de aquellos elementos que, en la situación histórica concreta de América Latina y el Caribe (ALC), parecen dar mejor cuenta del origen de la pobreza.
46. En el plano histórico:  
—Primero, la definición de "necesidades" no está dada sólo por el grado de desarrollo de ALC, sino que en alguna medida se basa en los patrones de los países industrializados. Por ello, la "canasta de necesidades" puede tender a situarse más allá de lo "objetivamente" alcanzable o, en todo caso, del piso mínimo que los países industrializados garantizaron cuando tenían un nivel comparable de ingreso.  
—Segundo, el carácter masivo de la pobreza en ALC tiene un origen estructural, no simplemente accidental. Dichos factores estructurales tienen que ver con la incapacidad crónica de algunos países para generar excedente en las cuantías necesarias para toda la población; con el filtro del ahorro hacia inversiones improductivas; con el rezago tecnológico y la falta de espíritu empresarial; con la concentración de la propiedad y del ingreso; con la insuficiencia, ineficacia e inequidad del gasto público social; y con unas relaciones estado-sociedad civil de carácter patrimonial y clientelista.

47. Entre los factores estructurales más importantes para una explicación histórica de la pobreza masiva en ALC, se encuentra el doble círculo vicioso que ha registrado el desarrollo de la Región: uno externo y otro interno: a) el primero arranca del secular déficit comercial de ALC, reflejo de una división mundial del trabajo donde, pese a la diversificación alcanzada en las exportaciones, ellas siguen consistiendo principalmente en productos primarios, cuya baja elasticidad-ingreso les significa un mercado declinante en cantidades y precios; b) incapaz de penetrar los renglones más dinámicos del comercio mundial, la estrategia de desarrollo vigente en ALC gira además en el círculo vicioso de un estrecho mercado interno.
48. Por la vía del abaratamiento gradual en el precio de sus productos y la del reclutamiento masivo de trabajadores, la industria en ALC hubiese podido distribuir y multiplicar el excedente que las políticas proteccionistas, discriminatorias en favor del sector urbano-industrial, tuvieron que confiarle ante la necesidad de sustituir importaciones. Pero, en lugar de incorporar las mayorías nacionales como sus consumidoras y trabajadoras, las actividades productivas modernas en su gran mayoría no penetraron más allá de los estratos medios y altos.
49. Las políticas cambiarias, de precios relativos y de distribución rural-urbana del gasto público, características de aquella estrategia de desarrollo, implican una masiva y no compensada transferencia de recursos desde la agricultura hacia la industria.
50. Además, al ser reducida la base poblacional con real capacidad de contribuir al fisco se reduce estructuralmente el margen disponible para invertir en la provisión de servicios sociales, incluyendo la atención a sectores vulnerables y en pobreza extrema. Este hecho se refuerza por la resistencia histórica a pagar impuestos de parte de quienes controlan el excedente.
51. 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 productivo y bien remunerado; b) de los derechos de acceso, porque el gasto social es insuficiente, ineficiente y no plenamente distributivo; c) de los activos porque: i) se concentra la propiedad de los activos físicos y ii) se subinvierte en capital humano (nutrición, salud y educación); d) del tiempo disponible porque la pobreza misma, en otro círculo vicioso, impone la temprana vinculación al trabajo y las sobrecargas laborales.

52. Los factores estructurales han sido reforzados coyunturalmente por las contracciones impuestas a las economías de la Región en el intento de atender el oneroso servicio de la deuda externa.

## B. METODOLOGIAS PARA LA MEDICION DE LA POBREZA.

### B.1 Los métodos usuales en ALC. Descripción y evaluación crítica

53. El carácter multifacético de la pobreza ha originado distintos enfoques de medición. En América Latina han predominado dos métodos: 1) el enfoque del ingreso o línea de pobreza (LP); y 2) el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).
54. El método de líneas de pobreza, o enfoque indirecto, consiste en principio en los siguientes pasos: 1) definición de las necesidades básicas y de sus componentes; 2) definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar; c) cálculo del costo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza; d) comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo); y e) clasificación de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza, como pobres. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.
55. Entre finales del siglo pasado y aproximadamente 1950, tienden a predominar en el mundo métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales (CNSE) completas: desde los primeros trabajos de Rowntree hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos -sobre todo en América Latina.
56. Una variante de este método, que se puede llamar método de la canasta normativa alimentaria (CNA), y que ha sido el predominantemente aplicado en América Latina, consiste en: a) se define una canasta normativa alimentaria (CNA), se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema, b) se multiplica esta línea por un factor para obtener la línea de pobreza. Este factor se suele elegir con base en el cociente observado entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos (inverso del coeficiente de Engel), del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales, del promedio de hogares, o de una porción inferior de éstos.
57. En algunos casos, sin embargo, se ha definido en ALC una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) completa, vgr. en México en 1982. Los resultados de ambos caminos son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores (para transformar

la línea de indigencia en línea de pobreza) de 2.0 a 2.5, el factor implícito en el método de la CNSE completa (que se puede determinar a posteriori) resultó mayor en el caso de México: 3.5. Obviamente se obtienen incidencias de la pobreza muy diferentes con ambos procedimientos. La diferencia entre ellos es algo más que estadística. Refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la CNA mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, la de la CNSE la explicita detalladamente.

58. El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes; b) selección de las variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción; c) definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificación de los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas como pobres; e) todas las personas que habitan en un hogar pobre se consideran pobres.
59. Con este procedimiento se han venido elaborando "Mapas de Pobreza" en diferentes países latinoamericanos que no sólo llegan a una jerarquización de áreas geográficas según sus niveles de vida, sino que también precisan la incidencia de la pobreza y los perfiles característicos de los grupos pobres.
60. Estos Mapas de Pobreza se han formulado a partir del análisis por hogar de los siguientes indicadores: a) hacinamiento; b) viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales); c) abastecimiento inadecuado de agua; d) carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores; y f) un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.
61. El concepto de pobreza implícito en el método de NBI es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de características de los bienes y servicios (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.). Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Sin embargo, el método de NBI aplicado hasta ahora en América Latina ha mantenido los indicadores mínimos fijos a través del tiempo. Por su parte, el método de Línea de Pobreza en su variante de CNA, tal como se ha aplicado en América Latina, supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos (calorías y proteínas) y un concepto relativo en el espacio de bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a

partir de dietas observadas en un estrato de referencia en una fecha igual o cercana al año de medición.

62. Mientras el método de NBI se refiere a la **satisfacción fáctica de las necesidades básicas**, el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación de **satisfacción potencial de las necesidades básicas**.
63. Las mediciones de pobreza por el método de LP tienen una limitación fundamental. Consiste en que el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son seis las variables que determinan tal satisfacción: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (o dicho de otra manera, un patrimonio básico acumulado); d) niveles educativos, habilidades y destrezas; e) tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; y f) activos no básicos. En la medida en que el método de LP no toma en cuenta éstas otras variables, capta parcialmente la pobreza por lo que, en general, tiende a subestimarla.
64. En cuanto a las limitaciones derivadas de la variante de la CNA cabe señalar lo siguiente: 1) El procedimiento tiene un grado importante de razonamiento en círculo sobre todo cuando el criterio de selección del estrato de referencia es que sea el primer grupo —empezando por los más pobres— cuyo consumo alimentario observado cumpla con los requerimientos normativos de calorías y proteínas; al construir la canasta alimentaria con los hábitos de consumo de dicho grupo y al elegir como factor de expansión a línea de pobreza, el derivado de su comportamiento empírico, no sólo se está postulando que por satisfacer las normas alimentarias debe también satisfacer las demás necesidades básicas sino que, por lo tanto, se está suponiendo que este grupo de población no es pobre. Es decir, se supone lo que debería ser un resultado empírico del análisis. Este supuesto es refutado por la evidencia empírica, puesto que los no pobres por LP se hallan, por definición, muy por arriba del umbral mínimo de alimentación, y un porcentaje importante de ellos tiene carencias por NBI, como se muestra en el capítulo 3. 2) La definición conceptual de hogares indigentes utilizada en esta variante —hogares que aun dedicando el 100% de su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias— es inaceptable, porque es imposible dedicar el 100% del ingreso a alimentos crudos. Prueba de ello es que el porcentaje de gasto en este rubro en los grupos más po-

bres –al menos en las ciudades– se sitúa alrededor del 50%. Por eso, al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA se obtiene algo más cercano a una línea de indigencia conceptualmente coherente que a una de pobreza; esto es, sirve para delimitar hogares que con el porcentaje de su ingreso dedicado a alimentación no están en condiciones de adquirir la CNA. 3) Lo señalado lleva a concluir que lo que en esta variante se llama línea de pobreza es realmente una línea de pobreza extrema o de indigencia.

65. Las estimaciones de la pobreza basadas en el método de NBI están asociadas en América Latina a la elaboración de mapas de pobreza con una desagregación geográfica muy detallada, que ha impuesto el uso de los Censos de Población y Vivienda como fuente casi única de dichos mapas restringiendo, con ello, las necesidades básicas cuya satisfacción puede verificarse y la selección de variables e indicadores, a los captados en el cuestionario censal.

66. Mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los de gasto público e inversión privada. Las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes que por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI demandan créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales.

67. De lo antes señalado se concluye que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Al aplicarse simultáneamente, la población pobre es la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección.

## B.2 El método integrado de medición de la pobreza (MIP)

68. Una medición adecuada de la pobreza exige tomar en cuenta simultáneamente las seis variables antes señaladas y sus interrelaciones. Un ejemplo bastará para ilustrar las consecuencias de no hacerlo. Entre dos familias de tamaño y estructura de edades y sexos iguales, y con ingresos monetarios iguales, evidentemente tendrá un nivel de vida más alto la que cuente con acceso a servicios médicos y educativos gratuitos o la que tenga un mayor patrimonio de activos de consumo acumulados.

69. La implantación simultánea de los dos enfoques de medición, constituye en la práctica una nueva metodología: LP-NBI o **Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP)**. Permite elaborar una tipología de los

pobres de relativa homogeneidad, con características diferenciales desde el punto de vista de las políticas que requieren, y orienta la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos.

70. La integración de los métodos de NBI y LP implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias que subsisten al ponerlos en práctica y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena.

71. En esta perspectiva, es evidente que el indicador de alta dependencia económica pierde su sentido cuando se aplican simultáneamente los dos enfoques.

72. Además, para lograr la plena complementariedad de ambos métodos se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles vía LP. En principio, deberían trabajarse por NBI todas las que dependan de manera preponderante –y para la mayoría de los hogares– del gasto público (consumo e inversión) y de la inversión acumulada del hogar (incluyendo los niveles educativos adquiridos). Quedarían para ser cubiertas por LP las que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente.

73. En consecuencia, debería identificarse por NBI la satisfacción de las siguientes necesidades (véase cuadro 2.1):

- a) Los servicios de agua y drenaje.
- b) El nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores.
- c) La electricidad.
- d) La vivienda.
- e) El mobiliario y equipamiento del hogar.
- f) El tiempo libre para recreación.

74. De las necesidades enunciadas en el párrafo anterior, los servicios de agua y drenaje, la asistencia escolar de los menores y las características de la vivienda, suelen incluirse en los estudios de NBI. Sería necesario añadir el nivel educativo de los adultos y la electricidad, que están disponibles en censos y encuestas de hogares. La inclusión del nivel educativo de los adultos obliga a calificar como pobre sólo a la persona por debajo del mínimo educativo y no al hogar en su conjunto. En cambio la disponibilidad de mobiliario y equipo del hogar y el tiempo libre no están generalmente disponibles en censos y encuestas. Su inclusión requeriría modificaciones a dichos cuestionarios.

75. Los casos de atención a la salud y a la reproducción biológica y de seguridad, puesto que pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o de servicios privados, requieren un tratamiento mixto. Si las personas no tienen acceso a los servicios gratuitos y su ingreso no les permite la atención médica privada y seguros privados, las necesidades en cuestión se considerarán insatisfechas. (Cuadro 2.1).
76. Quedarían como necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verificaría exclusivamente por LP, las de alimentación; vestido, calzado y cuidado personal; transporte público; y comunicaciones básicas. Adicionalmente, casi todas las necesidades identificadas por NBI conllevan gastos corrientes por parte del hogar, que deben ser considerados para fijar el nivel de la línea de pobreza (cuadro 2.1).
77. Para definir el nivel de la línea de pobreza, una vez analizadas las inconsistencias del método de CNA, quedaría como la mejor opción construir una canasta normativa completa para las necesidades pertinentes.
78. Los requerimientos de ingresos familiares son una función del tamaño de la familia, de su estructura de edades y sexos, de su acceso a servicios o bienes gratuitos, del tiempo disponible para labores domésticas, y de la propiedad de activos de consumo básico (sobre todo la vivienda). La línea de pobreza tiene que construirse para cada hogar tomando en cuenta estas variables.
79. Dado que se separa un grupo de necesidades (o satisfactores) para ser trabajados por NBI, el ingreso del hogar (o su gasto en consumo) que se debe comparar con la línea de pobreza, es aquel del cual la familia efectivamente dispone para dedicarlo a las necesidades que conforman dicha línea de pobreza. Por esta razón es necesario deducir del ingreso (o del gasto) del hogar los gastos realizados en renta o pagos por la vivienda, atención a la salud, y otros (véase nuevamente el cuadro 2.1).
80. El Método de Medición Integrada de la Pobreza define, en primera instancia, tres grupos de pobres: a) los que son pobres por ambos métodos; b) los que lo son sólo por NBI; y c) los que lo son sólo por LP. Ruben Kaztman ha llamado a los primeros pobres crónicos, pobres inerciales a los segundos y pobres recientes a los últimos.
81. Adicionalmente, es necesario profundizar en el desarrollo de los indicadores tanto de NBI como de LP. En general, es necesario en muchos de los indicadores de NBI, incluir la calidad de los bienes o servicios. Esta necesidad es particularmente aguda en educación, salud y agua. En educación, información y cultura (que constituye el núcleo central de las necesidades culturales) es necesario ampliar el espectro de conocimientos que se suelen incluir en estos rubros. En particular es necesario

## CUADRO 2.1

MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA (MIP) DE LA POBREZA,  
definiciones básicas

(1) NECESIDADES QUE SE VERIFICAN SIEMPRE POR NBI	(2) NECESIDADES QUE SIEMPRE CONFORMAN LA LINEA DE POBREZA	(3) RUBROS QUE REQUIEREN CRITERIOS COMBINADOS DE NBI Y LP (Condiciones de insatisfacción)	(4) DEFINICIÓN DE LP POR HOGAR	(5) MANEJO DEL INGRESO (CONSUMO) DEL HOGAR PARA COMPARARLO CON LINEA DE POBREZA
-Agua potable -Drenaje o similar -Electricidad -Vivienda (Materiales y relación personas-cuartos) -Nivel educativo adultos -Asistencia escolar niños -Tiempo libre disponible -Mobiliario y equipamiento del hogar	-Alimentación (Consumo fuera del hogar) -Vestido, calzado y cuidado personal -Transporte público -Comunicaciones básicas -Gastos en recreación, información y cultura -Pagos por servicios de la vivienda -Gastos asociados a la asistencia escolar -Gastos en salud no cubiertos por los servicios gratuitos -Gastos en combustibles  * Excluye renta y pagos de amortización e intereses	-Atención a la salud a) Sin acceso a servicios gratuitos y b) Ingreso menor que LP más costo privado -Seguridad a) Sin acceso a seguridad social y b) Ingreso menor que LP más costo seguros privados	-Los gastos para necesidades enumeradas en (2) se determinan por tipo de individuo (bebe niño, mujer, hombre) o para el hogar en conjunto (servicios de la vivienda). -En alimentación se detectan necesidades de consumo fuera del hogar -Si no hay disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico, se añaden: a) Costo guarderías privadas y/o b) Contratación servicios domésticos	Del ingreso o del gasto del hogar se deducen gastos en: a) Renta, amortizaciones e intereses de la vivienda b) Atención a la salud c) Seguros privados d) Contratación de servicios domésticos e) Bienes durables básicos  -El ingreso (gasto) remanente se compara con la LP tal como se define en (4)  -Se determina así pobreza por ingresos

incorporar los conocimientos técnicos, de gestión y de organización que representan un importante potencial de desarrollo. Tanto la inclusión de niveles de calidad como la captación de conocimientos requieren métodos de captación especiales o adiciones a las encuestas existentes. En materia de LP es necesario, además de las adecuaciones antes señaladas, revisar a fondo los métodos de captación de ingresos, ya que las encuestas actuales los subestiman fuertemente, y estandarizar los procedimientos de ajuste a cuentas nacionales.

82. Los indicadores de NBI, aunque deben construirse para reflejar en todos los países las mismas normas absolutas -criterio indispensable para conservar la comparabilidad internacional- tienen que considerar las particularidades nacionales. Verbigracia, los materiales adecuados en la vivienda tienen que tomar en cuenta los demás y otras características naturales, así como las culturales de países y subregiones a su interior.

### C. EL INDICE DE PROGRESO SOCIAL, UNA NUEVA MANERA DE EVALUAR EL DESARROLLO.

#### C.1. El predominio del PIB per cápita como indicador del desarrollo.

83. De una manera más implícita que explícita, el crecimiento del PIB per cápita se ha convertido, en la práctica, en criterio de evaluación universal y en el objetivo único y excluyente del desarrollo.
84. El crecimiento del PIB per cápita convertido en el objetivo único del desarrollo produce en éste serias distorsiones: entre ellas, el carácter concentrador y excluyente de un desarrollo orientado hacia una mayor producción sin tomar en cuenta qué, cómo y para quién se produce.
85. El predominio del PIB per cápita se explica por: 1) En los sistemas económicos basados en la producción de valores de cambio se presta poca atención a las necesidades (relacionadas con los valores de uso) y se ignora su naturaleza básica o no básica. 2) El PIB pondera a las personas por su ingreso y a los bienes y servicios por su precio, en concordancia con la forma directa y aparentemente objetiva en que el mundo real los valora. La escala teórica del PIB y la escala práctica de la vida real son iguales. 3) El PIB no es una forma extraña de medir el desarrollo para el político o el ciudadano medio. 4) Adicionalmente, el PIB es una expresión sintética que forma parte del esquema conceptual coherente de la contabilidad nacional.
86. El fracaso de los indicadores alternativos de desarrollo se explica por la ausencia de los mismos atributos que sustentan el éxito del PIB. Estos indicadores ponen énfasis en los aspectos cualitativos y en las necesida-

des básicas. Su debilidad, y su fuerza potencial, radica en su negación de la lógica del valor de cambio y su acercamiento a la lógica democrática que otorga a cada persona un voto. Estos indicadores alternativos suelen tener las siguientes desventajas adicionales: 1) Cuando llegan a una sola cifra, ésta se expresa normalmente en unidades artificiales (índices). 2) Respecto a su marco conceptual: i) no siempre está explícitamente formulado, ii) no tiene la consistencia interna de la contabilidad nacional, y iii) no genera el mismo grado de consenso.

#### C.2. Características del Índice de Progreso Social.

87. Los indicadores alternativos de desarrollo pueden ser de dos tipos: aquellos cuya orientación los sitúa al lado del PIB, y aquellos que pretenden sustituirlo o complementarlo de una manera integrada. Los indicadores del primer tipo -que incluyen la mayoría de los propuestos hasta ahora- perpetúan la separación entre lo económico y lo social, entre la producción y el consumo. Su adopción a nivel nacional o internacional, reforzaría la separación entre política económica y política social. La lucha por diseñar indicadores del segundo tipo y sustituir el "economicista" PIB por un indicador de desarrollo integrado, de carácter "societal", aspira a superar la dicotomía entre lo económico y lo social y a orientar el proceso de desarrollo hacia el bienestar colectivo.
88. Un indicador de este tipo debe tomar en cuenta las dos dimensiones básicas del proceso de desarrollo: la dimensión hombre-naturaleza y la dimensión hombre-hombre. Mientras la primera se refiere a la habilidad humana para obtener lo que necesita o quiere de la naturaleza, la segunda apunta a la forma como se distribuye el producto entre quienes participan en el proceso de producción, de acuerdo con las reglas derivadas de la organización productiva y de los derechos de propiedad.
89. A su vez, estas dos dimensiones se relacionan con el bienestar individual y social o desarrollo humano, objetivo final del desarrollo.
90. Consideramos a continuación la construcción de un índice de progreso social que posee las siguientes propiedades: 1) Da cuenta del grado de desarrollo alcanzado socialmente, expresado por la magnitud de los bienes y servicios disponibles para la satisfacción de las necesidades humanas, la equidad en su distribución y el esfuerzo requerido para su generación. 2) Es un cálculo sintético de la cantidad y la calidad de vida (CCV), como medida básica del bienestar. 3) Aspira a convertirse en la expresión sintética de un sistema de contabilidad social. 4) Se expresa en unidades de medida manejadas cotidianamente por la población y por lo mismo, permite su adopción social generalizada.

### C.3. El Índice de Progreso Social como medida del proceso de desarrollo.

91. El PIB per cápita es una aproximación a la cantidad promedio de medios de bienestar en un año dado. Cualquier indicador del desarrollo debería revelar lo que el PIB (a pesar de sus limitaciones) expresa: cuánto nos hemos apartado del reino de la escasez para entrar en el de la abundancia.
92. Sin embargo, el PIB tiene las siguientes limitaciones: a) sólo capta aquellos medios de bienestar que son objeto de transacción en el mercado, lo cual deja fuera, entre otros, todos los bienes y servicios producidos por el trabajo doméstico; b) capta, en cambio, mercancías como los armamentos que difícilmente pueden considerarse medios de bienestar; c) la valuación de los bienes y servicios refleja todos los sesgos de sus mercados, incluyendo las externalidades; d) no toma en cuenta, al referirse a un solo período, las interdependencias en el tiempo y sobre todo, no refleja la masa de medios de bienestar socialmente acumulados (activos sociales); e) no toma en cuenta la distribución social de esos medios disponibles.
93. Si se corrige el PIB per cápita por los tres primeros elementos, tendríamos un PIB per cápita corregido que constituiría un buen indicador en la dimensión hombre-naturaleza: expresando el flujo anual de medios de bienestar por persona.
94. Sin embargo, las necesidades humanas varían con la edad, el sexo, el tipo de actividad y otras características personales. La definición de las equivalencias relativas es un asunto que ha dado lugar a una literatura especializada. Desde la perspectiva aquí adoptada deben considerarse, para el cálculo de las equivalencias no sólo las necesidades que se expresan en términos mercantiles, sino también las que no lo hacen. Podríamos expresar, entonces, el PIB por adulto equivalente en vez de per cápita, acercándonos así a una expresión del flujo de medios disponibles en relación con la "unidad de necesidades".
95. Sin embargo, en la medida que se requiere del esfuerzo humano para producir los bienes y servicios, toda sociedad, todo hogar y toda persona tienen que optar por producir más bienes y servicios o disponer de más tiempo libre para el descanso y la recreación. El PIB por unidad equivalente ( $PIB_e$ ) debe, pues, corregirse por el tiempo de trabajo utilizado para su generación; alternativamente, su complemento, el tiempo libre, se constituye, adicionalmente a los medios disponibles, en indicador del grado de desarrollo en la dimensión hombre-naturaleza.
96. En la dimensión hombre-hombre, el proceso de desarrollo debe medirse por la equidad, que puede expresarse con un indicador de la distribu-

ción de medios de bienestar y de tiempo libre entre la población. Un indicador comúnmente utilizado de desigualdad es el coeficiente de Gini.

97. Resumiendo, el índice de progreso social como medida del proceso de desarrollo, hace referencia a: 1) el PIB por unidad equivalente corregido por la producción no mercantil, externalidades, sesgos en precios, y eliminando medios de destrucción y similares, 2) estos medios disponibles pueden corregirse por el tiempo relativo de trabajo que se requiere para producirlos o incluir un indicador adicional de tiempo libre disponible; 3) los elementos 1 y 2 en conjunto constituyen el indicador del grado de desarrollo en la dimensión hombre-naturaleza; 4) la equidad en la distribución (1-G), donde G es el coeficiente de Gini, constituye el indicador en la dimensión hombre-hombre. Esto se expresa en el Cuadro 2.2.
98. El proceso de desarrollo determina mayores oportunidades de desarrollo humano en la medida en la cual: 1) es mayor el volumen de bienes y servicios disponibles por persona; 2) es mayor el tiempo libre disponible por persona; y 3) es más igualitaria la distribución de medios y de tiempo libre entre la población.

### C.4. El Índice de Progreso Social como medida del bienestar.

99. Las oportunidades no se transforman automáticamente en bienestar. La capacidad de producción puede utilizarse para producir armamentos. El tiempo libre disponible puede utilizarse en actividades pasivas poco edificantes. La asignación, social y privada, de la masa de recursos disponibles —ingresos y tiempo— no es neutral en términos de bienestar humano. La composición cualitativa del PIB entre distintos valores de uso y por tanto, el grado de satisfacción relativo de unas u otras necesidades no es irrelevante para el desarrollo humano. Aquellas sociedades que dedican un porcentaje más alto de sus recursos a bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda y saneamiento básico) tendrán —en igualdad de circunstancias— mayores niveles de bienestar. Aunque ello depende de la distribución social del ingreso —a mayor igualdad, mayor concentración en bienes básicos— también depende del papel y composición del consumo y la inversión gubernamentales, así como de lo que podrían llamarse los estilos de consumo o modos de vida prevalecientes en la sociedad. Si el objetivo social es (o debería ser) el bienestar, habría sociedades (y familias) más eficientes en transformar recursos a bienestar que otras. Esta eficiencia sería función de variables como las que hemos enumerado.

100. El cuadro 2.3 expresa la manera en que ha sido abordada la medición del bienestar social. El primer paso consiste en definir dos dimensiones del bienestar: la cantidad de la vida sana y la calidad de la vida.
101. Una aspiración central en todas las sociedades humanas es la preservación y prolongación de la vida. El índice de progreso/desarrollo social incluye como elemento básico el de la longevidad de la vida individual.
102. La manera de medir la longevidad individual es a través del concepto de **proporción del potencial vital realizado en condiciones de salud**. Por una parte se definen la esperanza de vida futura, EVF, (los años que le quedan por vivir a una persona, dada su edad) y el Potencial de Vida Futura, (PVF) (los años que, idealmente, como aspiración social, le deberían quedar por vivir). La proporción entre la EVF y la PVF (EVFj/PVFj) denotada R, es un indicador de logro: qué tanto nos hemos acercado a la realización del ideal de longevidad.
103. Adicionalmente, sin embargo, debe tomarse en cuenta que del total de años vividos, los que realmente indican bienestar son aquellos en los que el individuo puede desempeñarse como un ser humano en uso de sus capacidades. Se define S como la probabilidad de ser un miembro parcial o totalmente útil de la comunidad. Cuando S es igual a 1, los años vividos cuentan plenamente. Cuando S es menor que 1, descontamos de la EVF los años de "incapacidad total". Arribamos así a Rs que expresa la proporción del potencial vital realizado en condiciones de capacidad total o parcial.
104. La calidad de la vida se aproxima conceptualmente con el grado de satisfacción de las necesidades básicas, lo que supone privilegiar estas necesidades en nuestra noción del nivel de vida.
105. La operacionalización de esta noción guarda una gran similitud con el enfoque adoptado para la medición de la pobreza: la combinación de los métodos de necesidades básicas insatisfechas y de línea de pobreza. Al igual que en él, la satisfacción de las necesidades básicas en el hogar depende de: a) **ingreso corriente** para hacer frente a aquellos bienes y servicios que se atienden por el consumo privado corriente; b) **derechos de acceso a servicios gubernamentales** (agua, drenaje, atención médica, educación); c) **propiedad o posesión de activos** que proporcionan servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento del hogar, etc.); d) **niveles educativos, habilidades y destrezas adquiridas**; e) **tiempo disponible para la educación y la recreación**; f) **otros activos**.
106. Para tomar en cuenta estas seis dimensiones procedemos de la siguiente manera: a) Adoptamos el consumo corriente del hogar como variable inicial en lugar del ingreso corriente, con lo cual estamos considerando

implícitamente la existencia de otros activos que permiten al hogar desahorrar para enfrentar sus necesidades. Hasta aquí la semejanza es con el método de línea de pobreza. b) Los derechos de acceso a servicios gubernamentales, la posesión de activos de consumo básico y los niveles educativos adquiridos, los manejamos en una escala ordinal. c) El tiempo disponible para la educación y la recreación puede manejarse de la misma forma verificando directamente la satisfacción-insatisfacción de las necesidades educativas (asistencia escolar) y recreativas, o proceder a cuantificar el tiempo libre, expresándolo como índice respecto a una norma y multiplicando el resultado por el consumo corriente.

107. En los estudios de pobreza este tipo de rubros se califican binariamente, otorgando 0 a los que cumplen o exceden la norma y 1 a los que no la cumplen (tienen la necesidad básica insatisfecha). En el presente caso, en el cual interesa conocer también la situación de quienes están por arriba de la norma, necesitamos ampliar la escala incluyendo, por ejemplo, a los que superan la norma con valores de -1. Igualmente podemos incluir valores intermedios como 0.5 y -0.5.
108. Construimos entonces un indicador sintético de privación, Pj, como la media ponderada de los puntajes obtenidos en cada necesidad (Pij). Los hogares muy pobres tendrán una o varias carencias y su promedio, Pj, será positivo; mientras más numerosas y agudas sean las carencias, más cerca de 1 se encontrará. Un hogar con Pj igual a cero podrá estar al nivel de la norma en todas las necesidades, o tener algunas carencias compensadas con situaciones por arriba de la norma en otros satisfactores. Los hogares no pobres tendrán una Pj negativa (que refleja bienestar).
109. Para combinar al interior de un hogar la situación de las diferentes necesidades, que suelen tener importancia heterogénea, podemos optar entre tres ponderadores: a) el porcentaje de la población no carenciada, lo cual expresa la importancia relativa que la sociedad otorga a cada necesidad y los costos relativos de alcanzar su satisfacción; b) uno que refleje la meta social aunque ella no haya sido alcanzada en la práctica; y c) uno que refleje la opinión pública sobre el carácter necesario del bien o servicio en cuestión. Para comparaciones en el tiempo o en el espacio es necesario, estandarizar la suma de los ponderadores, para que las Pj resultantes sean comparables.
110. El consumo privado corriente debe incluir no solamente al que se tiene acceso mercantilmente (compras de bienes y servicios) sino también: a) el producido y consumido por el hogar (preparación de alimentos, cuidado de los niños, conservación de la ropa, los alimentos de autoconsumo, etc.) y b) las transferencias en especie recibidas en rubros no considerados en la escala ordinal. En esta dimensión necesitamos una

**CONSTRUCCION DE INDICE DE PROGRESO SOCIAL COMO MEDIDA DEL PROCESO DE DESARROLLO**  
(Conjunto de oportunidades)

DIVISION DEL PROCESO DE DESARROLLO	ELEMENTO	INDICADOR BASICO	CONCEPTO	NOTACION	ACLARACIONES	INDICADOR
Hombre - naturaleza	Disponibilidad de medios equivalentes	PIB corregido por adulto	PIB equivalente	PIB <sub>e</sub>	Corrección por externalidades; inclusión de lo no mercantil; sesgos de precios	$\frac{PIB_e}{I_w}$
	Tiempo libre	Tiempo libre relativo		$I_t$		
	Tiempo de trabajo requerido	-Tiempo de trabajo requerido en relación a norma arbitraria		$I_w$	Se trata de indicadores alternativos: $I_t$ o $I_w$	$PIB_e \cdot I_t$
Hombre - hombre	Equidad de medios y de tiempo.	Indice de igualdad		1-G		1-G
Visión global	Equivalente igualitario de medios disponibles y tiempo libre o de medios disponibles ajustados por el esfuerzo relativo para producirlos	(1) $PIB_e \cdot I_t \cdot (1-G_y)$ (3) $\frac{PIB_e}{I_w} (1-G)$		(2) $[PIB_e (1-G_y)] [I_t(1-G_t)]$		

CUADRO 2.3

**CONSTRUCCION DEL INDICE DE PROGRESO SOCIAL COMO MEDIDA DEL OBJETIVO DE DESARROLLO**  
(Marco de realizaciones)

DIMENSIONES DEL BIENESTAR	CONCEPTO	INDICADORES BASICOS		DEFINICION DE NOTACIONES ADICIONALES
		DESCRIPCION	NOTACION/INDICADOR COMPUESTO	
CANTIDAD DE LA VIDA EN CONDICIONES DE CAPACIDAD	PROPORCION DEL POTENCIAL VITAL REALIZADO	ESPERANZA DE VIDA FUTURA (EVF) COMO PORCION DEL POTENCIAL DE VIDA FUTURA (PVF)	EVF $R = \frac{EVF}{PVF}$	a, EDAD ACTUAL DEL INDIVIDUO E <sub>a</sub> , ESPERANZA CONDICIONAL DE VIDA, DADA LA EDAD a T, LONGEVIDAD NORMATIVA
	CONDICIONES DE CAPACIDAD		$R = \frac{E_a - a}{T - a}$	
			$R_s = \frac{E_s - a}{T - a}$	
			$0 < R, S < 1$	
	PROBABILIDAD DE ESTAR CAPACITADO (TOTAL O PARCIALMENTE)		S	



definición operativa del consumo normativo,  $C^*$ , o línea de pobreza, así como información sobre el consumo real,  $C$ , de los hogares o personas. La situación del hogar en la escala del nivel de vida está dada por la posición relativa del consumo observado,  $C$ , respecto a  $C^*$ .

111. El bienestar ( $B$ ) derivado del consumo corriente toma valores negativos (privación) para los pobres ( $C < C^*$ ) y positivos para los no pobres ( $C > C^*$ ). Entre estos últimos se debe tener en cuenta que una unidad de consumo extra no tiene el mismo valor a bajos niveles de consumo que a altos niveles: esto se expresa en la gráfica 2.1. (La expresión matemática puede verse en el cuadro 2.3). Entre  $O$  y  $C^*$ , el bienestar es negativo y aumenta proporcionalmente al aumento del consumo; a partir de ahí el bienestar es positivo, pero el bienestar marginal (la pendiente de la curva) va disminuyendo más rápidamente mientras mayor es el consumo.
112. Para combinar la dimensión del consumo privado corriente con la de satisfacción-insatisfacción de necesidades específicas multiplicamos el consumo corriente,  $C$ , por  $1-P_j$ , antes de compararlo con  $C^*$ . Cuando  $P_j$  es positivo,  $C(1-P_j) < C$ , cuando  $P_j$  es cero,  $C(1-P_j) = C$ , y cuando  $P_j$  es negativo,  $C(1-P_j) > C$ . El valor de  $C(1-P_j)$ , lo denominamos acceso global a recursos, y lo podemos denotar  $C'$ . La Gráfica de bienestar comparando  $C'$  con  $C^*$  es idéntica a la antes mostrada (igual ocurre con su expresión matemática). (Véase cuadro 2.3). Nótese que  $C^*$  quiere decir, de aquí en adelante, la línea de pobreza más el cumplimiento de cada una de las normas en necesidades básicas específicas.
113. Tenemos ya nuestro indicador de cantidad de la vida,  $R_s$ , y nuestro indicador de calidad de la vida, que resulta de la comparación de los recursos globales de que disponen los hogares,  $C'$ , con los que deberían disponer,  $C^*$ , y de una función específica del bienestar derivada de dicho nivel de recursos. Resta ahora combinar ambas dimensiones para obtener nuestro índice de cantidad y calidad de la vida (CCV).
114. La manera más sencilla y obvia es multiplicar  $B$  por  $R_s$ , obteniendo  $BV = BR_s$ . En esta ecuación el bienestar vital ( $BV$ ) es una expresión modificada del bienestar observado en un período dado, según el logro proporcional alcanzado en la cantidad de vida. Como para los pobres el bienestar es negativo, conviene denotarlo como  $P$ , privación y el producto como  $PV$ , privación vital:  $PV = PR_s$ . Entonces, al nivel social, la CCV puede expresarse como la sumatoria de todos los bienestar vitales de los no pobres, menos la sumatoria de las privaciones vitales de los pobres. ( $CCV = BV - PV$ ). Nótese que la CCV está expresada en unidades monetarias. Con esto se cumple el requisito, señalado al principio de esta sección, de que el índice debería estar expresado en unidades manejadas cotidianamente por la población.

GRAFICO 2.1  
EVOLUCION DEL BIENESTAR EN FUNCION DEL GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES

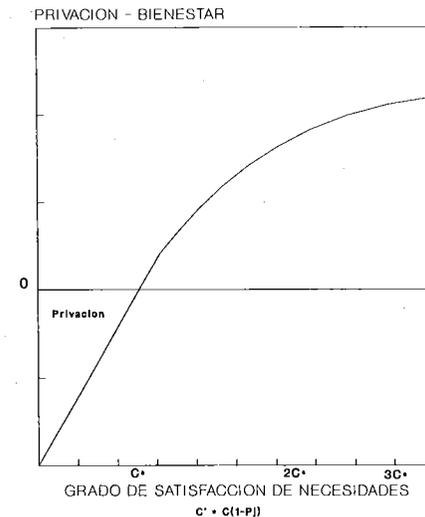
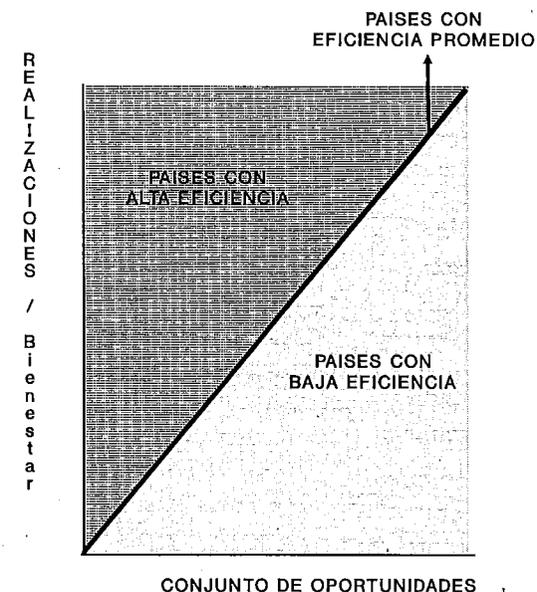


GRAFICO 2.2  
INDICE DE PROGRESO SOCIAL

MARCO DE POTENCIALIDADES Y MARCO DE REALIZACIONES



115. La suma de PV, nuestro segundo término en la ecuación de CCV, se puede interpretar como la "deuda de pobreza" (DP) que puede expresarse como proporción de los agregados macroeconómicos. En particular resultan interesantes las relaciones con el PIB (DP/PIB) y con la deuda externa (DP/DE).
116. Hemos avanzado en la definición del grado de desarrollo; exploramos algunas posibles ligazones entre éste y el bienestar de la población; y, por último, avanzamos en la definición de la cantidad y calidad de la vida. 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 ligas entre el conjunto de oportunidades para el bienestar social y la realización efectiva del mismo en el índice de calidad-cantidad de la vida. La tarea es, como se señaló antes, de naturaleza tanto teórica como empírica.
117. Por lo pronto conviene avanzar en la cuantificación de ambos componentes como apoyo fundamental a la definición de políticas y al avance y comprensión de sus interrelaciones. La cuantificación de ambas dimensiones permitiría una primera tipología de países como se ilustra en la gráfica 2.2.

### 3

## MAGNITUD Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

### A. EVOLUCION 1986-1990, SEGUN MEDICION INTEGRADA DE LA POBREZA (MIP).

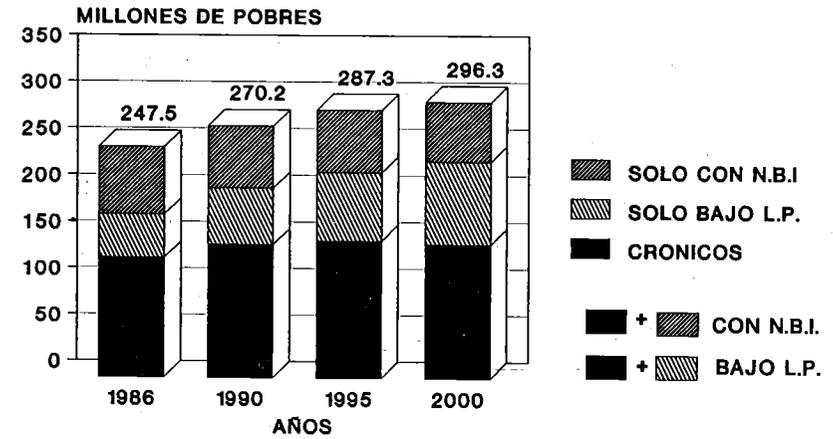
118. Al inicio de los noventa, los indicadores de pobreza reflejan la situación de crisis económica y social que registra América Latina desde la década anterior. En 1990 la mayoría de países de la región siguen inmersos en esa crisis. Para este último año el producto regional caerá casi 1%. Con ello, según cálculos de la CEPAL, el producto por habitante se reducirá por tercer año consecutivo, esta vez en 3%. Más grave aún, los costos y el impacto de la crisis son diferenciales por grupos sociales.
119. La mejor estimación posible con la información disponible, muestra que según el método de medición integrada MIP, para el año de 1986 cerca de 250 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza, esto es, el 61% respecto al total de población de la región. Para 1990 el número de pobres habría aumentado a 270 millones, representando en términos porcentuales el 62% (cuadro 3.1 y gráficos 3.1 y 3.2).
120. La estimación para 1986 por tipo de pobreza muestra que la pobreza crónica o total es la más importante (gráfica 3.3). Los pobres crónicos son aquellos que tienen ingresos insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de consumo corriente (LP) y simultáneamente registran carencias de tipo más estructural (NBI). Los pobres crónicos representaban el 32% en 1986 y para 1990 uno de cada 3 latinoamericanos se encuentra en esta situación.
121. Los pobres sólo por ingresos corrientes (LP) igualmente tendieron a elevarse en la segunda mitad de los ochenta. En 1986 las personas en este grupo se acercaban al 12%, cuatro años después elevaron su representación a 14%. Estos son mayoritariamente los "nuevos pobres" surgidos por los efectos de la recesión y el ajuste.

ESTIMACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA 1986 - 2000  
POR TIPOS DE POBRES SEGUN M.I.P.\*  
(En Miles)

	1986		1990		1995		2000	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%
TOTAL POBLACION	402.471	100,0	437.178	100,0	481.560	100,0	526.270	100,0
NO POBRES	156.964	39,0	167.002	38,2	194.309	40,4	229.980	43,7
TOTAL POBRES	247.569	61,5	270.176	61,8	287.251	59,7	296.290	56,3
CRONICOS	128.791	32,0	143.394	32,8	147.598	30,7	143.672	27,3
SOLO BAJO L.P.*	46.333	11,5	60.331	13,8	72.956	15,2	88.413	16,8
SOLO CON N.B.I.*	72.445	18,0	66.451	15,2	66.696	13,9	64.205	12,2
BAJO L.P.*	175.124	43,5	203.725	46,6	220.554	45,8	232.085	44,1
CON N.B.I.*	201.236	50,0	209.845	48,0	214.294	44,5	207.877	39,5

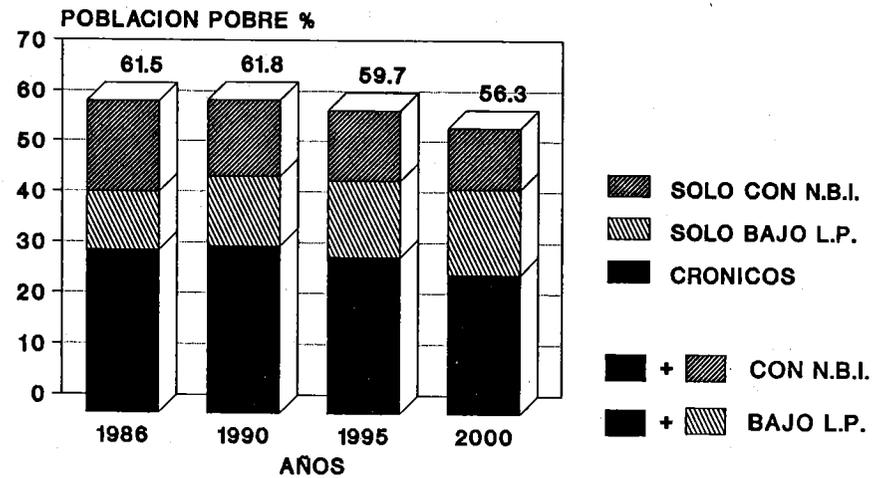
FUENTE: Cálculos propios con base en las tendencias observadas y en las proyecciones de población de CELADE  
\* M.I.P.: Medición Integral de la Pobreza; L.P.: Línea de Pobreza; N.B.I.: Necesidades Básicas Insatisfechas

GRAFICO 3.1  
ESTIMACION DEL NUMERO DE POBRES EN AMERICA LATINA  
1986 - 2000, por tipos de pobres según M.I.P.\*



\* Medición Integral de la Pobreza  
FUENTE: PNUD-RLA/86/004 con base en investigaciones propias, de CEPAL Y CELADE.

GRAFICO 3.2  
ESTIMACION DEL PORCENTAJE DE POBRES EN AMERICA LATINA  
1986 - 2000, por tipos de pobres según M.I.P.\*



\* Medición Integral de la Pobreza  
FUENTE: Cálculos PNUD-RLA/86/004.

122. Al contrario, los pobres sólo por necesidades básicas insatisfechas (NBI) disminuyeron en 3 puntos porcentuales en el período 86-90: del 18% pasaron al 15.2%.
123. En resumen, la evolución reciente en las características de la pobreza mostró dos tendencias distintas: los pobres por ingresos corrientes se elevaron del 43% en 1986, 175 millones de habitantes, al 47% en 1990 o sea 204 millones; los pobres con carencias más de tipo estructural (NBI), como habitar en viviendas de mala calidad, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a los servicios públicos básicos o con inasistencia escolar de los niños, disminuyeron en dos puntos porcentuales (de 50% pasaron al 48%). Estas distintas dinámicas explican las variaciones observadas en los tres tipos de pobreza.

#### B. PERSPECTIVAS DE LA POBREZA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

124. La evolución del número de pobres en América Latina y del grado de incidencia de la pobreza durante el decenio de los noventa, dependerá en gran medida del crecimiento del PIB per cápita, del sentido y eficiencia de la intervención Estatal, y de la evolución en la distribución del ingreso.
125. De acuerdo con las tendencias de la actividad económica y las proyecciones de población del CELADE, se definen dos escenarios del crecimiento en el PIB per cápita regional para esta década. (Cuadro 3.2 y Gráfico 3.4). En el primero se estima que el producto por habitante crecerá a un ritmo promedio anual del 1.3%, un nivel significativamente inferior al alcanzado por las economías de mayor crecimiento antes de la crisis de la deuda (véase el Capítulo 6). En el segundo, se prevé que el pobre desempeño de la mayoría de las economías de la región continuará, y que por tanto, el PIB per cápita se estancará, esto es, no registrará ningún crecimiento.
126. En el marco de estos escenarios se realizaron dos proyecciones sobre la posible evolución de la pobreza en A.L. durante los noventa, según el método de medición integrada (MIP). Además, se tomaron en consideración otras variables como la distribución urbano-rural proyectada de la población y las tendencias de evolución de la población pobre por NBI. Se supuso que no habrá cambios drásticos en la distribución del ingreso.
127. En el primer escenario (cuadro 3.1 y gráfico 3.1), el grado de incidencia de la pobreza baja lentamente entre 1990-1995 (del 61.8% cae al 59.7%), y en la segunda mitad de los noventa la pobreza cede en más de 3

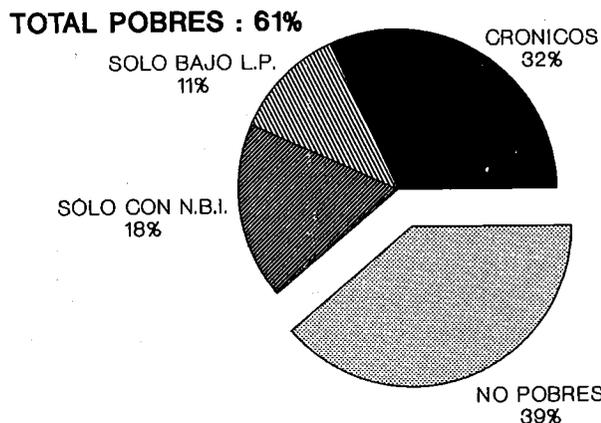
puntos porcentuales. De esta forma, la cifra absoluta de pobres en AL se acercará a los 300 millones de personas para el año 2000, representando el 56% de la población total. La pobreza crónica en esta estimación muestra un descenso más acelerado respecto a los otros tipos de pobreza. Los pobres crónicos pasan de representar casi el 33% en 1990 a menos del 31% en 1995, y en el año 2000 descenderá a un poco más del 27%. En igual sentido, el grado de incidencia de los pobres sólo por NBI baja en 3 puntos porcentuales a lo largo de la década, y al final representará un poco más del 12%. Los pobres sólo por ingresos corrientes son los únicos que elevan su participación en 3 puntos porcentuales, de casi el 14% en 1990 aumentarán a casi el 17% para el año 2000. De forma global, las características de la pobreza asociadas con necesidades de tipo más estructural (NBI) tienden a ceder más rápidamente en los noventa (del 48% en 1990 baja al 39.5% en el 2000) respecto a la pobreza relacionada con los ingresos corrientes (en el período sólo cae en 2 puntos y medio).

CUADRO 3.2  
ESTIMACION ALTERNATIVA DE LA POBREZA EN  
AMERICA LATINA 1995 - 2000 POR TIPOS DE POBRES SEGUN M.I.P.\*  
Sin Crecimiento del PIB Per cápita (En Miles)

	1995		2000	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%
TOTAL POBLACION	481,560	100.0	526,270	100.0
NO POBRES	189,975	39.5	214,192	40.7
TOTAL POBRES	291,585	60.6	312,078	59.3
CRONICOS	151,932	31.6	159,460	30.3
SOLO BAJO L.P.*	72,475	15.1	85,782	16.3
SOLO CON N.B.I.*	67,178	14.0	66,836	12.7
BAJO L.P.*	224,407	46.6	245,242	46.6
CON N.B.I.*	219,110	45.5	226,296	43.0

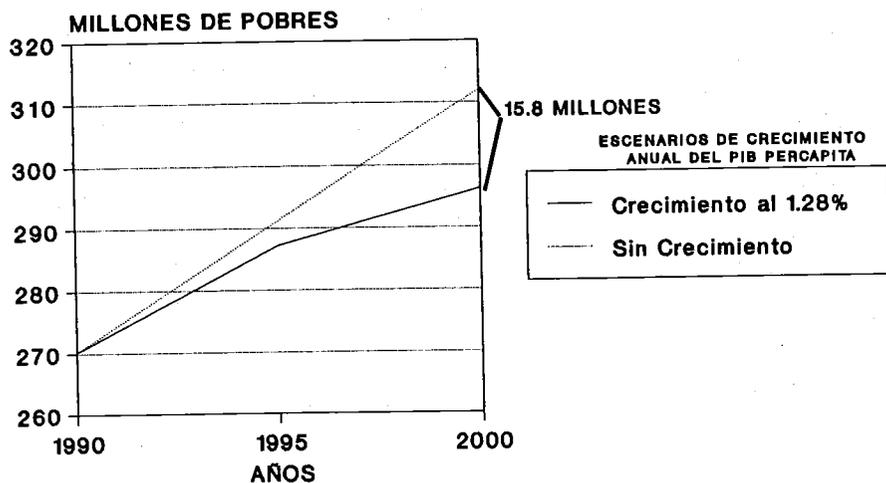
FUENTE: Cálculos propios  
\*MIP: Medición Integral de la Pobreza; L.P.: Línea de Pobreza; N.B.I.: Necesidades Básicas Insatisfechas.

**GRAFICO 3.3**  
**ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA**  
**POR TIPOS DE POBRES SEGUN M.I.P.\***  
**América Latina - 1986**



\* Medición Integral de la Pobreza  
 FUENTE: PNUD-RLA/86/004, con base en investigaciones propias, de CEPAL Y CELADE.

**GRAFICO 3.4**  
**PROYECCIONES DEL NUMERO DE POBRES (MIP)\*,**  
**según escenarios de crecimiento**  
**América Latina 1990 - 2000**



\* Medición Integral de la Pobreza  
 FUENTE: PNUD-RLA/86/004, con base en investigaciones propias, de CEPAL Y CELADE.

128. El segundo escenario (cuadro 3.2 y gráfico 3.2) muestra una evolución más pesimista en el grado de incidencia de la pobreza durante los noventa. Para el año 2000 el número de pobres se estima en 312 millones, cerca del 60% de la población regional. En esta proyección los índices de pobreza caen en sólo 2.5 puntos porcentuales. Para 1995, el porcentaje de pobres será del 61% y para el año 2000 de 59%. De seguirse este escenario alternativo se tendrán en el año 2000, 15.8 millones de pobres más que en el escenario de crecimiento moderno (Gráfico 3.4). Por tipos de pobreza, la crónica continuará afectando al 30% de la población de América Latina; los pobres sólo por ingresos (LP) pasarán del 14% al 16% en el período 1990-2000; finalmente, los pobres sólo con NBI se reducirán en poco menos de 3 puntos porcentuales a lo largo de la década.
129. En relación con la metodología de línea de pobreza en sus proyecciones para el año 2000, en el escenario optimista sería de 44% o 232 millones de pobres y en el pesimista 245 millones o 47%. Se proyectó adicionalmente un tercer escenario aún más pesimista, que supone un decrecimiento del PIB per cápita durante los 90, igual al registrado en la década anterior, con lo cual los pobres por LP representarían poco más del 50% de la población (Gráfico 3.5). La pobreza por NBI sería de 208 millones o 39.5% en el primer escenario y 226 millones o 43.0% en el segundo escenario.

**C. AMERICA LATINA. EVOLUCION DE LA POBREZA POR INGRESOS. 1970-1986.**

130. En el año de 1970, el 40% de los hogares y el 47% de las personas se encontraban viviendo en condiciones de pobreza. La evolución en la incidencia de la pobreza en AL según el enfoque de líneas de pobreza (LP) registra dos tendencias en el período 1970-1986: a) En la década del setenta las magnitudes relativas de la pobreza se reducen tanto en hogares como por personas en 5 y 6 puntos porcentuales respectivamente; b) en el período 1980-1986 la tendencia es regresiva, en cuanto que los índices de pobreza se elevan en 2 puntos porcentuales, tanto en hogares como en personas. Las magnitudes de la indigencia (nivel de ingresos que no permite comprar ni siquiera el mínimo de alimentos requerido) registran un comportamiento similar al de pobreza en los años 1970-1986 (cuadro 3.3 y gráficos 3.5 y 3.6). En 1970 el 19% de los hogares de AL se encontraba en condiciones de indigencia, en 1980 representaban un 15%, y en 1986 el 17%.
131. El mejoramiento en las condiciones de vida de los hogares Latinoamericanos durante la década de los setenta fue más rápido en las áreas rura-

les que en las urbanas. En efecto, en 1970 el porcentaje de hogares urbanos bajo línea de pobreza era de 26%, y el de indigencia 10%; para 1980 estos dos porcentajes se reducen en sólo un punto. La incidencia de la pobreza rural en 1970 según ingresos era de 62% y la indigencia de 34%, para 1980 la primera disminuye en 8 puntos porcentuales y la segunda en 6.

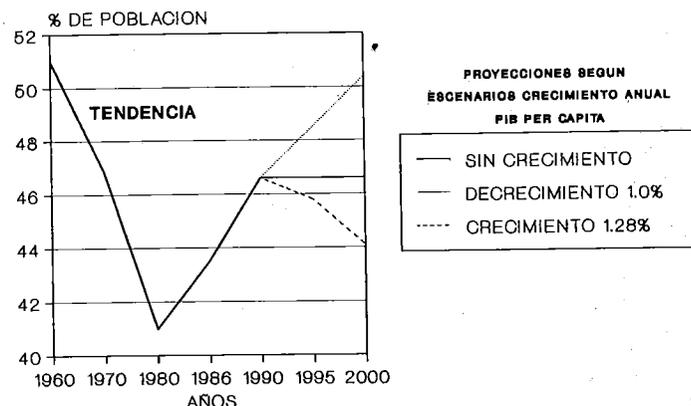
132. Al contrario, durante los ochenta, las áreas urbanas muestran un aumento significativo de la pobreza, mientras ello no ocurre en las rurales. Para el período 1980-1986 los hogares urbanos pobres pasaron del 25 al 30% y los indigentes del 9 al 11%. En este mismo período los niveles de pobreza rural bajaron del 54 al 53%, y los hogares rurales indigentes aumentaron del 28 al 30% (Gráfico 3.6).
133. En el año 1970, Argentina y Chile presentaban los menores niveles de pobreza (8% y 17% de los hogares, respectivamente). En situación intermedia se encontraban Costa Rica (24%), Venezuela (25%) y México (34%). Con niveles de hogares en pobreza superiores al 40% aparecían Colombia (45%), Brasil (49%), Perú (50%) y Honduras (65%). En todos los países estudiados las magnitudes relativas de la pobreza son más altas en las áreas rurales que en las urbanas (cuadro 3.4).
134. Para el año 1980, con la sola excepción de Argentina, los niveles de pobreza se reducen en los países estudiados hasta en 10 puntos porcentuales respecto a 1970 (Argentina registra un ligero crecimiento en los niveles de pobreza en el período al pasar del 8 al 8.6%). Sin embargo, los cambios observados se explican más por la disminución registrada en los niveles de la pobreza rural que por lo sucedido en los centros urbanos. En efecto, en todos los países estudiados la incidencia de la pobreza rural decae (incluyendo Argentina), mientras que esto no sucede en forma generalizada en las áreas urbanas: en Costa Rica, Argentina y Perú los niveles de la pobreza urbana se elevaron entre 2 y 7 puntos porcentuales en el período 1970-80.
135. Entre 1980 y 1986 los hogares bajo línea de pobreza aumentaron su participación en casi todos los países estudiados. Sólo en Colombia, México y Panamá la pobreza se reduce en el período, pero tan sólo en un punto porcentual. En el caso de México las observaciones comparadas son 1977-1984, período que combina 4 años de auge económico con tres de crisis. En el resto de los países aumentan los índices de pobreza más rápidamente en aquellos que presentaban a principios de los ochenta un bajo nivel de pobreza, como en Argentina y Uruguay. Además, el aceleramiento fue más drástico en las áreas urbanas que en las rurales.

CUADRO 3.3  
AMERICA LATINA HOGARES Y PERSONAS BAJO LAS LINEAS  
DE POBREZA E INDIGENCIA SEGUN AREAS URBANA Y RURAL  
1970 - 1986 (En miles)

HOGARES	1970	1980	1986
<b>TOTAL AMERICA LATINA</b>			
Total Hogares	56,000	73,926	85,717
Hogares bajo L.P.	22,400	25,587	31,806
% hogares bajo L.P.	40	35	37
Hogares bajo L.I.	10,640	10,808	14,509
% hogares bajo L.I.	19	15	17
<b>AREAS URBANAS</b>			
Total Hogares		50,115	61,098
Hogares bajo L.P.		12,729	18,635
% hogares bajo L.P.	26	25	30
Hogares bajo L.I.		4,260	7,000
% hogares bajo L.I.	10	9	11
<b>AREAS RURALES</b>			
Total Hogares		23,811	24,619
Hogares bajo L.P.		12,858	13,171
% hogares bajo L.P.	62	54	53
Hogares bajo L.I.		6,548	7,509
% hogares bajo L.I.	34	28	30
<b>PERSONAS</b>			
<b>TOTAL AMERICA LATINA</b>			
Total Población	276,985	352,925	402,471
Personas bajo L.P.	129,800	143,772	175,124
% personas bajo L.P.	47	41	43
Personas bajo L.I.		65,783	84,060
% personas bajo L.I.		19	21
<b>AREAS URBANAS</b>			
Total Población		230,37	276,496
Personas bajo L.P.		70,241	99,539
% personas bajo L.P.		30	36
Personas bajo L.I.		25,341	38,709
% personas bajo L.I.		11	14
<b>AREAS RURALES</b>			
Total Población		122,552	125,975
Personas bajo L.P.		73,531	75,585
% personas bajo L.P.		60	60
Personas bajo L.I.		40,442	45,351
% personas bajo L.I.		33	36

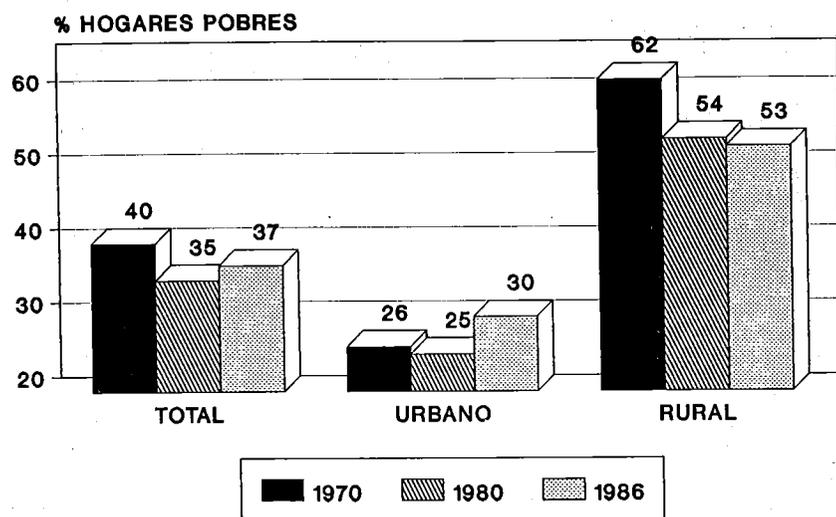
FUENTES: Altimir, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina". Cuadernos de la CEPAL. ONU, Santiago de Chile, 1979.  
CEPAL, PNUD. "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80".  
Moya, Oscar. "América Latina, Proyecciones de Población". CELADE. Mimeo, Santiago de Chile, 1990.

**GRAFICO 3.5**  
**EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA**  
**EN AMERICA LATINA, según Línea de Pobreza**  
**1960 - 2000**



FUENTE: Cálculos propios con base en CEPAL y Proyecto sobre pobreza crítica en América Latina (RLA/77/018).

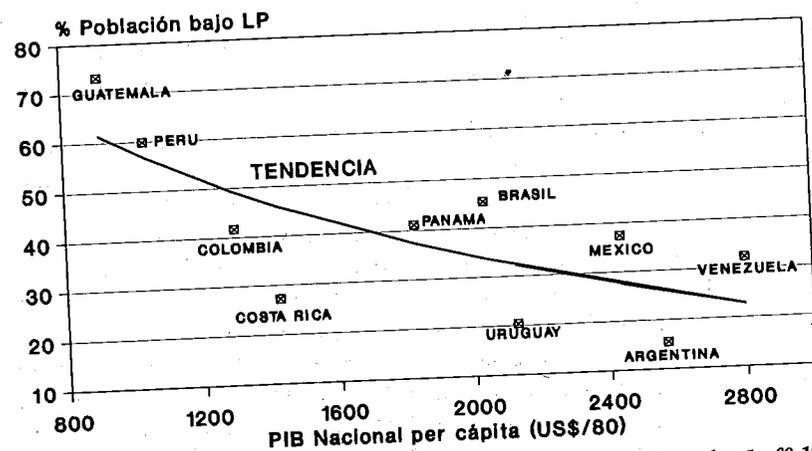
**GRAFICO 3.6**  
**AMERICA LATINA EVOLUCION DE LA INCIDENCIA**  
**DE LA POBREZA, según Línea de Pobreza 1970 - 1986**



FUENTE: CEPAL, PNUD-RLA/86/004

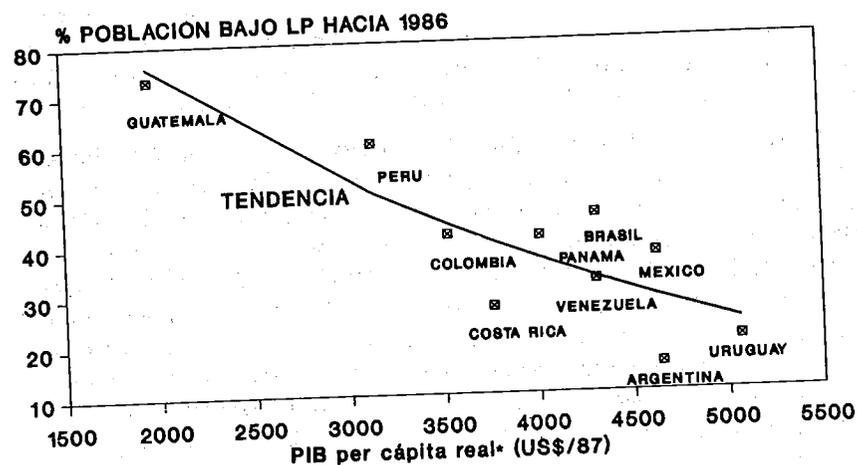
136. La evolución de los hogares bajo línea de indigencia en el período 1970-1986 fue similar a la registrada en la incidencia de la pobreza (cuadro 3.5).
137. La pobreza por ingresos tiene una estrecha relación con los niveles del PIB per cápita de los países. Esta relación se expresa en las gráficas 3.7 y 3.8, en las que se muestra los porcentajes nacionales de pobreza y el PIB per cápita de los países. En la primera gráfica (3.7) las monedas nacionales se han transformado en dólares con los tipos de cambio de mercado y en la segunda (3.8) con paridades de poder adquisitivo (ppa). Las curvas de regresión ajustadas en ambas gráficas muestran la tendencia latinoamericana en un corte de sección transversal. La segunda de ellas mostró un mejor ajuste, lo que supone que el PIB per cápita expresado en dólares de ppa tiene un mayor poder explicativo de los niveles de pobreza. Aún así, resulta interesante comparar algunos países. Mientras Argentina y México tienen niveles similares de PIB per cápita en términos de ppa, la pobreza en México es casi dos y media veces la de Argentina. Aún más contrastantes son Brasil y Costa Rica. Mientras aquel país tiene un PIB per cápita mucho más alto que éste, tiene al mismo tiempo una pobreza 66% mayor. La explicación de estas desviaciones respecto del patrón latinoamericano deben buscarse, sobre todo, en las diferentes desigualdades en la distribución del ingreso. En efecto, mientras Brasil muestra coeficientes de gini superiores a 0.5 en todas sus áreas geográficas, los de Costa Rica son de alrededor de 0.36. La diferencia entre Argentina y México, sin embargo, no puede ser explicada así, puesto que México tiene coeficientes de gini más bajos que Argentina (véase CEPAL-PNUD/RLA/86/004). Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80. La explicación vendría, más bien de un costo de la línea de pobreza (en dólares de ppa) más alto en México que en Argentina.
138. La distribución de la población latinoamericana bajo la línea de pobreza entre los países se expresa en el gráfico 3.9. Brasil es la nación con mayor número de pobres, 62.3 millones que corresponden al 36% del total de los 175.1 millones existentes en la región. En México se ubican 30 millones (17.1%), en Colombia 12.8 (7.3%), en Perú 11.9 (6.8%), en Guatemala 6 millones (3.4%), en Venezuela 5.7 (3.3%), en Argentina 4.9 (2.8%). En Uruguay y Costa Rica los pobres por ingresos son del orden de 900 y 700 mil, respectivamente, que no llegan a representar el 1% de los pobres latinoamericanos. Los restantes 10 países de América Latina, contienen 39.2 millones de personas pobres, más de una quinta parte del total regional.

GRAFICO 3.7  
**PIB PER CAPITA Y POBLACION BAJO LP,**  
 diez países de América LATina hacia 1986



FUENTE: CEPAL, PNUD, RLA/86/004. *La Magnitud de la Pobreza en América LATina en los años 80.* 1990.

GRAFICO 3.8  
**AMERICA LATINA PIB PER CAPITA REAL\* 1987**  
**Y POBLACION BAJO LINEA DE POBREZA**  
 1986 - 1987



\* PIB per capita usando como factor de conversión las paridades del Poder Adquisitivo (PPA).  
 FUENTE: PNUD. *Human Development Report, 1990.* New York, Oxford University Press, 1990.

CUADRO 3.4  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES PORCENTAJE DE HOGARES**  
**Y PERSONAS BAJO LA LINEA DE POBREZA, por Area Urbana y Rural,**  
 1970 - 1986

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONAS	
	1970 <sup>1</sup>	1980 <sup>2</sup>	1986 <sup>3</sup>	1980 <sup>2</sup>	198 <sup>3</sup>
<b>ARGENTINA</b>					
Total	8,0	8,6	13,0	10,4	15,5
Urbano	5,0	7,1	12,3	8,5	14,6
Rural	19,0	16,4	17,0	19,0	19,7
<b>BRASIL</b>					
Total	49,0	39,2	40,1	45,1	45,3
Urbano	35,0	29,6	33,6	33,5	37,7
Rural	73,0	61,7	59,7	68,2	65,9
<b>COLOMBIA</b>					
Total	45,0	38,6	37,7	42,3	41,6
Urbano	38,0	35,5	35,9	39,7	40,2
Rural	54,0	45,4	42,4	47,7	44,5
<b>COSTA RICA</b>					
Total	24,0	22,2	24,3	23,6	27,2
Urbano	15,0	16,1	20,6	18,2	23,6
Rural	30,0	28,4	27,6	28,4	30,0
<b>CHILE</b>					
Total	17,0				
Urbano	12,0				
Rural	25,0				
<b>GUATEMALA</b>					
Total		64,6	67,1	71,1	73,2
Urbano		40,7	54,4	47,0	60,3
Rural		79,2	75,4	83,7	79,9
<b>HONDURAS</b>					
Total	65,0				
Urbano	40,0				
Rural	75,0				
<b>MEXICO</b>					
Total	34,0	31,6	29,9	39,5	37,4
Urbano	20,0		23,3		30,2
Rural	49,0		42,9		50,5
<b>PANAMA</b>					
Total		36,4	35,4	42,1	41,0
Urbano		30,5	29,7	36,1	36,0
Rural		44,7	42,8	50,2	51,9
<b>PERU</b>					
Total	50,0	46,3	51,0	52,9	59,9
Urbano	28,0	35,2	44,5	38,4	52,3
Rural	68,0	65,4	63,8	79,7	72,1
<b>REP.DOMINICANA</b>					
Total		39,2			47,3
Urbano		27,4			35,2
Rural		51,6			59,8

CUADRO 3.4  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES PORCENTAJE DE HOGARES  
 Y PERSONAS BAJO LA LINEA DE POBREZA, por Area Urbana y Rural,  
 1970 - 1986**

PAIS Y ZONA	% HOGARES,			% PERSONAS	
	1970 <sup>1</sup>	1980 <sup>2</sup>	1986 <sup>3</sup>	1980 <sup>2</sup>	198 <sup>3</sup>
<b>URUGUAY</b>					
Total		10,6	14,9	14,6	20,4
Urbano	10,0	9,2	13,9	12,8	19,3
Rural		21,4	23,0	26,7	28,7
<b>VENEZUELA</b>					
Total	25,0	22,0	26,7	25,0	32,2
Urbano	20,0	17,8	24,8	19,5	29,7
Rural	36,0	35,2	34,2	43,0	42,2

<sup>1</sup> 1967: Honduras y México; 1968: Chile y Uruguay;

<sup>2</sup> 1977: México; 1979: Brasil y Panamá; 1981: Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

<sup>3</sup> 1984: México y R.Dominicana; 1987: Brasil; 1988: Costa Rica; 1989: Honduras.

CUADRO 3.5  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES PORCENTAJE DE HOGARES  
 Y PERSONAS BAJO LA LINEA DE INDIGENCIA,  
 según Area Urbana y Rural 1970 - 1986**

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONA	
	1970 <sup>1</sup>	1980 <sup>2</sup>	1986 <sup>3</sup>	1980 <sup>2</sup>	1986 <sup>3</sup>
<b>ARGENTINA</b>					
Total	1,0	2,4	3,8	2,8	4,5
Urbano	1,0	2,0	3,4	2,3	3,9
Rural	1,0	4,4	6,0	5,1	7,0
<b>BRASIL</b>					
Total	25,0	17,4	18,6	21,9	22,6
Urbano	15,0	9,8	13,4	11,5	15,7
Rural	42,0	35,3	34,4	42,5	41,4
<b>COLOMBIA</b>					
Total	18,0	16,1	17,2	17,4	18,8
Urbano	14,0	13,3	15,2	14,5	16,6
Rural	23,0	22,4	22,3	23,5	23,4
<b>COSTA RICA</b>					
Total	6,0	6,4	8,2	6,9	9,4
Urbano	5,0	5,3	5,7	6,0	6,7
Rural	7,0	7,5	10,4	7,6	11,6
<b>CHILE</b>					
Total	6,0				
Urbano	3,0				
Rural	11,0				

CUADRO 3.5  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES PORCENTAJE DE HOGARES  
 Y PERSONAS BAJO LA LINEA DE INDIGENCIA,  
 según Area Urbana y Rural 1970 - 1986**

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONA	
	1970 <sup>1</sup>	1980 <sup>2</sup>	1986 <sup>3</sup>	1980 <sup>2</sup>	1986 <sup>3</sup>
<b>GUATEMALA</b>					
Total		32,4	42,8	39,6	48,5
Urbano		13,2	27,5	16,8	31,1
Rural		44,1	52,8	51,5	57,4
<b>HONDURAS</b>					
Total	45,0				
Urbano	15,0				
Rural	57,0				
<b>MEXICO</b>					
Total	12,0	10,4	10,2	13,6	13,4
Urbano	6,0		5,6		7,5
Rural	18,0		19,3		24,1
<b>PANAMA</b>					
Total		19,3	16,9	23,2	19,7
Urbano		13,5	12,8	16,4	15,8
Rural		27,4	22,3	32,3	28,4
<b>PERU</b>					
Total	25,0	20,7	23,8	24,9	29,5
Urbano	8,0	10,4	15,9	12,1	19,2
Rural	39,0	38,4	39,3	48,4	46,0
<b>REP.DOMINICANA</b>					
Total			11,8		16,2
Urbano			5,2		7,9
Rural			18,7		24,8
<b>URUGUAY</b>					
Total		2,7	3,3	4,0	5,2
Urbano	4,0	2,1	2,7	3,3	4,3
Rural		6,6	8,4	9,1	11,6
<b>VENEZUELA</b>					
Total	10,0	7,4	9,2	8,6	11,1
Urbano	6,0	5,2	8,0	5,5	9,3
Rural	19,0	14,5	13,9	18,8	18,1

<sup>1</sup> 1967: Honduras y México; 1968: Chile y Uruguay;

<sup>2</sup> 1977: México; 1979: Brasil y Panamá; 1981: Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

<sup>3</sup> 1984: México y R.Dominicana; 1987: Brasil; 1988: Costa Rica; 1989: Honduras.

FUENTES: Altimir, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", en Cuadernos de la CEPAL, ONU. Santiago de Chile, 1979.

CEPAL, PNUD. "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80". 1990

Moya, Oscar. "América Latina, Proyecciones de población". CELADE. Mimeo, Santiago de Chile, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y magnitud de la pobreza en República Dominicana". 1990.

139. En el gráfico 3.10 se presenta, en forma de mapa, la incidencia diferencial de la pobreza en los países de América Latina. Allí se aprecian las importantes diferencias que existen en la región.

#### D. BRECHAS DE POBREZA 1970-1986

140. En esta sección se estudia la distancia o brecha entre el ingreso de que disponen los pobres y el valor de la línea de pobreza y su evolución 1970-86 (cuadro 3.6).
141. La primera medida de análisis es la insuficiencia de ingreso per cápita de los pobres (I), esto es, la cuantía de recursos que permitiría elevar el ingreso de todos los pobres hasta el de la línea de pobreza. El promedio simple de los cinco países de AL con medidas nacionales en 1970 (Brasil, Costa Rica, México, Perú y Venezuela), es de 44.3%; para 1986 este promedio había disminuido a 41.9%. Tanto en 1970 como en 1986, 2 países de este grupo se ubicaban por arriba de la media: Perú y Brasil.
142. El rango de variación de este indicador es relativamente pequeño, mostrando que la intensidad media de la pobreza no cambia demasiado entre países y entre zonas metropolitanas, urbana y rural. El valor mínimo observado en 1986 es 28.1 en Montevideo y el máximo 55.8 en el área rural de Guatemala. En todos los países estudiados se cumple que, en 1986, la insuficiencia de ingresos de los pobres es menor en las zonas metropolitanas respecto al resto urbano y las áreas rurales.
143. El índice de pobreza (P) es la segunda medida de insuficiencia estudiada. Este indicador expresa la insuficiencia agregada del ingreso de los pobres como fracción del ingreso total necesario para que todos los hogares estuvieran al nivel mínimo representado en la línea de pobreza. Para 1970, sólo en Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela, el índice de pobreza era inferior al 10%, en 1986, aparecen en esta condición Costa Rica y Uruguay (posiblemente también Argentina—sólo tiene información para el Gran Buenos Aires— y Chile no tiene datos para 1986). En todos los países que presentan una mejoría en la incidencia de la pobreza, en el período 1970-1986, se encuentra a la vez una disminución en el índice de pobreza. De igual forma, los aumentos en los niveles de pobreza de Perú y Venezuela se vieron acompañados de incrementos en (P). Así, los cambios en las proporciones de personas pobres se ven afectados positiva y negativamente—según el caso— por variaciones en el ingreso medio de los pobres.
144. La tercera medida hace referencia a la insuficiencia de ingreso de los pobres respecto al ingreso total (M). Esto es, el grado de pobreza como fracción del ingreso total de los hogares. En 1970, el valor mínimo del

GRAFICO 3.10  
MAPA DE POBREZA EN AMERICA LATINA



**MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE INGRESO DE LOS POBRES EN 12 PAISES DE AMERICA LATINA. 1970 - 1986**  
(Porcentajes)

PAISES Y REGIONES	Incidencia de pobreza H <sup>1</sup>		Insuficiencia de ingreso per capita de los pobres I <sup>2</sup>		Indice de Pobreza P <sup>3</sup>		Insuficiencia de ingreso de los pobres/ ingreso total M <sup>4</sup>		Insuficiencia de ingreso de los pobres/ ingreso total de no pobres F <sup>5</sup>	
	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986
ARGENTINA	8,0	9,1	25,5	39,1	2,0	3,6	0,6	0,8	0,6	0,8
Gran Buenos Aires		39,8	46,2	47,9	21,6	19,1	7,0	6,1	7,6	6,5
BRASIL	49,0	31,0	42,2	38,6	7,4	13,1		3,4		3,6
Río de Janeiro		19,1	37,2	45,0		7,4		1,5		1,5
Sao Paulo		37,2	48,0	48,0		16,8		5,6		6,0
Resto área urbana		59,7			19,9	28,7	8,0	19,1	8,8	24,0
Area rural		45,0	48,8	42,1		13,2		4,6		4,9
COLOMBIA		31,4		47,0		17,4		7,6		8,3
Bogotá		37,1	43,6	37,7	9,9	9,0	3,6	3,7	3,8	3,9
Resto área urbana	24,0	23,8		34,0		6,6		2,4		2,5
COSTA RICA		19,4		36,1		7,9		3,3		3,5
San José		21,9		36,9		9,8		4,2		4,6
Resto urbano		26,7	43,3		6,2		2,1		2,2	
Area rural		67,6		54,9		37,1		29,1		38,2
CHILE	17,0	44,7		46,3		20,7		10,4		11,8
GUATEMALA		58,8		50,5		29,7		21,8		27,7
Area urbana central		75,4		55,8		42,1		41,5		61,7
Resto área urbana		29,9	50,9	39,4	30,8	11,8	17,4	4,2	20,9	4,5
Area rural	65,0	23,3	39,2	35,4	12,4	8,3	4,1	2,7	4,3	2,8
HONDURAS	34,0	42,9		38,3		16,4		8,0		9,2
MEXICO										
Area urbana										
Area rural										

CUADRO 3.6

**MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE INGRESO DE LOS POBRES EN 12 PAISES DE AMERICA LATINA. 1970 - 1986**  
(Porcentajes)

PAISES Y REGIONES	Incidencia de pobreza H <sup>1</sup>		Insuficiencia de ingreso per capita de los pobres I <sup>2</sup>		Indice de Pobreza P <sup>3</sup>		Insuficiencia de ingreso de los pobres/ ingreso total M <sup>4</sup>		Insuficiencia de ingreso de los pobres/ ingreso total de no pobres F <sup>5</sup>	
	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986
PANAMA	33,9	26,9	46,4	43,3	15,7	15,7	5,6	5,6	6,0	6,0
Area Metropolitana		41,0	47,2	45,2	11,7	11,7	3,8	3,8	4,0	4,0
Resto área urbana		42,8		46,0	19,4	19,4	9,1	9,1	10,1	10,1
Area rural		51,8	55,2	36,6	19,3	23,8	8,1	8,1	9,0	9,0
PERU	50,0	36,9		43,4	26,1	23,5	11,8	13,4	13,1	15,9
Lima metropolitana		52,7		50,0		22,9		5,9		6,6
Resto urbano		63,8		28,1		31,9		14,5		17,8
Area rural		9,2		31,8		2,6		23,1		30,1
URUGUAY		19,2		38,5		6,1		0,7		0,7
Montevideo		26,6	37,5	16,0	7,1	10,3	2,5	2,2	2,6	2,3
Resto área urbana	25,0	27,9		34,1		5,5		3,9		4,1
VENEZUELA		34,2		37,7		10,5		1,5		1,5
Caracas, A.M.				37,5		12,8		4,4		4,8
Resto Area urbana								6,1		6,7
Area rural										

FUENTE: Altimir, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina". Cuadernos de la CEPAL, ONU. Santiago de Chile, 1979.  
CEPAL, PNUD. "Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta", 1990

<sup>1</sup> H = q/nn = población total

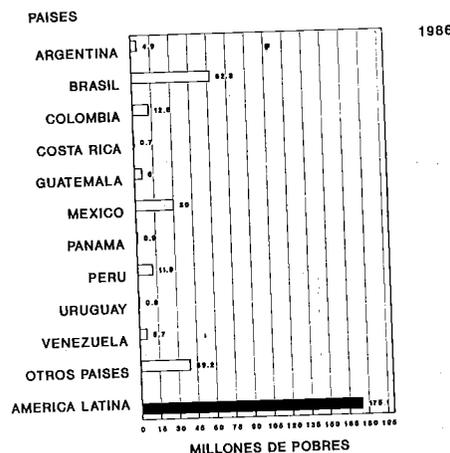
<sup>2</sup> I = q(z-m)/qzz = ingreso correspondiente a la LP

<sup>3</sup> P = H x Iq = número de personas en pobreza

<sup>4</sup> M = q(z-m)/nm\*m = ingreso medio de los pobres

<sup>5</sup> F = q(z-m)/(nm\*qm)\* = ingreso medio de la población

GRAFICO 3.9  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION POBRE POR L.P.  
en 10 países de América Latina



FUENTE: Estimaciones con base en datos de CEPAL, PNUD-RLA/86/004 y CELADE.

índice era de 0.6 (Argentina), y el máximo 17.4 (Honduras); para 1986, el rango va del 0.8 (Argentina-Gran Buenos Aires) al 29.1 (Guatemala). En el período 1970-1986, con la excepción del Brasil, en todos los países que cuentan con información aumentó el grado de pobreza respecto al ingreso medio de la población de manera independiente del aumento o disminución en los niveles de incidencia de la pobreza.

145. Por último, la insuficiencia de ingreso de los pobres se mide como porcentaje del ingreso total de los no pobres. Para 1970, se requería una transferencia hipotética no superior al 13% del ingreso de los hogares no pobres para erradicar la pobreza (con la excepción de Honduras: 21%). En 1986 se requería en promedio una transferencia del 11%. Sin embargo, en los países con mayor incidencia de la pobreza como Guatemala y Perú se requerían transferencias del orden de 38 y 16% respectivamente, lo que se explica por los bajos niveles globales de ingreso. Países con niveles de pobreza en alrededor de una tercera parte de su población, pero con bajos requerimientos de transferencia de los no pobres (inferiores al 7%) como Brasil, México y Venezuela, dan cuenta de altas desigualdades de ingreso y su concentración en los hogares no pobres. Finalmente, al comparar los requerimientos de transferencia de éstos a los pobres para erradicar la pobreza en el período 1970-1986, se observa una elevación en el valor del indicador, señalando un deterioro en el ni-

vel de ingreso de los no pobres; aún en países donde el grado de incidencia de la pobreza disminuyó como en Costa Rica y México.

#### E. UNA VISION DE LA POBREZA EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION SEGUN EL METODO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)

146. En esta sección se presenta un análisis global del grado de incidencia de la pobreza, según NBI, para 11 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, durante la década de los 80.
147. El grado de incidencia de la pobreza en los países estudiados es bastante heterogéneo (cuadro 3.7). El porcentaje de personas pobres por país durante los ochenta presenta un mínimo de 27.7% (Argentina) y un máximo de 70.30% (Honduras), para el total nacional.
148. En los años ochenta, los países con menor incidencia de la pobreza por NBI (inferior al 30% de las personas) fueron Argentina y Uruguay. En un rango intermedio (entre 30 y 50%) se encuentran Colombia, Costa Rica y Venezuela. Con más de la mitad de la población en situación de pobreza aparecen Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana (cuadro 3.7).
149. En todos los países estudiados el grado de incidencia de la pobreza según NBI es más alto por personas que por hogares, debido al mayor promedio de personas por hogar en las familias pobres. Igualmente, los índices de pobreza rural son más altos que los de áreas urbanas.
150. Los países que presentan información sobre la evolución de la pobreza por NBI muestran un comportamiento tendiente a la disminución del grado de incidencia. Únicamente en Perú los niveles de pobreza por NBI aumentaron en dos puntos porcentuales entre 1981-1985, pero principalmente en los sectores urbanos, en cuanto a las áreas rurales de este país, el índice de pobreza registra un estancamiento en el período (cuadro 3.7).
151. En las ciudades capitales de AL se presenta un mayor grado de satisfacción en las necesidades básicas respecto al resto del país (urbano y rural). Además, la disminución en los porcentajes de hogares y personas con NBI tiende a ser más rápida en estas metrópolis (cuadro 3.8). No obstante, las ciudades capitales de Buenos Aires, Lima y Managua registraron hacia mediados de los ochenta pequeños aumentos en los grados de incidencia de la pobreza por NBI.

CUADRO 3.7  
HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA,  
SEGUN N.B.I. EN 11 PAISES DE AMERICA LATINA

PAISES	AÑOS	TOTAL NACIONAL		TOTAL URBANO		TOTAL RURAL	
		% HO-GARES	% PER-SONAS	% HO-GARES	% PER-SONAS	% HO-GARES	% PER-SONAS
ARGENTINA	1980	22,3	27,7	18,7	23,4	41,9	48,9
BOLIVIA	1976		73,9		61,7		82,4
	1988	60,3	64,3	52,5	56,4	68,2	72,6
COLOMBIA	1973		70,2		58,9		87,9
	1985	39,5	45,6	26,4	32,3	68,4	72,6
	1988	34,1	39,5	15,1	18,1	51,3	57,0
COSTA RICA	1986	31,9	36,0	18,2	20,4	44,2	48,9
ECUADOR	1982	67,2	71,2	43,4	49,7	90,6	91,6
	1988			37,5			
HONDURAS	1989	63,4	70,3	47,6	51,1	71,6	79,6
NICARAGUA	1985	63,1	69,4	48,1	54,8	81,1	85,9
PERU	1981	51,2	55,5	32,9	38,6	83,6	87,2
	1985		57,2		41,3		87,0
R.DOMINICANA	1984	55,6	61,3	42,9	49,7	68,9	73,2
URUGUAY	1985	22,0	27,1	19,9	24,7	40,8	47,6
VENEZUELA	1981	40,7	46,2	34,3	39,6	76,8	81,1
	1988	35,4	41,0	27,0	32,8	74,7	77,7

FUENTES : DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989  
 DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay". 1988  
 DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaraguense, 1985.  
 INDEC, "La Pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985  
 PNUD, CEPAL, RLA/86/004. "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.  
 PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.  
 PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.  
 PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras".  
 PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José 1990  
 PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La Pobreza en Venezuela", 1990  
 PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en el Perú". 1990

152. El análisis de la pobreza según indicadores simples de NBI es igualmente heterogéneo (cuadro 3.9). En los promedios nacionales, el indicador que con mayor frecuencia registra el valor más alto en los países estudiados corresponde al hacinamiento crítico. Generalmente, el hacinamiento de las personas tiende a estar asociado con viviendas sin servicios básicos. No obstante, en Argentina el hacinamiento se asocia más con viviendas inadecuadas; en Bolivia se combinan un alto grado de incidencia del hacinamiento, la baja cobertura de servicios básicos y las viviendas inadecuadas; en Nicaragua y República Dominicana se agrega a las tres anteriores carencias, el alto nivel de dependencia económica. Finalmente, todos los indicadores tienden a registrar valores más altos en las áreas rurales.

153. El indicador simple de NBI que capta la inasistencia escolar de los niños registra el menor valor relativo dentro del conjunto de indicadores de NBI. Este hecho refleja una tendencia hacia la universalización de la educación primaria en AL.

154. Por último, en las ciudades capitales, los principales problemas según NBI tienden a concentrarse en los indicadores de hacinamiento crítico y viviendas inadecuadas, lo que manifiesta el alto déficit de viviendas que afecta a los hogares pobres de AL. En las ciudades capitales de La Paz (Bolivia), Quito (Ecuador) y Tegucigalpa (Honduras) se agrega la alta incidencia de las viviendas sin servicios básicos (cuadro 3.10).

#### F. LA POBREZA URBANA Y RURAL EN ALGUNOS PAISES DE AL A PARTIR DE LA MEDICION INTEGRADA DE LA POBREZA (MIP)

155. De acuerdo con los análisis de la pobreza se deduce que las mediciones parciales subestiman los grados de incidencia de la misma. En efecto, en términos de personas, para el año 1990 se tiene que el enfoque de LP subestima la pobreza en 15 puntos porcentuales y el enfoque de NBI en 14 puntos (ver cuadro 3.1). Por esta razón, como se ha afirmado anteriormente, los métodos de NBI y LP deben concebirse como enfoques complementarios.

156. A continuación se presentan los resultados de la aplicación de la medición integrada de la pobreza en algunos países de AL, para las zonas urbanas y rurales (ver cuadro 3.11). A nivel nacional, cuatro países cuentan con información sobre estimación integral de la pobreza: Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana (ver cuadro 3.11). De acuerdo con este método Costa Rica presenta el menor nivel de pobreza (38.3%), le siguen Colombia (57.1%), República Dominicana (58.9) y el más alto corresponde a Perú (65.7). Dentro del conjunto de los pobres,

CUADRO 3.8  
HOGARES Y PERSONAS CON NBI EN CIUDADES CAPITALES DE  
AMERICA LATINA

CIUDAD	AÑO	Hogares			Personas		
		Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%
BUENOS AIRES	1974			26.3			31.1
	1980			16.6			21.2
	1982			18.8			23.1
	1985			14.5			17.2
	1987			16.1			22.0
	1988	1,973,900	227,800	11.5	7,261,800	1,188,300	16.3
LA PAZ	1976	151,685	107,511	70.8	635,283	392,215	61.7
	1988	156,458	72,176	46.1	669,429	327,091	48.9
	1989	155,025	70,691	45.6	669,398	318,731	47.6
BOGOTA D.E.	1973				2,516,380	1,431,820	56.9
	1985	849,324	156,936	18.5	3,950,401	928,428	23.5
QUITO	1980			29.4			
	1982	189,488	53,326	28.1	853,034	289,926	34.0
TEGUCIGALPA	1989	113,509	58,281	51.3	582,900	311,600	53.4
LIMA METRO- POLITANA <sup>1</sup>	1981	987,244	266,506	27.0	4,961,641	1,616,003	32.6
	1986	1,000,143	271,900	27.2			
MANAGUA	1985	135,386	58,243	43.0	791,100	392,113	49.6
	1989	1,522,000	694,000	45.6	8,447,000	4,515,000	52.4
SANTO DOMINGO <sup>2</sup>	1984	286,824	88,905	31.0	1,536,626	583,173	38.0

CUADRO 3.8  
HOGARES Y PERSONAS CON NBI EN CIUDADES CAPITALES DE  
AMERICA LATINA

CIUDAD	AÑO	Hogares			Personas		
		Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%
MONTEVIDEO	1984			11.1			
	1985	396,048	57,823	14.6	1,267,353	242,857	19.2
	1986			10.2			
CARACAS D.F. <sup>3</sup>	1981	430,571	100,323	23.3	2,005,570	551,532	27.5
	1988	680,076	121,423	17.8	3,146,023	731,735	23.3

<sup>1</sup> Datos de Lima y Callao, parte urbana.

<sup>2</sup> Se tomaron los datos del Distrito Nacional, parte urbana.

<sup>3</sup> Parte urbana del Distrito Federal

FUENTES: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay". 1988

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaraguense, 1985.

INDEC, "La Pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985

INDEC, IPA. "La Pobreza en el conurbano bonaerense". Buenos Aires, 1989.

INEM, "Metodología para la medición de la pobreza". Quito, 1990.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990

PNUD, RLA/86/004, Ministerio de la Familia. "La Pobreza en Venezuela", 1990

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en el Perú". 1990

## AMERICA LATINA - ALGUNOS PAISES PROPORCION DE PERSONAS POR TIPO DE INDICADORES DE NBI

PAIS Y ZONA	AÑO	% DE PERSONAS CON					Personas con mas de una NBI	
		Viviendas Inadec.	Sin serv. básicos	Hacina- miento	Ausent. escolar	Alta de- pend. ec.	Alta de- pend. ec.	NBI
ARGENTINA	1980	Total Nacional	10.8	6.1	10.9	3.2	8.5	28.0
		Urbano	10.5	3.2	9.5	2.5	6.6	23.6
		Rural	12.4	20.5	17.8	6.5	17.3	48.9
BOLIVIA	1976	Total Nacional	37.9	52.1	27.9	9.2	15.1	73.9
		Urbano	24.4	50.5	26.5	2.6	8.2	61.7
		Rural	47.4	53.3	28.8	13.9	20.0	82.4
Total Nacional	1988	Total Nacional	27.0	39.4	27.3	11.9	6.7	64.3
		Urbano	17.5	38.5	28.6	6.8	4.3	56.4
		Rural	36.9	40.3	25.9	17.3	9.3	72.6
COLOMBIA <sup>1</sup>	1973	Total Nacional	31.2	30.3	34.2	31.0	29.0	70.2
		Urbano	28.6	12.0	26.7	22.3	20.0	58.9
		Rural	35.3	60.0	46.4	45.1	43.5	87.9
Total Nacional	1985	Total Nacional	13.8	21.8	19.4	11.5	15.9	45.0
		Urbano	7.3	8.8	16.1	6.8	12.4	32.3
		Rural	27.3	49.0	26.4	21.4	23.5	71.8
ECUADOR <sup>2</sup>	1982	Total Nacional	20.0	56.9	32.2	9.5	13.8	71.2
		Urbano	5.4	28.1	24.3	5.6	12.8	49.7
		Rural	34.0	84.3	39.7	13.2	14.8	91.6
HONDURAS	1989	Total Nacional	4.8	29.9	54.0	13.9	22.7	70.3
		Urbano	8.8	23.8	33.8	5.6	10.0	79.6
		Rural	2.9	32.8	63.8	17.9	28.9	51.1
NICARAGUA	1985	Total Nacional	27.3	34.4	18.8	48.1	38.8	69.4
		Urbano	12.3	28.0	9.4	35.4	23.2	54.8
		Rural	44.2	41.6	29.4	62.5	56.5	85.9

CUADRO 3.9

## AMERICA LATINA - ALGUNOS PAISES PROPORCION DE PERSONAS POR TIPO DE INDICADORES DE NBI

PAIS Y ZONA	AÑO	% DE PERSONAS CON					Personas con mas de una NBI	
		Viviendas Inadec.	Sin serv. básicos	Hacina- miento	Ausent. escolar	Alta de- pend. ec.	Alta de- pend. ec.	NBI
PERU	1981	Total Nacional	13.1	28.2	31.4	13.6	15.6	55.5
		Urbano	6.6	7.4	25.6	8.2	8.5	38.6
		Rural	25.2	67.0	42.3	23.8	28.7	87.2
R.DOMINICANA	1984	Total Nacional	28.3	7.7	30.6	2.8	37.7	61.3
		Urbano	20.3	3.3	21.5	1.8	28.9	49.7
		Rural	36.6	12.3	40.0	3.9	46.7	73.2
URUGUAY <sup>2</sup>	1981	Total Nacional	7.5	10.0	10.6	1.8	3.7	27.1
		Urbano	5.4	8.2	10.8	1.7	3.3	24.7
		Rural	24.7	25.4	9.5	3.1	7.1	47.6
VENEZUELA	1981	Total Nacional	16.2	16.0	17.9	9.8	26.2	46.2
		Urbano	11.3	11.4	15.1	7.1	21.1	39.6
		Rural	41.8	40.1	32.7	23.7	52.7	81.1
Total Nacional	1988	Total Nacional	12.1	18.5	15.6	3.4	11.2	35.4
		Urbano	7.7	9.6	13.9	2.4	7.6	27
		Rural	32.5	59.9	23.7	8.2	28.2	74.7

<sup>1</sup> Excluye Censo Indígena<sup>2</sup> Para estos países con más de un índice en servicios, se toma el mayor.

FUENTES: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989

DCEC. "Necesidades Básicas en Uruguay", 1988

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaraguense, 1985.

INDEC. "La Pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas", 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990

PNUD, RLA/86/004. "Ministerio de la Familia. "La Pobreza en Venezuela", 1990

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en el Perú". 1990

CUADRO 3.10  
PERSONAS DE CIUDADES LATINOAMERICANAS,  
POR INDICE DE NBI

CIUDAD	AÑO	% NBI	En Vivienda Inadec.	Sin Sérv. Básicos	En Haci-nam. Critico	Ausent. escolar	Con Alta carga Econ.
BUENOS AIRES	1980	24,3	12,3	2,9	9,4	2,9	6,0
LA PAZ	1976	61,7	25,9	55,1	25,8	2,0	7,2
	1988	48,9	12,6	36,0	23,0	5,6	2,6
	1989	47,6	11,8	35,2	24,2	2,6	2,5
BOGOTA D.E.	1985	23,5	3,8	1,4	17,1	3,5	5,8
QUITO <sup>1</sup>	1982	34,0	3,2	14,4	20,1	3,6	7,9
TEGUCIGALPA D.C.	1986		18,9	14,4	28,5	5,7	12,5
MANAGUA <sup>2</sup>	1985	49,6		7,4	28,7	9,1	31,2
	1989	52,4	12,6	6,4	27,6	7,0	32,6
LIMA METRO-POLITANA <sup>3</sup>	1981	32,6	4,5	3,7	25,2	4,8	5,4
SANTO DOMINGO	1984	38,0	11,1	3,0	14,0	0,4	14,4
MONTEVIDEO <sup>1</sup>	1985	19,2	4,9	5,6	9,4	1,6	2,0
CARACAS D.F. <sup>4</sup>	1981	27,5	9,4	5,6	12,3	4,5	9,7
	1988	23,3	6,3	1,1	19,5	3,3	3,6

<sup>1</sup> Para servicios básicos, se escoge el mayor de los índices presentados.

<sup>2</sup> El ausentismo escolar está para personas entre 10-20 años.

<sup>3</sup> Lima y Callao, parte urbana.

<sup>4</sup> Parte urbana del Distrito Federal.

FUENTES: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay". 1988

GNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaraguense, 1985.

INDEC, "La Pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. "Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990

PNUD, RLA/86/004, Ministerio de la Familia. "La Pobreza en Venezuela", 1990

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en el Perú". 1990

CUADRO 3.11

LA POBREZA EN ALGUNOS PAISES DE A.L. SEGUN MEDICION INTEGRAL DE LA POBREZA  
POR AREA RURAL Y URBANA

PAISES	% HOGARES POBRES		% HOGARES		% HOGARES POBRES		% HOGARES POBRES	
	TOTAL	NO. POB BRES	PO-TOTAL CRO-SOLO NBI LP	PO-TOTAL CRO-SOLO NBI LP	NO. POB BRES	PO-TOTAL CRO-SOLO NBI LP	NO. POB BRES	PO-TOTAL CRO-SOLO NBI LP
NACIONAL								
ARGENTINA (82)	100,0	42,9	57,1	100,0	40,5	19,0	40,5	
BOLIVIA (89)	100,0	61,7	38,3	100,0	27,2	56,1	16,7	
COLOMBIA (88)	100,0	34,3	65,7	100,0	54,3	25,3	20,4	
COSTA RICA (86)	100,0	41,1	58,9	100,0	37,1	12,4	50,5	
ECUADOR (90)								
PERU (86)								
R.DOMINICANA (89)								
URUGUAY (86)								
URBANO								
ARGENTINA (82)	100,0	71,2	28,8	100,0	22,2	18,1	59,7	
BOLIVIA (89)	100,0	29,1	70,9	100,0	56,8	11,6	31,6	
COLOMBIA (88)	100,0	59,8	40,2	100,0	26,1	11,4	62,4	
COSTA RICA (86)	100,0	74,9	25,1	100,0	24,7	47,8	27,5	
ECUADOR (90)	100,0	34,8	65,2	100,0	41,7	15,8	42,5	
PERU (86)	100,0	49,5	50,5	100,0	34,9	35,2	29,9	
R.DOMINICANA (89)	100,0	45,3	54,7	100,0	36,2	10,2	53,6	
URUGUAY (86)	100,0	80,1	19,9	100,0	33,7	17,6	48,7	
RURAL								
ARGENTINA (82)								
BOLIVIA (89)								
COLOMBIA (88)								
COSTA RICA (86)								
ECUADOR (90)								
PERU (86)								
R.DOMINICANA (89)								
URUGUAY (86)								

FUENTES: DANE. "La incidencia de la Pobreza en Colombia, 1988". Bogotá 1990.

INDEC, I.P.A. "La Pobreza en el Conurbano Bonaerense". 1989

INEM. "Metodología para la Medición de la Pobreza". Quito, 1990

Katzman, Ruben. "La heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo", en Revista CEPAL 37. 1989

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana". Sant Domingo, 1990

PNUD, RLA/86/004. "La Pobreza en Bolivia". La Paz, 1990

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". 1990

según tipos de pobreza, la incidencia de la pobreza crónica tiende a estar asociada de forma directa con los niveles globales de pobreza: en Costa Rica la pobreza crónica o total es menos representativa (27%) respecto al Perú (54.3%). Los pobres únicamente por NBI presentan un porcentaje más alto en Costa Rica (56%) respecto a los otros tres países (menos del 25%). Los pobres únicamente por ingresos corrientes presentan un grado de incidencia más alto en Colombia y República Dominicana (superior al 40%) con relación a Costa Rica y Perú (menos del 20%).

157. Para los sectores urbanos se cuenta con información bajo el método MIP para 8 países (Cuadro 3.11 y Gráfico 3.11). Uruguay registra el menor índice global de pobreza urbana (19.9%), en situación intermedia (entre 20 y 40%) se encuentran Costa Rica (25.1%), Argentina (28.8%) y Colombia (40.2%). Con más del 50% de los hogares urbanos en condiciones de pobreza se encuentran Perú (50.5%), República Dominicana (55%), Ecuador (65.2%) y Bolivia (71%). En el conjunto de pobres urbanos, los crónicos representan entre 22% (Argentina) y 57% (Bolivia). Los menores índices de hogares pobres sólo por NBI (menos del 15%) se encuentran en Bolivia, Colombia y República Dominicana. La pobreza urbana tiende a estar altamente asociada con ingresos insuficientes: los pobres sólo por L.P. representan entre el 30% (Perú) y el 62% (Colombia).

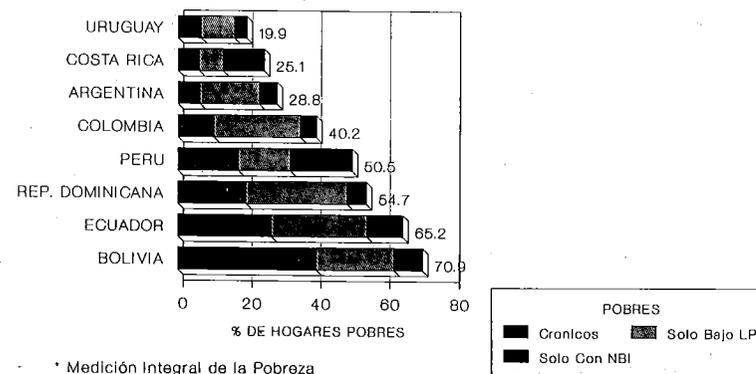
158. Por último, la pobreza rural según MIP se ha estimado para cuatro países de AL (Cuadro 3.11). Los niveles de pobreza global son más altos en las áreas rurales respecto a las urbanas. En los cuatro países (Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana) la pobreza rural afecta entre el 50 y el 95% de los hogares rurales. Por tipos de pobreza las situaciones son más heterogéneas de país a país en las áreas rurales. Perú cuenta con el mayor índice de pobres crónicos (74%), le siguen Colombia (48%), República Dominicana (39%) y Costa Rica (28%). El índice más alto de pobres rurales únicamente por NBI se observa en Costa Rica (60%), y el de pobres rurales solamente por ingresos corrientes en Colombia (29%) y República Dominicana (44%).

## G. EVOLUCION DE ALGUNOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA POBREZA.

### G.1. Crecimiento sectorial y global.

159. La mayoría de los países de la Región sufrieron durante los ochenta la más intensa crisis económica de su historia. Las bruscas contracciones del PIB, en medio de intensas presiones inflacionarias, se tradujeron en descenso del ingreso ingreso por habitante, crecimiento del desempleo y

GRAFICO 3.11  
INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN 8 PAISES DE A.L.,  
según MIP  
Alrededor de 1985



FUENTE: Instituto de Estadística y Equipos Nacionales PNUD-RLA/86/004

del subempleo, baja en los coeficientes de ahorro e inversión, caída del consumo interno y pérdida del poder adquisitivo del salario.

160. La variación acumulada del PIB total de ALC para el período 1981-1990 fue del 12.0%. En términos de crecimiento del PIB por habitante, la variación acumulada en el período 1981-1990 en el conjunto de ALC fue negativa en 10.1%. Los países exportadores de petróleo mostraron una disminución mayor que los no exportadores.
161. Concluye el decenio 1981-1990 con un producto medio por habitante inferior en más del 10% al de 1980 y un ingente costo social. Según estimaciones preliminares de CEPAL, en 1990 el PIB del conjunto de la Región disminuyó en 0.7%, con lo cual el producto por habitante disminuyó por tercer año consecutivo, esta vez en un 3%.
162. La crisis afectó en mayor medida las grandes metrópolis en relación con las ciudades medianas y el área rural. Además, la evolución económica de los ochenta mostró un comportamiento diferente según actividades. La recesión tuvo un impacto mayor en la industria a la vez que se registró una relativa vitalidad del sector agrícola. En efecto, la participación de la agricultura en la generación del producto pasó de representar el 10.2% en 1980 al 11.1% en 1988, mientras que la participación de la industria pasó del 25% a menos del 24%. De otra parte, el sector de los servicios modernos -finanzas, gobierno, telecomunicaciones y, sobre todo,

las actividades terciarias del llamado "sector informal", continúan expandiendo su peso relativo en cada país.

### G.2. Consumo y gasto público social.

163. Entre 1980 y 1985 el consumo privado por habitante disminuyó al 2.3% anual, mientras en los setenta había crecido al 3.4%. A finales de la década (1988) la tasa de variación anual del consumo privado continuaba siendo negativa. Como resultado el consumo privado por habitante representaba, en 1988, sólo el 88.7% del de 1980 y era igual al de 1976.
164. El coeficiente de ahorro cayó igualmente durante los ochenta. Para el conjunto de ALC en 1980 representó un 22.6% del PIB y en 1988 fue sólo 21%.
165. Los procesos de estabilización y ajuste que tuvieron lugar en la mayor parte de los países de la región conllevaron sustanciales recortes en el gasto público en algunos países.

Las inversiones sociales del Estado se vieron especialmente afectadas en la mayoría de los casos.

166. En 1980, el gasto público en salud respecto del PIB representaba el 1.76% en promedio para ALC. Hasta 1986 este porcentaje promedio de participación se mantiene, pero por países, se dan caídas vertiginosas en Bolivia, Ecuador y República Dominicana.
167. Mientras el gasto educativo por habitante aumentó un promedio de 3.38% anual entre 1970 y 1980, con la adopción de los programas de ajuste estructural, entre 1980 y 1988, se redujo a un promedio de 2.39% anual en el conjunto de los países.

### G.3. Distribución del ingreso, salarios y empleo.

168. Los países de ALC siguen mostrando índices comparativamente altos de concentración en el reparto del ingreso. Para las áreas metropolitanas, el índice Gini se mueve en el rango de 0.36 (Costa Rica) a 0.53 (Brasil); en áreas urbanas no metropolitanas los niveles de concentración tienden a ser inferiores; pero en las zonas rurales, los escasos datos sugieren niveles todavía más altos de desigualdad.
169. Con excepción de dos países, el salario mínimo real en ALC disminuyó durante los ochenta. Los mayores descensos se dieron en Perú, Ecuador y México, donde el salario mínimo real de 1989 era inferior a la mitad del registrado en 1980. En cuanto a evolución de los salarios promedio,

sólo Colombia, Brasil y Chile registran índices positivos en el período 1980-89.

170. Los países de la Región registran tres tipos de comportamiento en términos de la dinámica del desempleo urbano entre 1980 y 1989. En un primer grupo, los índices de desocupación aumentan significativamente: Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. En Brasil, los niveles de desempleo abierto se reducen en la mitad. El resto de países muestra un comportamiento estable en las tasas de desocupación.
171. Entre 1970 y 1980, el desempleo creció a una tasa anual media del 3.3%. En el sector de los servicios, el ritmo de crecimiento estuvo en 4.9%, tasa superior al 4.4% de la industria y al 0.8% de la agricultura.
172. La crisis externa y las políticas de estabilización-ajuste adoptadas en la mayoría de los países produjeron, junto con el mayor desempleo, una expansión del empleo en el sector informal. El ajuste de las empresas modernas, generalmente de gran tamaño fue similar en todos los países y no se diferenció sustancialmente del modo clásico de ajuste en una situación de contracción de la demanda. Estas empresas disminuyeron su nivel de empleo, de modo tal que su productividad pudo aumentar durante la contracción, aunque a un ritmo menor que el histórico; en la fase de recuperación, sus contrataciones además se rezagaron con respecto al crecimiento de la producción, con lo cual el aumento de la productividad se acelera. El resultado es una contracción absoluta en el nivel de empleo. Este efecto constituye el ajuste económico del mercado de trabajo.
173. Así mismo, hay un ajuste determinado en forma más política, el que se da dentro del sector público. En la mayoría de los países de ALC el empleo público aumentó durante la contracción, evitando mayores tasas de desempleo abierto. No obstante, se dieron casos donde el sector público desempeñó un papel procíclico, agravando el impacto de la crisis.
174. Existió un tercer tipo de ajuste, de naturaleza más estructural, manifiesto en la absorción de la mano de obra por el sector de economía popular. Entre 1980 y 1987 se dio un cambio en la composición del empleo existente, hacia ocupaciones de menor productividad e inferior remuneración. El rápido crecimiento del empleo en la economía popular fue una de las razones de dicho cambio. Otra razón fue la severa caída del empleo en empresas grandes durante la recesión. En resumen, el aporte de las empresas de economía popular a la creación de nuevos puestos de trabajo en el período 1980-87 fue del 78%.

## CUANTIFICACION ILUSTRATIVA DEL INDICE DE PROGRESO SOCIAL

175. En este capítulo se presentan algunas cuantificaciones ilustrativas del Índice de Progreso Social. La cuantificación plena, requiere de esfuerzos adicionales. En primer lugar presentamos la cuantificación del Conjunto de Oportunidades y después procedemos a presentar la de la Deuda de Pobreza como primera aproximación a la Cantidad y Calidad de la Vida.
176. El PIBe (1-G) ha sido calculado en dólares, a la tasa de cambio, para 35 países de todo el mundo, alrededor de 1980. Estos países han sido ordenados por el valor del conjunto de oportunidades. Los coeficientes de Gini deben ser considerados como preliminares.
177. Los países han sido clasificados en tres grupos: Los de conjuntos de oportunidades bajas, medias y altas (POB, POM y POA), con umbrales un tanto arbitrarios para el equivalente igualitario del PIBe: menos de 1.000 dólares, de 1.000 a menos de 4.000 dólares y más de 4.000 dólares. Los promedios simples del conjunto de oportunidades son: 385 dólares para los POB, 2.537 para los POM y 7.163 para los POA.
178. Los países con un PIB bajo tienen también en promedio bajos coeficientes de igualdad. Esto significa que ambos indicadores del proceso de desarrollo son bajos en los países pobres y altos en los ricos. Con la excepción de Nepal (No. 1), los POB están por debajo del promedio en el coeficiente 1-G. Por otra parte, los POA están todos por encima del promedio (con la excepción de Australia). Los POM registran una situación mixta. En promedio, su indicador de igualdad se encuentra entre los otros dos grupos. Así, la brecha de desarrollo, tal como la describe el indicador de disponibilidad de medios en relación con las necesidades (PIBe), se amplía cuando el indicador de equidad se toma en cuenta: mientras el promedio del PIBe en los POA es 13.9 veces mayor que el promedio correspondiente en los POB, el promedio del índice del proceso de desarrollo es 18.5 veces mayor, en vista de que el indicador de igualdad es 1.27 veces mayor.

Cuadro 4.1

## CONJUNTO DE OPORTUNIDADES Y VARIABLES DETERMINANTES. Índices por grupos de países (promedio = 100).

Grupos de países	P-Pe/Pe	1-G	PIBc	PIBe	PIBe (1-G)
POB	135.4	87.2	13.2	14.5	10.8
POM	90.8	100.7	73.6	77.0	70.9
POA	76.8	110.4	195.7	201.9	200.1
POA/POB	0.57	1.27	14.8	13.9	18.5
POM/POB	0.67	1.15	5.58	5.3	6.6
POA/POM	0.85	1.10	2.66	2.62	2.82

179. Nuestra primera conclusión es que los países, clasificados en grupos, muestran un patrón consistente de igualdad creciente a medida que el PIBe aumenta.
180. Pero cuando los países, individualmente considerados, se ordenan tanto por su PIBe como por su PIBe (1-G), se identifican diferencias importantes en cuanto a su ordenación. Trece países no están ordenados de igual manera con respecto a las dos variables. Una comparación sobresaliente es la de Brasil y Corea. Brasil tiene un PIBe más alto que Corea, sin embargo, Corea es el tercer país, de abajo hacia arriba, entre los POM, mientras Brasil es el mejor situado de entre los POB. Mientras el índice de desarrollo de Brasil es sólo 916 dólares, el de Corea es de 1328, con índices relativos de 37.1 para Corea y de 25.6 para Brasil. La diferencia se explica por sus indicadores de igualdad respectivos: 0.696 en Corea, 0.422 en Brasil.
181. De un ejercicio similar con 94 países (142 observaciones) se presentan en el cuadro 4.2 los países (y los años) con las mayores diferencias (positivas o negativas) entre el lugar ocupado en el ordenamiento en términos de PIBc y el lugar ocupado en el ordenamiento del PIBc (1-G). Los cambios positivos se presentan en países que tienen indicadores de equidad más altos que algunos situados arriba de ellos en el ordenamiento por PIBc. Los cambios negativos se presentan en países con indicadores de equidad menores que los situados por debajo de ellos en el ordenamiento por PIBc. Nótese que entre los países con cambio positivo importante en la ordenación no aparece ninguno de la Región. En cambio, entre los de cambio negativo aparecen cinco de América Latina.

Cuadro 4.2  
**PAISES CON MAYORES CAMBIOS DE LUGAR.\*,**  
**lugar PIBc (1-G) menos lugar PIBe**

Cambio positivo		Cambio negativo	
Pakistán (64):	+5	Senegal (60):	-5
Pakistán (71):	+5	Brasil (72):	-6
Sudán (68):	+5	Sierra Leone (69):	-6
Surinam (62):	+5	Zimbabwe (68):	-6
Corea (81):	+6	México (77):	-7
RDA (80):	+6	Francia (75):	-7
Checos. (75):	+7	Hong Kong (81):	-7
Holanda (83):	+7	Hong Kong (68):	-8
RDA (75):	+7	Irak (76):	-8
Bulgaria (82):	+7	Gabón (68):	-8
Checos. (70):	+8	Brasil (82):	-8
Finlandia (77):	+8	Sur Africa (82):	-8
Taiwán (72):	+9	Venezuela (71):	-8
Hungría (75):	+9	Ecuador (70):	-11
Japón (77):	+10	Reunión (77):	-12
Ghana (69):	+11	Irán (75):	-15
Chipre (66):	+11		

\* El dato entre paréntesis indica el año de la observación.

182. Hasta ahora nos hemos ocupado del análisis de corte transversal. Ahora tomaremos un ejemplo de análisis temporal. Escogimos a Colombia, país para el cual Juan Luis Londoño (1989) ha sistematizado una serie de coeficientes de Gini para el período comprendido entre 1965 y 1988.

183. El crecimiento de la población equivalente es más rápido que el de la población, debido a la transición demográfica que aumentó la edad promedio de la población durante este período. Durante el período 1965-1988, Colombia mostró una economía en crecimiento y un incremento de la igualdad. En consecuencia, el conjunto de oportunidades creció mucho más rápido que el PIBc y que el PIBe. El indicador de igualdad aumentó, en números índices, de 100.0 a 127.5 y el PIBe de 100.0 a 165.5. Como consecuencia, el conjunto de oportunidades muestra un índice del 211 en 1988.

Sin embargo, los cambios no fueron siempre graduales. El indicador de igualdad disminuyó durante 2 años seguidos (71-72 y 72-73). El conjunto de oportunidades, en consecuencia, bajó en los años 71-73, a pesar del

acelerado crecimiento en el PIBe. Este ejemplo muestra la manera en que la disponibilidad de medios y la igualdad pueden reforzarse mutuamente o contrarrestarse en el proceso de desarrollo. Las tendencias recientes en América Latina, donde el PIBe se ha estancado o disminuido y también ha disminuido la igualdad, serían ejemplos de reforzamiento negativo. No disponemos, desafortunadamente, de la información necesaria para realizar cálculos de la evolución en el tiempo de estos indicadores.

184. Se dispone, para América Latina, únicamente de observaciones del ingreso medio de los hogares y del coeficiente de Gini en las áreas metropolitanas, áreas urbanas y áreas rurales de diez países en 1986. Se carece de los Ginis actualizados a nivel nacional y de los Ginis necesarios, como se dijo, para realizar una comparación intertemporal. Los cambios de rangos de las áreas al pasar del ingreso per cápita de los hogares al conjunto de oportunidades, no son fuertes, denotando los similares niveles de equidad que prevalecen en la Región. En efecto, el rango de variación de G va de .337 en el área rural de Venezuela a .542 en Rio de Janeiro, una variación de 1 a 1.6. En cambio, el ingreso per cápita varía de 262 dólares anuales en las áreas rurales de Guatemala a 3854 en Caracas, un rango de variación de 1 a 15. Por ello los cambios de ordenación son relativamente pequeños. Los casos más notables son Bogotá, que ocupando el lugar 18 (de peor a mejor) en el ingreso per cápita, baja hasta el lugar 13 del conjunto de oportunidades; y el resto urbano del Brasil, que se mueve del sitio 20 al 16. Sin embargo, las distancias relativas cambian en mucho mayor medida; así, mientras el ingreso medio de Rio de Janeiro es 1.7 veces el de Venezuela rural, su conjunto de oportunidades es sólo 1.18 veces mayor. La relación entre el conjunto de oportunidades y la incidencia de la pobreza por LP muestra que, aunque hay una tendencia clara, según la cual a mayor conjunto de oportunidades menor es la incidencia de la pobreza, también hay un rango de dispersión bastante amplio, por el cual zonas con conjuntos de oportunidades muy similares, tienen incidencias de pobreza muy disímiles. Destacan, al respecto, Caracas que tiene un porcentaje de pobreza similar a San José y al resto del área urbana de Costa Rica, a pesar de que su COP es 2.5 veces mayor. El contraste de las áreas urbanas no metropolitanas de Brasil, es aún más aguda; sus niveles de pobreza son similares al resto urbano de Colombia, a pesar de que su COP es 50% más alto y es casi igual a la de Lima, a pesar de que su COP es casi el doble. Esto muestra el poco peso relativo que el indicador de equidad tiene en el COP. Estandarizarlo, para que tenga un rango de variación mayor, haría que el COP fuera un predictor aún más cercano de la pobreza. Debe recordarse que: a) el conjunto de oportunidades está con-

ceptualmente orientado para expresar el bienestar global y no sólo la dimensión de pobreza; y b) conceptualmente también fue previsto que existan diversos grados de eficiencia en la transformación de oportunidades en bienestar.

185. Pasamos ahora a explorar las mediciones realizadas a la fecha sobre la CCV, que se reducen a la deuda de pobreza.

186. La deuda de pobreza (DP) es la sumatoria de la privación vital (PV) de los pobres. En esta sección,  $P_j$ , que expresa las carencias en necesidades básicas específicas, se toma como cero, lo cual simplifica los cálculos algebraicos, pero subestima la carencia.

Expresando la deuda como proporción del PNB, tenemos:

$$\frac{DP}{PNB} = (T - A_q) [1 - R_q(1 - I)] (M/I)$$

donde  $A_q$  es la edad promedio de la población pobre,  $R_q$  es el potencial vital realizado por los pobres,  $I$  es la brecha promedio de ingreso y  $M$  es la brecha de ingreso como proporción del PNB, es decir:

$$I = (1 - C_q / C_q^*)$$

$$M = H[C_q^* - C_q] / \text{PIB}$$

donde  $C_q$  es la media de ingreso de los pobres,  $C_q^*$  es la línea de pobreza de los hogares pobres y  $H = q/N$  es la tasa de incidencia de la pobreza.

187. En el cuadro 4.4 suministramos algunos cálculos tentativos, utilizando los datos disponibles. Por supuesto que no tenemos  $C_q^*$  o  $C_q$  como quiéramos medirlos. Tampoco tenemos  $A_q$  o  $R_q$ , solo tenemos  $A$  y  $R$ , es decir, promedios para toda la población. Si tenemos estimativos de  $C_q^*$  y  $C_q$  provenientes del estudio CEPAL-PNUD (RLA/86/004) sobre pobreza en América Latina.

188. Existen algunos países como Guatemala y Perú donde el cociente DP/PNB es tan alto que resulta poco realista esperar la eliminación del nivel de pobreza en un futuro cercano. Pero en países como Venezuela, Uruguay, Argentina y Costa Rica, no hay razón para que no se pueda reorientar una pequeña porción del PNB hacia la eliminación de la deuda de pobreza.

189. Salvo Colombia y Costa Rica, la DP/PNB aumentó entre 1980 y 1986 en todos los países del cuadro. Resulta dramático el aumento ocurrido en Guatemala, país que tiene una deuda vital de pobreza 19.4 veces mayor que su PIB.

**Segunda Parte:**  
**ESTRATEGIAS DE ACCION PARA LA DECADA DEL 90**

**FUNDAMENTOS Y COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA****A. FUNDAMENTOS GENERALES**

190. La estrategia para la superación de la pobreza que aquí se plantea para América Latina y el Caribe, parte de los corolarios que se expresan en los siguientes párrafos y que se derivan del material presentado en los capítulos anteriores.
191. La estrategia tiene como objetivo, satisfacer en todos los países de la Región, el componente universalista de las necesidades básicas para toda la población. Los componentes relativos de la pobreza, que varían de país a país, ubican para algunos de ellos, el nivel de los objetivos por arriba de la norma general.
192. A pesar de que la estrategia debe centrarse en la modificación de las bases económicas de la pobreza y por tanto, de las necesidades que conforman su dimensión económica, debe prestar atención a necesidades no económicas como participación, creación y libertad y generar las condiciones para que las necesidades de afecto e identidad puedan realizarse.
193. La estrategia debe considerar no solamente el acceso a bienes, servicios y activos básicos, sino también el desarrollo de habilidades y la disponibilidad de tiempo que son igualmente satisfactores de las necesidades básicas.
194. La estrategia debe asumir el carácter sistémico de la satisfacción de necesidades básicas, aprovechando las sinergias positivas y evitando las negativas.
195. Es necesario atacar, con diferencias de énfasis relativo en cada país, las tres raíces conceptuales de la pobreza: la insuficiencia del excedente generado, su apropiación inequitativa, y las inadecuaciones en la estructura de la oferta y de la demanda de ciertos satisfactores.
196. A nivel de los hogares y las personas, las tres raíces conceptuales de la pobreza se expresan en la insuficiencia de las fuentes del bienestar, cada

una de las cuales plantea requisitos para la estrategia: i) del ingreso corriente, lo que requiere mayores oportunidades de trabajo e ingresos, así como una mejor distribución de los activos productivos; ii) de los derechos de acceso a servicios gratuitos, lo que supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social; iii) de los activos de consumo básico, de la vivienda en particular, lo que supone una estrategia legal, crediticia y de apoyo; iv) de las habilidades, niveles educativos y en general, del llamado capital humano, para lo cual se requieren políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud de la población, y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y habilidades. v) Del tiempo disponible, lo que supone, fundamentalmente, elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles y triples jornadas de la mujer.

197. En tanto más de la mitad de la población latinoamericana es actualmente pobre y la mayor parte de ella tiene un origen estructural, la superación de la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o como una tarea parcial a cargo de la política social, sino que debe concebirse como objetivo central del desarrollo.
198. La tarea de superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económicas y de las políticas sociales. Por una parte, por el distinto tipo de carencias que cada grupo de pobres manifiesta, pero sobre todo porque la pobreza requiere un enfoque globalizador para enfrentarse.
199. La pobreza total, aquella que en una primera aproximación se manifiesta tanto en LP como en NBI, pero que desagregando esta última permite identificar las pobrezas de acceso, de acumulación, etc., es una situación en la que se encuentra la tercera parte de la población de ALC, que ha sido víctima de una acumulación sistémica de injusticias. Las pobrezas parciales, por su parte, reflejan situaciones heterogéneas de injusticia. La estrategia de superación de la pobreza debe privilegiar a los pobres totales, no sólo para compensar las injusticias acumuladas, ni sólo porque sean los que más apoyo requieren, sino porque no se puede construir la modernidad, la democracia y la paz duradera sobre esas bases.
200. El objetivo único del desarrollo es aumentar la calidad y la cantidad de la vida de los miembros de la sociedad; a la consecución de este objetivo debieran supeditarse las políticas económicas y sociales.
201. 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 cre-

cientes 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. Si se acepta la premisa del rendimiento marginal decreciente del bienestar por arriba de la línea de pobreza, éste es un corolario inevitable. La mayor parte de los países de la Región tienen actualmente concentraciones del ingreso muy altas; abatir la pobreza manteniendo tales distribuciones, en base solamente al crecimiento, supondría tasas de crecimiento muy altas del PIB per cápita (por arriba del 6% anual) y sostenidas por varias décadas, lo que resulta a todas luces inviable. 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.

202. A los imperativos éticos y jurídicos de la lucha contra la pobreza, se suman sus imperativos económicos, políticos y sociales. En lo económico, la pobreza representa un obstáculo al crecimiento económico, al menos por dos razones. Por una parte, porque reduce el mercado interno y limita, por tanto, los incentivos a la inversión. Por otra, en el mundo contemporáneo el factor clave de la producción ya no es la tierra, ni el capital, ni el trabajo físico del hombre, sino los conocimientos. La inserción de América Latina en la economía mundial estará, por tanto, cada vez más determinada por la masa de conocimientos que en el trabajo puedan movilizar los habitantes de la Región. La pobreza es, por una parte, pobreza de conocimientos pero, por otra, es un obstáculo definitivo para su adquisición. La disminución de la pobreza y su erradicación se convierten, en factor indispensable para elevar las capacidades y conocimientos de la población, condición sine qua non para superar el subdesarrollo latinoamericano. Igualmente, la apropiación de conocimientos por parte de los pobres aumenta su potencialidad para superar la pobreza. La superación de la pobreza de ingresos y de la de conocimientos deben concebirse como procesos simultáneos con sinergias positivas.

## B. COMPONENTES Y FUNDAMENTOS ESPECIFICOS

203. La estrategia tiene cinco componentes básicos: a) la recuperación de la capacidad de crecimiento y la transformación productiva de las economías de ALC; b) el apoyo masivo a la economía popular; c) una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza; d) una política de desarrollo socio-cultural, orientada a fortalecer las capacidades de los pobres reforzando, así, su papel protagónico en la superación de la pobreza; y e) la reforma

y modernización del Estado tendiente a desarrollar un estilo gerencial pro-participativo, flexible y adaptativo.

204. La reactivación del crecimiento económico de los países de la Región tiene como condición necesaria, pero no suficiente, el retorno a la estabilidad macroeconómica. Las condiciones suficientes adicionales son, al menos, recuperar los niveles de ahorro e inversión y desarrollar un sector externo sólido, en particular un sector exportador sólido. En consecuencia, los factores determinantes de la inversión (tanto privada como pública) y de la capacidad exportadora, son analizados al final del capítulo 6. Este tema ha sido explorado en extenso en CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, por lo cual en dicho capítulo se revisa muy someramente.
205. La vinculación entre el planteamiento de CEPAL y el segundo componente de la estrategia, referido a la economía popular, es múltiple. Ambos son complementarios pero tienen énfasis relativos distintos, como corresponde a los objetivos centrales que en cada uno se plantean. La estrategia de transformación productiva de CEPAL, orientada a lograr una auténtica competitividad internacional de nuestras economías, reconoce múltiples agentes, entre ellos la pequeña y mediana empresa y lo que el referido trabajo denomina "sector social" de la economía (que aquí denominamos las formas asociativas de la economía popular). En ambos trabajos se parte de premisas similares, entre otras: las formas asociativas pueden potenciar muchas unidades económicas populares; los trabajadores por cuenta propia representan uno de los potenciales empresariales de la Región; la necesidad de valorizar las funciones empresariales e innovativas en ALC; la de apoyar a las pequeñas empresas y a las formas asociativas; las grandes perspectivas que se derivarían de una mayor articulación entre ramas de actividad y formas empresariales. El documento de CEPAL que venimos citando señala, al respecto, que "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". Más adelante el mismo documento añade la necesidad de realizar programas masivos de capacitación en el sector informal; suministrar mejores oportunidades de comercialización y de difusión de destrezas de gestión para autoempleados y microempresas.
206. Para el desarrollo de la economía popular, segundo componente de la estrategia, se parte de las siguientes bases adicionales:
- a) El papel de los ingresos en la superación de la pobreza es fundamental. Aunque en el presente latinoamericano la pobreza por NBI

es un poco mayor que la de ingresos, las previsiones para la década muestran una inversión de dichas proporciones. Pero, además, la "pobreza de acumulación" que se expresa sobre todo en viviendas hacinadas e inadecuadas, está explicada en buena parte por los ingresos bajos del hogar en períodos anteriores, que le han impedido invertir en su vivienda. Igualmente, la inasistencia escolar de los menores se explica más que por problemas de oferta educativa, por la pobreza del hogar que hace del trabajo infantil una necesidad.

- b) El crecimiento de la fuerza de trabajo en América Latina ha sido proyectado por CELADE a una tasa anual del 2.5% para 1990-2000. Esto significa que durante la década se añadirán 44 millones de personas a dicha fuerza de trabajo. El escenario previsto en el capítulo 6 resulta en una tasa promedio de crecimiento anual del producto de la Región de un poco menos de 2.7%. Ello permitiría un aumento de la productividad de la fuerza de trabajo de solamente el 0.2% anual. Dado que la economía formal tendrá la responsabilidad central de desarrollar un sector exportador sólido, lo que supone aumentos en la productividad del trabajo a través de la incorporación de cambio tecnológico, puede afirmarse que el empleo crecerá en ella a tasas menores que su propio producto. Para absorber los 44 millones de nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo y al desempleo abierto — que era en 1987 de 7 millones de personas— la economía formal tendría que aumentar casi en 70% los empleos que genera, una tasa de crecimiento del 5.3% anual. Si a esto se le añade el aumento de productividad que requiere para competir en el mercado internacional, se llegaría a una tasa de crecimiento de su producto de alrededor de 7% anual, que supondría prácticamente duplicarlo en la década. Por esa razón, CEPAL ha señalado que "las tasas de crecimiento requeridas para permitir un descenso sustantivo de la subutilización de la fuerza de trabajo desbordan cualquier pronóstico realista" (*Transformación Productiva con Equidad*, p.81). Estas conclusiones se confirman haciendo cálculos estimativos de la inversión requerida en la economía formal y contrastándola con los coeficientes históricos y previsibles de inversión. Esto nos lleva a la conclusión ineludible que, durante la década de los noventa, el papel de la economía popular en la generación de empleo seguirá siendo decisivo. Si entre 1980 y 1987 produjo el 78% de los empleos nuevos de toda la economía, en la década final del milenio generará entre el 50 y el 60%.
- c) Abandonada a sus propias fuerzas, la economía popular creará, en los noventa, entre 16 y 39 millones de empleos. Sin embargo, los ingresos medios en ella generados seguirán bajando, como ocurrió entre 1980 y 1990, (véase capítulo 7). Por eso, más que un esfuerzo de

generación de empleos lo que la economía popular requiere es un programa masivo destinado a mejorar su productividad e ingresos.

- d) Los cambios tecnológicos a escala mundial, que hacen viable la competitividad de pequeñas unidades de producción, aunados a la abrumadora realidad de la economía campesina y de la economía popular urbana en la Región, han creado las bases para revalorizar estas formas de producción. En particular, para destacar sus ventajas en una estrategia de superación de la pobreza. Apoyando a estas formas de economía popular se logra una alta eficiencia de transformación de recursos en bienestar. Los recursos generados por esta vía no requieren redistribuirse, están ya en manos de la población-objetivo que, además, tiene como preocupación central el bienestar familiar.

207. El tercer componente de la estrategia es la política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza. Persigue superar la pobreza por NBI que, como la desagregamos antes, es pobreza de acceso a servicios gratuitos, de activos básicos de consumo y de tiempo disponible. En este componente es necesario distinguir dos elementos de la estrategia. El de compensación social dirigido a paliar los efectos de la crisis y del ajuste, orientado a las urgencias inmediatas de la población que pone énfasis en alimentación y atención básica de salud y por otra parte, el de transformación estructural de la satisfacción de necesidades básicas, que se orienta al conjunto de éstas y cuyos efectos plenos se alcanzan a mediano plazo. Así, la pobreza por ingresos, que se manifiesta sobre todo en la insatisfacción alimentaria, se convierte en materia transitoria de este componente: apoyar la satisfacción alimentaria en tanto los ingresos familiares sigan siendo insuficientes.

208. Como se analizó en el capítulo 2, la pobreza de acceso a los servicios del Estado se deriva de la insuficiencia, ineficacia, ineficiencia e inequidad del gasto público social. La insuficiencia se explica, estructuralmente, por: la base poblacional reducida con capacidad de contribución fiscal; por la progresividad insuficiente de los sistemas fiscales de la Región, y por la resistencia a pagar impuestos por parte de quienes controlan el excedente. Existe un amplio campo para políticas orientadas a disminuir tal insuficiencia. No sólo por la vía de mayores recaudos tributarios sino por la reasignación sectorial del gasto público, eliminando, por ejemplo, los subsidios a rubros como la gasolina o disminuyendo los gastos militares. En cuanto a la ineficacia e ineficiencia del gasto público, ella deriva fundamentalmente de la centralización, de la inflexibilidad y de otras características de los sectores sociales. Una estrategia para modificar estas y otras situaciones se presenta en el capítulo 9. El

logro de mayores niveles de equidad requiere, entre otras cosas, de la Reforma del Estado. Las necesidades que comprende este tipo de pobreza son agua potable, servicios de eliminación de excretas, electricidad, educación, salud y seguridad social.

209. La "pobreza de activos de consumo básico", principalmente la vivienda, es un resultado de la incapacidad del hogar para invertir en ella. En la mayor parte de los casos, se deriva de una deficiencia crónica de sus ingresos, aunque en otros, vbgr. parejas recién constituidas, puede tener distinto origen. El obstáculo más difícil es el acceso al suelo. En los barrios populares de la Región, los pobres han demostrado que, una vez logrado el acceso seguro al suelo, van consolidando su vivienda gradualmente, mediante procesos de autoconstrucción. En esta necesidad, cuya satisfacción depende de la inversión privada, la tarea fundamental del sector público es facilitar el acceso al suelo y en segundo término, el apoyo para la consolidación de la vivienda (crédito, acceso a materiales de construcción, asistencia técnica).

210. La pobreza de tiempo disponible está ligada a la pobreza de ingresos, que obliga a la familia a movilizar toda la fuerza de trabajo disponible y acudir a sobrejornadas laborales para alcanzar la sobrevivencia. Aunque la vía principal para superar este tipo de pobreza es elevando la productividad del trabajo, desempeña también un papel importante la creación de condiciones que disminuyan la carga doméstica de la mujer. Esto se analiza en la siguiente sección.

211. El cuarto componente de la estrategia, la política de desarrollo socio-cultural, está estrechamente imbricado con los componentes anteriores. En efecto, tanto para la transformación productiva, como para el desarrollo de la economía popular y la satisfacción de necesidades básicas, la apropiación por la población de conocimientos socialmente relevantes resulta esencial. Son conocimientos socialmente relevantes no sólo los referidos a la producción y a la comercialización sino también los referidos a la vida cotidiana y al consumo, a la organización comunitaria y a la vida política. El cuarto componente de la estrategia buscaría una auténtica movilización para la socialización masiva de conocimientos en una amplia gama temática que va desde aspectos sanitarios del agua y los alimentos, hasta los métodos para calcular costos de producción, pasando por temas como crianza de los niños, control de calidad, educación para la salud, educación sexual, derechos cívicos, trámites legales y tecnologías en campos específicos, por mencionar sólo algunos. El propósito de este componente es convertir a los pobres en los protagonistas centrales de las tareas de superación de la pobreza. A diferencia de los tres componentes anteriores, éste no se desarrolla en un capítulo

específico ya que, por su naturaleza, cruza horizontalmente todos los demás. Por ello, a todo lo largo del texto siguiente, se encuentran planteamientos sobre este componente.

212. El quinto componente, la reforma del Estado, que se presenta en la tercera parte de este libro, 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 lobbies de todo tipo; su carácter anti-participatorio derivado de su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal; su debilidad para concertar con la sociedad civil; la carencia de gerentes sociales especializados; y el escaso y mal uso de la evaluación en el sector social. Al igual que la política socio-cultural, el componente de reforma del Estado tiene un carácter horizontal, que puede resumirse diciendo que es la organización del Estado requerida para llevar a cabo la estrategia de superación de la pobreza, así requiere una nueva manera de interactuar el Estado con la sociedad civil. Aunque el énfasis de la reforma está en los sectores sociales, la organización del Estado requerida supone el desarrollo de los instrumentos de apoyo a la economía popular. En el desarrollo de éstos deberán aplicarse los mismos principios y criterios planteados para los sectores sociales.

### C. LA DIMENSION DE GENERO EN LA ESTRATEGIA DE SUPERACION DE LA POBREZA.

213. En todas las sociedades conocidas existen relaciones sociales específicas y bien establecidas entre hombres y mujeres, conocidas como relaciones de género.
214. La perspectiva de género no considera aisladamente a las mujeres, ni las concibe como seres vulnerables. Cuestiona, en cambio, la relación entre hombres y mujeres en los diferentes estratos sociales. Estas relaciones constituyen la problemática de género y deben ser reestructuradas a fondo para facilitar la construcción de una sociedad más equitativa en la dimensión de género, más justa y más humana.
215. Tal perspectiva tiene que ser incorporada a los conceptos y procesos del desarrollo y su planificación. Para ello es necesario analizar los mecanismos del mercado, las relaciones laborales y de producción, las instituciones de la familia y el hogar, así como sus interacciones. De esta manera, los conceptos económicos básicos, que tradicionalmente han excluido el ámbito del hogar, deben ser repensados a la luz de una vi-

sión integral de la sociedad que debe comprender el ámbito privado del hogar, lo económico y lo social. Así, las guarderías infantiles, las lavanderías y comedores comunales, los centros de atención a la salud, etc. serán reconsiderados, no como políticas sociales compensatorias, sino como parte de una transformación de prioridades para un desarrollo más comprensivo.

216. Igualmente, repensar los conceptos económicos implica un cambio radical en la manera de construir las estadísticas socioeconómicas. En primer lugar, el trabajo doméstico y el no remunerado deben redefinirse como trabajo productivo e incluirse como tales en las cuentas nacionales y en las estadísticas laborales. En segundo lugar, los censos y las encuestas de hogares tendrán que redefinirse para captar mejor la situación de los estratos sociales y en cada uno, la situación de hombres y mujeres.
217. Las políticas para la superación de la pobreza deben también partir de un análisis de género. Al respecto se distinguen dos niveles de intervención. El primero se relaciona con las acciones estratégicas requeridas para reestructurar las relaciones de género, las que tienen implicaciones de largo plazo. Se trata de proveer nuevas alternativas para, por ejemplo, las relaciones laborales, la legislación y las responsabilidades en las tareas reproductivas. El segundo se relaciona con acciones prácticas con implicaciones más inmediatas, orientadas a satisfacer los requerimientos que se derivan de situaciones actuales; por ejemplo, guarderías y otros servicios comunitarios para madres que trabajan y madres solteras. Para que la equidad social se transforme en equidad de género, cualquier propuesta debe considerar ambos niveles de intervención.
218. El derecho al trabajo no se reconcilia fácilmente con la tarea de la reproducción. Las guarderías infantiles de jornada completa se vuelven indispensables. Programas masivos de guarderías infantiles para los sectores en pobreza como el del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tienen efectos sinérgicos importantes; no sólo solucionan el problema del cuidado del niño para la madre que trabaja por fuera del hogar, sino que con el subsidio alimenticio para los niños alivia el alto grado de desnutrición infantil. Además, incorpora organizaciones de padres de familia a quienes se les entrega el dinero para la compra de los mercados, lo que ha fortalecido la organización y participación de la comunidad en la solución de sus problemas y ha generado microempresas para la producción o comercialización de alimentos.
219. Se ha demostrado que en los hogares en los cuales la mujer percibe (o controla) el ingreso familiar se logra un mayor bienestar con los mismos niveles de ingresos. Esto refuerza la importancia de liberar las trabas para su plena incorporación, sin duplicar o triplicar su jornada de trabajo.

#### D. INTERACCION ENTRE LOS COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA.

220. Entre los cinco componentes de la estrategia se presentan interacciones sustanciales que es necesario destacar para comprender su naturaleza unitaria así como, para evitar efectos negativos y favorecer los positivos entre los diferentes componentes.
221. La recuperación de la capacidad de crecimiento de las economías y la transformación productiva necesaria para garantizar el carácter sostenido de este crecimiento a mediano y largo plazo, influyen de manera diversa en la economía popular y en la política social:
- Como se analiza en el capítulo de Economía Popular, la demanda de sus productos y servicios es una función de la masa salarial generada en la economía formal. A mayor nivel de actividad económica y empleo en ésta, la demanda a la economía popular crecerá más que proporcionalmente, dada la alta elasticidad-ingreso de esta demanda. Simultáneamente, aumentará el número de empleos en la economía formal y disminuirá el número de ocupados en la economía popular, con lo cual se presenta un doble efecto en los ingresos por ocupado en la segunda, que aumentarán rápidamente. Pero cuando la economía se contrae, el efecto será inverso tanto en la demanda a la economía popular como en el número de ocupados en ella. Los ingresos medios caerán abruptamente. Además, la elevación de los ingresos medios en la EP, terminará por presionar los salarios reales de la economía formal al alza, sobre todo en los estratos de más baja remuneración.
  - Los ingresos públicos y por tanto, los gastos públicos están también ligados al nivel de actividad económica. Cuando la actividad del sector formal es más alta los ingresos públicos crecen, ocurriendo lo contrario en la recesión. A su vez, mayores niveles de gasto público estimulan el funcionamiento económico general, tanto de la economía formal como de la popular.
  - La política social y la economía popular tendrán mayores posibilidades de acción si el primer componente de la estrategia tiene éxito.
222. Las interacciones entre la promoción de la economía popular y la satisfacción de necesidades básicas específicas (campo de acción de la política social) pueden orientarse a través de la política, buscando sinergias positivas. Dentro del contexto de desarrollo socioeconómico, podemos entender la sinergia como la asociación de varias acciones que concurren a un resultado, con efectos mayores que la suma de los efectos aislados de cada una. Pueden privilegiarse, al respecto, dos aspectos particularmente impulsores de sinergias positivas: la organización co-

munitaria y la participación y las sinergias derivadas de un apoyo a la economía popular en un entorno territorial de barrio o de comunidad.

- En el campo organizacional es donde quizás se hacen más patentes los efectos sinérgicos, ya que al asociarse los miembros de una comunidad, normalmente alrededor de un objetivo, rápidamente descubren que el recurso organizacional les permite buscar y conseguir más fácilmente soluciones a otros problemas que también los aquejan.
  - Al promover la economía popular en un barrio, con esquemas asociativos para algunas fases del proceso, aprovechando la infraestructura del barrio y las viviendas, se constituyen las Comunidades Urbanas Productivas. En ellas se producen efectos sinérgicos diversos. Las actividades productivas desarrolladas en este "parque de iniciativas económicas populares" son un pivote para un mejoramiento radical de dichas comunidades. En primer lugar, se genera la necesidad imperiosa de asegurar la disponibilidad de vías de acceso vehicular, de energía y de agua, así como mejorar y ampliar los espacios de la vivienda. En segundo lugar, la conformación de redes productivas y las actividades de capacitación y asistencia técnica, se convierten en elementos que estimulan la organización de la comunidad. En tercer lugar, la capacitación debe convertirse en el núcleo central e inicial del proceso de educación de adultos. En cuarto lugar, la participación productiva intensa de la mujer desata actividades comunitarias de cuidado, nutrición, salud y educación de los menores. En quinto lugar, los requerimientos de agua para la producción pueden movilizar a la comunidad en torno al desarrollo de instalaciones sanitarias y de atención a la salud. En todos los casos en que intervienen agentes externos, la comunidad debe participar activamente en el desarrollo de las tareas y controlar el uso de recursos, la calidad del servicio y el cumplimiento de compromisos.
223. Las interacciones entre la política socio-cultural y la reforma del Estado con los demás componentes pueden resumirse de la siguiente manera: 1) la política socio-cultural busca desarrollar las capacidades y conocimientos de la población-objetivo para potenciar su contribución tanto a la política social como al desarrollo de la economía popular; pero no se trata, solamente de desarrollar el saber cómo de las comunidades sino también su saber qué, de modo que estén en mejores condiciones de contribuir al diseño de políticas, programas y proyectos. No se trata, sin embargo, de una pre-condición de la estrategia sino de uno de sus componentes que deben ponerse en marcha simultáneamente. 2) La reforma del Estado, en la medida en la cual vaya logrando estructurar organizaciones flexibles, adaptativas, descentralizadas, hará posible una más

amplia y auténtica participación ciudadana, tanto en los programas de apoyo a la economía popular, como en las de política social; participación potenciada, a su vez, por la política de desarrollo socio-cultural. 3) La reforma del Estado, como se dijo, sirve de pauta al desarrollo institucional para el fomento de la economía popular, que se encuentra en etapas iniciales en la mayor parte de los países de la Región.

224. Se puede afirmar, entonces, que las necesidades no sólo revelan una condición de carencia, sino sobre todo una condición de potencialidad cuando son satisfechas sinérgicamente. En este contexto, el trabajo tiene una implicación más amplia, que supera la simple generación de ingresos, estimulando la creatividad, la solidaridad, la identidad; es decir moviliza las potencialidades de la comunidad organizada, convirtiéndose la fuerza de trabajo, que es el recurso más abundante en la población pobre, en un generador de otros recursos.
225. En esta perspectiva, las múltiples iniciativas microsociales articuladas con políticas globales a nivel nacional y local, permitirán el desarrollo masivo de comunidades urbanas y de comunidades rurales autosustentadas, generadoras de empleo e ingreso y participantes en la dotación de servicios sociales básicos, contribuyendo a superar su condición de pobreza y al desarrollo nacional.

## REACTIVACION ECONOMICA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA

226. Este capítulo analiza brevemente las perspectivas de la economía latinoamericana en los años noventa. Los escenarios de crecimiento y las apreciaciones cualitativas en torno a la evolución previsible de la economía regional se basan en un análisis del comportamiento de la actividad productiva en la década pasada y en la forma como ha venido comportándose en años más recientes.

### A. UNA MIRADA SUSCINTA AL DESEMPEÑO COMPARATIVO DE LOS DISTINTOS PAISES LATINOAMERICANOS EN LOS AÑOS OCHENTA

227. La década de los ochenta se inició en medio de la recesión internacional más fuerte de la posguerra, acompañada de tasas reales de interés extraordinariamente altas y de una caída pronunciada de los precios reales de las materias primas. El impacto de este conjunto de factores se vio acentuado por la tendencia explosiva del endeudamiento externo en la década anterior y la relativa inflexibilidad de las estructuras exportadoras para adaptarse al fuerte giro de los acontecimientos internacionales.
228. A los desarrollos ya mencionados en el entorno externo se agregó el cierre brusco del mercado internacional de capitales en agosto de 1982. A partir de entonces, las economías de la región han estado sumergidas en una secuencia de programas de ajuste. Dados los desequilibrios estructurales acumulados y la magnitud de las restricciones externas, este proceso ha sido penoso y prolongado y dista mucho de haber sido superado.
229. Aunque inmersos en procesos similares, el desempeño relativo de los distintos países ha sido, sin embargo, muy diverso. La débil correlación entre endeudamiento y crecimiento es extensiva a la transferencia neta de recursos al exterior. De hecho, la transferencia neta de recursos, medida como proporción de las exportaciones, ha sido proporcional al ta-

maño de la deuda externa: muy elevada para los cuatro principales deudores e intermedia para los países de tamaño medio; mientras los países pequeños, por su parte, terminaron recibiendo a lo largo de la década recursos netos del resto del mundo.

230. Por otra parte, hay una estrecha relación entre el dinamismo de las exportaciones y el crecimiento económico en la región en los años ochentas. Con la excepción de la República Dominicana, los países con mejor desempeño global de la actividad económica experimentaron altos ritmos relativos de crecimiento de las exportaciones reales.
231. El crecimiento global de los cuatro mayores deudores es más pobre que el de países medianos y pequeños, que experimentaron un dinamismo similar de las exportaciones. Los países más grandes estuvieron sujetos a mayores transferencias relativas de recursos al exterior. Este hecho indica que la conjunción del comportamiento de las exportaciones y la magnitud de dichas transferencias explica gran parte de la diferencia en el desempeño económico de los distintos países a lo largo de la década.
232. Es interesante apreciar que el dinamismo relativo de las exportaciones no estuvo asociado en la década pasada con el tamaño de los países o con su estructura exportadora. En efecto, el grupo de naciones que experimentó un crecimiento dinámico de sus exportaciones incluye a las dos economías más grandes de la región, pero también países medianos. Igualmente, incluye economías con alto componente de exportación de manufacturas, pero también agro y minero-exportadoras. En algunos casos dicha expansión se basó en parte en productos tradicionales de exportación. Sin embargo, el patrón común en todos estos países fue la diversificación dinámica de la estructura exportadora. En algunos casos, esta diversificación incluyó un componente importante de productos manufacturados pero también una variada gama de productos primarios y, en algunos casos, de servicios.
233. Aunque los factores asociados al sector externo jugaron un papel fundamental, los factores internos también determinaron el desempeño relativo de los distintos países. Cabe recordar que el sector público terminó siendo en todos los casos el principal deudor del resto del mundo, ya sea porque había participado activamente en la contratación de deuda en los años setentas y comienzos de los ochenta o porque terminó nacionalizando los pasivos privados a través de mecanismos de diversa índole. El servicio de la deuda exigía, así, una cuantiosa transferencia de recursos hacia los gobiernos.
234. La necesidad de ajuste fiscal asociada al servicio de la deuda se aunó a la de corregir los desequilibrios presupuestales heredados de los años

anteriores a la crisis. La manera como los países manejaron esta doble necesidad de ajuste fiscal fue muy diversa. En muchos casos, la insuficiencia del ajuste realizado se reflejó en el uso de la emisión masiva como mecanismo de financiamiento presupuestal. Los efectos inflacionarios de esta forma de financiamiento se vieron acrecentados por la necesidad de realizar ajustes cambiarios igualmente masivos y por la generalización de prácticas de indexación, especialmente en aquellos países con amplia tradición inflacionaria. En general, los países con mayores índices inflacionarios presentaron lento crecimiento o contracciones en su producción.

235. Así las cosas, aunque inmersos en un contexto externo similar, los distintos países latinoamericanos han tenido un desempeño relativo dispar a lo largo de la década de los ochenta.

#### B. LAS CONDICIONES PARA RENOVAR EL CRECIMIENTO ESTABLE AL INICIAR LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

236. Al iniciarse la década de los noventa, la mayoría de las economías latinoamericanas seguía experimentando las secuelas de la crisis de la deuda. En el frente externo, la carga de pasivos seguía siendo excesiva en casi todos los países. El recurso continuo (y necesario) de muchos gobiernos a la suspensión unilateral del servicio de la deuda se ha venido reflejando en la depresión continua de las cotizaciones de los títulos latinoamericanos en el mercado secundario de capitales. En este contexto, el cierre del financiamiento voluntario por parte de agentes privados se ha convertido en una característica casi permanente del contexto internacional en el cual operan las economías de la región. Por otra parte, muchos países no han logrado establecer un dinamismo exportador sostenido o enfrentan deterioros recientes de la balanza de pagos como reflejo de la política cambiaria seguida en los últimos años.
237. En el frente interno, muchas economías de la región muestran contracciones violentas de su actividad productiva en años recientes, o han sido incapaces de estabilizar el ritmo de crecimiento en niveles aceptables. La indexación generalizada ha provocado, por su parte, una gran susceptibilidad del nivel global de precios a choques inflacionarios ocasionados por desajustes fiscales o por los reajustes de los precios básicos, en especial de la tasa de cambio. La prolongada recesión se ha reflejado, además, en muchos países en tasas insosteniblemente bajas de ahorro e inversión. Aunque menos tangible, deben considerarse igualmente como obstáculos de carácter interno el agotamiento y desgaste de los aparatos estatales y la desconfianza creciente del sector privado en su capacidad para manejar las economías de la región.

238. A este conjunto heterogéneo de problemas, habría que contraponer, sin embargo, algunos avances importantes. Varios países han alcanzado ya una cierta estabilidad en el frente interno, que en algunos casos se refleja en procesos de crecimiento sostenido. Se ha alcanzado, además, un alto grado de consenso entre los diferentes analistas económicos en torno a la necesidades del ajuste y reestructuración productiva. Por otra parte, el crecimiento explosivo de la deuda externa se ha detenido desde hace algunos años, al tiempo que unos pocos países han adoptado programas de reducción de sus pasivos externos, enmarcados en épocas recientes en el Plan Brady. Los esfuerzos por diversificar la base exportadora han comenzado a fructificar en un conjunto cada vez más amplio de ellos. Los procesos de integración regional se han venido revitalizando lentamente. Finalmente, la reciente "Iniciativa de las Américas" del Presidente Bush promete convertirse en un nuevo elemento dinamizador de las exportaciones de la región.

239. Sin embargo, unos muy pocos países parecen estar en condiciones para sostener un proceso de crecimiento que, de hecho, ya han iniciado. Otros, se encuentran en una situación intermedia haciendo grandes esfuerzos en el frente interno, reflejados en una reducción significativa del ritmo de inflación y en una leve recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, presentan todavía altísimos niveles de endeudamiento. Además, como consecuencia del rezago cambiario acumulado durante la fase de estabilización del nivel de precios, han experimentado en los últimos años un deterioro marcado de sus exportaciones. Bolivia por ejemplo tiene un alto grado de estabilidad interna desde hace varios años. No obstante, sus bajísimas tasas de ahorro e inversión y sus elevados niveles de endeudamiento y déficit externo parecen incompatibles con altos ritmos de crecimiento.

240. Finalmente están los países de la Región que enfrentan problemas mucho más severos, entre los cuales los problemas internos son, sin duda, predominantes. De la capacidad para frenar definitivamente la hiperinflación que ha venido agobiando a estos países en los últimos años, dependerá la reiniciación del crecimiento económico sostenido.

### C. PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA EN LA DECADA DE LOS NOVENTA

241. Un estimativo simple del crecimiento económico de la región en los años noventa muestra que el ritmo de crecimiento de mediano plazo de las economías más dinámicas tenderá a estabilizarse en un 4.5% anual, un nivel significativamente inferior al alcanzado por las economías de mayor crecimiento antes de la crisis de la deuda (hasta un 7% anual).

Por el contrario, las economías con problemas externos o internos severos, enfrentarán dificultades para alcanzar este ritmo de crecimiento.

242. Visto como un todo, el ritmo de crecimiento de la región alcanzaría un 2.7% entre 1989 y 1995, es decir, sólo 0.7% por habitante, pero se aceleraría al 3.8% en el segundo lustro de los noventa -2.0% por habitante-. Estos crecimientos arrojarán como promedios para la década, tasas del PIB y del PIB per cápita de 3.2% y 1.3% respectivamente. Si se toma como referencia el promedio simple del crecimiento económico de los 18 países de la región, la aceleración en la segunda mitad de la década es muy inferior (del 2.9 al 3.6%). La diferencia entre uno y otro resultado refleja, ante todo, los supuestos sobre la recuperación del crecimiento de la economía brasileña en el segundo lustro de la década. Obviamente, si no se corrigen los fuertes desequilibrios internos que manifiesta dicha economía, esta recuperación puede no materializarse, al menos en las magnitudes supuestas.

243. Las perspectivas presentadas son mucho más pesimistas que las que plantea el Banco Mundial en un documento reciente (3.6 % promedio para el período 1990-1995)<sup>1</sup>. No obstante, se sitúan dentro del rango que proyectó el mismo organismo en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1989. Es difícil que el escenario más optimista del Banco se materialice. En efecto, cabe recordar nuevamente que los fuertes desajustes que manifiestan todavía varias economías de la región -incluyendo algunas con gran peso relativo- seguirán afectando adversamente su crecimiento en el primer lustro de los noventa. La situación del Medio Oriente plantea dificultades adicionales particularmente a los países no exportadores de petróleo.

244. Las perspectivas presentadas indican, por lo tanto, que el retroceso de la producción por habitante experimentado por la región en los ochenta sólo se revirtiría plenamente hacia fines del siglo.

### D. LA POLITICA MACROECONOMICA LATINOAMERICANA EN LA NUEVA DECADA

245. La experiencia de la década anterior indica que la renovación del crecimiento económico, aún a ritmos modestos para los patrones históricos, sólo es posible si se mantienen los desequilibrios macroeconómicos en niveles moderados.

<sup>1</sup> Long term prospects for low and middle-income countries, marzo de 1990.

246. El recorte de los períodos de indexación no es fácil de revertir, según lo indican todas las experiencias de estabilización. En estas condiciones, el retorno de la confianza del público en la estabilidad de la moneda exige un largo período de manejo macroeconómico extremadamente ortodoxo. En la transición a la estabilidad, sin embargo, la combinación de una política macroeconómica ortodoxa con mecanismos "heterodoxos" de concertación y fijación de precios básicos parece, sin embargo, la mejor opción, según lo indica en América Latina la experiencia mexicana.
247. El retorno a la estabilidad macroeconómica no es suficiente para reestablecer el crecimiento dinámico de la actividad económica. Existen por lo menos dos condiciones adicionales que son esenciales para lograrlo: 1) tasas de ahorro e inversión compatibles con los niveles deseados de crecimiento; y 2) un sector externo y, en particular, un sector exportador sólido. Obviamente, en las condiciones latinoamericanas, ambas están asociadas, a su vez, con la solución estable a la crisis de la deuda.
248. El énfasis generalmente otorgado al sistema financiero como elemento básico del proceso ahorro-inversión es sólo parcialmente correcto. En efecto, cabe recordar que el sector público juega un papel igualmente clave en el mismo. La eficiencia en la asignación del gasto y el mantenimiento de niveles de tributación acordes con las necesidades de inversión pública son, por lo tanto, esenciales para el proceso de crecimiento.
249. Por otra parte, una proporción considerable del ahorro privado escapa a los circuitos financieros, ya que las empresas y las familias lo canalizan directamente hacia la inversión en capital productivo o en vivienda. En estas condiciones, la creación de incentivos adecuados a la capitalización de las empresas, incluyendo la reinversión de utilidades y sistemas apropiados de depreciación para propósitos fiscales, así como el fortalecimiento de la capacidad de ahorro e inversión de los sistemas de seguridad social son igualmente importantes. Por otra parte, en relación con el papel específico del sector financiero en este proceso, el gobierno debe intervenir activamente para proporcionar a las empresas y a las familias recursos de mediano y largo plazo, que el mercado por sí mismo no suministra.
250. En las condiciones actuales de América Latina, todos los analistas reconocen el papel clave que desempeñará el sector exportador en el proceso de crecimiento. Una política cambiaria realista y estable es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar un fuerte dinamismo exportador. De hecho, las medidas cambiarias sólo tienen efectos claramente positivos sobre la actividad económica cuando se apoyan en políticas de oferta de más largo aliento.

251. Hacia el futuro, el aumento de la competitividad deberá recaer sobre la incorporación del progreso técnico y no sobre los ajustes de precios relativos y la compresión de los salarios reales generados por la política cambiaria.
252. Otra estrategia clave para la región incluye una apertura comercial gradual y selectiva como medio para inducir aumentos en la productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. Sin embargo, como complemento de la apertura y de una política cambiaria activa y estable, la CEPAL recomienda la concesión de incentivos tributarios, crediticios y comerciales durante la fase en la cual se lleve a cabo la reconversión y modernización del aparato industrial y agrícola.
253. A ello se agrega, en la visión de dicho organismo, la necesidad de una política tecnológica igualmente activa, apuntalada sobre la creación de nexos entre el sistema de investigación tecnológica y el sector productivo, el apoyo a la creación de empresas de alto nivel tecnológico y la concesión de incentivos gubernamentales a empresas innovadoras. La estrategia sugiere, además, el apoyo del gobierno a la formación de recursos humanos, la provisión de servicios básicos a la producción, y el fomento de la pequeña empresa urbana y rural.
254. Los esfuerzos de ajuste, tanto coyuntural como estructural, seguirán, en cualquier caso, imponiendo severas restricciones al crecimiento económico de la región. Este hecho hace particularmente necesario involucrar elementos adicionales a la estrategia de desarrollo orientados a hacer compatible el proceso de ajuste y reestructuración con la equidad social.

## DESARROLLO DE LA ECONOMIA POPULAR

### A. INTRODUCCION.

255. En este capítulo se exploran las características e importancia que en la Región han alcanzado las diversas expresiones productivas de la población pobre, para proponer, en base a la optimización de su propia dinámica, una alternativa de solución. Son muchos, muy variados y muy valiosos los programas que hoy se están desarrollando en diversos países de la Región para apoyar y dinamizar las formas productivas de la Economía Popular. Aquí se propone darles una nueva dimensión, retomarlos bajo la perspectiva, no de programas individuales de pequeñas coberturas, sino de un esfuerzo masivo capaz de convertirlos en auténtica alternativa de desarrollo.

### B. IMPORTANCIA Y ORIENTACION DE LA PEQUEÑA PRODUCCION POPULAR

256. No en balde se ha dicho que los años 80 representan en América Latina una década perdida para su desarrollo. Entre 1981 y 1990 el PIB regional cayó en un 10.1%, fenómeno acompañado por un comportamiento inflacionario casi demencial.

Esta crisis estuvo marcada por una caída en el empleo y, sobre todo por una radical disminución en los ingresos, que en el sector rural alcanzó un 23% entre 1980 y 1987, y en las empresas urbanas más pequeñas (con menos de 5 trabajadores) alcanzó un 41.1%.

257. Ahora bien, en cuanto al empleo, fue precisamente la pequeña producción popular la que evitó una caída mayor: las unidades productivas no agrícolas con 5 trabajadores o menos generaron entre 1980 y 1987, el 47.8% de los nuevos empleos y las unidades entre 5 y 10 trabajadores crearon un 30.2% adicional, lo cual suma un 77.8% del total de nuevos empleos. El sector público sólo generó el 17.1% y las empresas privadas de mayor tamaño sólo el 4.8% de los nuevos empleos urbanos.

258. Con diferencias nacionales relativas en las tasas de crecimiento, la población de ALC llegará en 1990 a los 437.2 millones de habitantes. A su vez, es claro que el mayor incremento poblacional se ha venido dando en el sector urbano; entre 1990 y el año 2000, CELADE ha calculado que la tasa de crecimiento poblacional en el área será cercana al 1.8%, resultado de un crecimiento urbano del 2.6% y de uno rural del 0.4%.
259. La fuerza laboral, por su parte, crecerá aproximadamente a una tasa del 2.5% anual, que es moderada, pero muy superior a la tasa de crecimiento global de la población. Este aumento de la fuerza de trabajo, implica la necesidad de crear 7 millones de empleos urbanos para los actualmente desempleados y 44 millones de empleos adicionales, en 10 años. De estos empleos nuevos 41 millones se necesitarán en el área urbana y 3 millones en el área rural.
260. Frente a este panorama, la contribución de la economía popular a la generación de empleo será imprescindible; no obstante sus debilidades y su precariedad, ha sido capaz de crear el 77.8% de los nuevos puestos de trabajo urbanos de la región.
261. De acuerdo a las anteriores consideraciones, la estrategia debe privilegiar dos factores: el empleo urbano y el mejoramiento de los ingresos. El primero, porque en las ciudades el crecimiento de la fuerza laboral será muchísimo mayor, y el segundo, puesto que es el ingreso el factor más débil de las formas productivas populares. Para lograrlo, es necesaria (aunque no suficiente) una reactivación económica general. La economía popular tiene su suerte indisolublemente atada al conjunto económico general y no puede dinamizarse sólidamente si aquél no hace otro tanto.
262. Aunque las grandes empresas rurales y urbanas hayan sido, por decirlo de algún modo, los "agentes oficiales" del crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC), es innegable la existencia histórica y la importancia socioeconómica de formas productivas diferentes.
263. En el sector rural, la agricultura comercial tiene en las formas campesinas de producción un complemento; su importancia cuantitativa es sustancial: 57.1% de la fuerza de trabajo rural de ALC se encuentra vinculada a estas formas campesinas que responden en proporciones semejantes o superiores por la producción de cultivos como maíz, frijol, papa o yuca. Su peso porcentual es también determinante en el valor bruto de la producción agropecuaria. A comienzos de los años 70 la economía campesina participaba con el 41% de la producción agrícola para consumo interno y con el 32% de las exportaciones agrícolas.
264. En el medio urbano, los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas unidades productivas no agrícolas con menos de cinco trabajadores, representaban en 1980 el 25.6% de la fuerza laboral no agrícola del subcontinente; para 1987 el porcentaje se había elevado al 30.0%. Pero si se toman todas las unidades productivas no agrícolas con menos de 10 trabajadores, encontraríamos que representaban en 1987 el 49.4% de la misma.
265. Los niveles de productividad por trabajador, tanto de las unidades campesinas, como de las pequeñas unidades urbanas, son, sin embargo, globalmente mucho más bajas que las de las unidades comerciales de mayor tamaño. En el sector urbano, ese 49.4% de trabajadores sólo estaba aportando el 24% del PIB urbano.
266. La producción campesina está orientada hacia los alimentos de consumo popular, pero también genera materias primas y productos de exportación. La pequeña empresa popular productiva urbana, está hoy concentrada en el comercio y los servicios personales y secundariamente en sectores como el manufacturero y la construcción. Se dirige principalmente hacia los bienes consumidos por los sectores asalariados; en los de más bajos ingresos la demanda tiene una mayor elasticidad, pero en los de más altos el volumen demandado es mucho mayor. Su demanda, por otro lado, es muy poco sensible a los cambios de precios.
267. La economía popular tiene en el sector asalariado de la economía "moderna" su principal mercado y el comportamiento de este sector marcará en buena medida su dinámica. Un conjunto de productos con alta elasticidad ingreso y baja elasticidad precio se caracterizará entonces por su naturaleza fuertemente procíclica: cuando la economía crece y la masa salarial se incrementa, la demanda por productos de este tipo se incrementa más que proporcionalmente; pero cuando la economía se debilita y el fondo salarial decrece, la demanda por productos de la economía popular cae vertiginosamente.
268. En cuanto a la oferta observamos que existe en las economías de ALC una tendencia histórica, virtualmente estructural, a generar una fuerza de trabajo excedente, fuente importante de las pequeñas formas de producción popular. Una parte proviene de los estratos con más bajas calificaciones laborales, otros se independizan buscando mejores condiciones de vida. En periodos de recesión nuevos trabajadores son expulsados de las filas asalariadas y engrosan las de la producción popular. La crisis se agrava profundamente pues una oferta productiva popular creciente se enfrenta crónicamente a una demanda cada vez menor; ésta es la radiografía latinoamericana de los años 80. En la recuperación se invierte el proceso.

### C. LA ECONOMIA POPULAR: CONCEPTO Y DINAMICA

269. El concepto de economía campesina está ligado a los siguientes elementos: propiedad o control sobre una parcela, de la cual se derivan los principales ingresos familiares, con base en el empleo de la mano de obra familiar. Sin embargo, la parcela campesina frecuentemente no genera ingresos suficientes para la subsistencia y es incapaz de absorber toda la mano de obra familiar. Pero es también usual que en las épocas de cosecha esta mano de obra resulte insuficiente, debiéndose contratar personal asalariado en un momento en que los salarios pueden ser más altos; como consecuencia, una parte del excedente económico se traslada hacia los asalariados.
270. La economía popular urbana, por su parte, va desde las manifestaciones más elementales de microempresa familiar hasta empresas productivas con criterios contables más formales, bien sean de origen familiar o basados en formas asociativas. Una descripción global de la economía popular urbana debe considerar los siguientes elementos:
- Sus agentes son familias pobres, cuyo capital tiende a estar representado, a lo sumo, en pequeños ahorros salariales y prestacionales.
  - Desde el punto de vista empresarial casi siempre se caracterizan por la precariedad de la gestión administrativa, por la concentración de funciones en una persona que debe ser al mismo tiempo productor, vendedor y administrador.
  - La lógica familiar, busca la generación de un ingreso suficiente para sus necesidades como objetivo central del proceso productivo; incorporar a dicho proceso la mano de obra familiar y utilizar la vivienda también como lugar de trabajo, son características de dicha lógica.
  - La débil acumulación de capital inicial y la falta de información tecnológica se traducen en una dotación no siempre adecuada de equipos y en una selección no siempre óptima de procesos. El producto, por su parte, refleja frecuentemente la precariedad empresarial de la cual es resultado: presenta, por lo tanto deficiencias en diseño, en calidad, en homogeneidad, etc.
  - Encuentra una casi insalvable dificultad para incorporarse al "sistema institucional" debido a la excesiva regulación que caracteriza nuestra vida social y como consecuencia de esta informalidad se ve privada de acceso al sistema institucional de crédito y de compras.
  - Ha sido, hasta hace poco, ignorada en los programas de desarrollo, considerándola solamente como un "problema social".

- No obstante todo lo anterior, la empresa popular compite con la empresa "formal", aprovechando nichos de mercado que le representen ventajas comparativas derivadas de su tamaño y estructura empresarial.
- Es fundamental entender que lo pequeño y lo popular no se identifican con la ineficiencia.

271. El modelo empresarial en el mundo contemporáneo está cambiando rápidamente: el mundo ha revalorizado la empresa pequeña, versátil, altamente especializada, capaz de producir eficientemente pequeñas series centradas en las cambiantes y cada vez más exclusivas demandas del mercado. La nueva tecnología de la informática (las tejedoras programables, los equipos laser de composición de textos, los tornos digitales, etc.) señalan los nuevos desarrollos de la pequeña empresa.
272. Si bien el reducido tamaño de casi todas las empresas populares les reporta numerosas ventajas, también implica debilidades:
- En el momento de comprar materias primas o de buscar canales de comercialización o frente a muchos requerimientos de la producción.
  - La financiación se complica al no existir un respaldo patrimonial y al requerir de créditos demasiado pequeños a los ojos de un intermediario financiero corriente.
  - En el aspecto legal e institucional, tienen que enfrentarse a reglamentaciones y legislaciones diseñadas para empresas grandes, que para el pequeño empresario pueden representar la alternativa entre dedicarse a producir o a cumplir requisitos legales. Algo semejante ocurre con las reglamentaciones urbanas y sus trámites (vbgr. sobre uso del suelo, y seguridad) y con las normas laborales que imponen un conjunto muy complejo de obligaciones.

### D. LA ECONOMIA POPULAR COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO

273. El desarrollo de un sector campesino fuerte no sólo resuelve su problema de pobreza, sino que por el destino preferencial de su producción está en capacidad de contribuir eficazmente al mejoramiento de las condiciones de vida de sectores populares y asalariados de menores ingresos, y contribuir a la oferta exportadora.
274. Una opción para el desarrollo campesino, capaz de incrementar significativamente los ingresos provenientes de pequeñas parcelas, es la utilización de una mezcla de cultivos que, por una parte, signifiquen la generación de ingresos monetarios apoyados en cultivos de mercado

muy dinámico; y por otra parte signifiquen la generación de productos diversos para el autoconsumo o la venta local con ciclos biológicos diferentes; de esta manera se diversifican las fuentes de ingresos del campesino y le permiten utilizar plenamente su mano de obra familiar a lo largo de todo el año, sin tener que contratar personal asalariado en las épocas de cosecha. Estas acciones a su vez pueden convertirse en el núcleo de una intensa trama de actividades rurales dinámicas en el campo de los servicios, de la comercialización, del transporte y de la producción de manufacturas. Además, para fines de asistencia técnica, crédito y comercialización, los campesinos pueden formar grupos solidarios, aumentando la eficiencia de estos servicios y mejorando su capacidad de negociación. Este modelo ha sido implantando con éxito por la Federación de Cafeteros de Colombia en zonas de campesinado pauperizado que ha multiplicado sus ingresos en 10 veces.

275. También muestran perspectivas las formas pequeño-empresariales capaces de contratar trabajadores asalariados, más estables orientadas hacia la producción comercial en líneas como flores, verduras o frutales; estos proyectos deberían usualmente tener el respaldo de formas asociativas de compra y comercialización que garanticen una presencia sólida en el mercado y las condiciones de estabilidad que implica el montaje de los procesos productivos.
276. El complemento agroindustrial puede contribuir a la maximización de objetivos similares: incremento del valor agregado; significativa mejora en sus ingresos; regulación en los mercados agrícolas; mayor absorción de la mano de obra familiar y generación de empleo adicional; y salida a los saldos y segundas de la producción. Este tipo de esquemas agroindustriales puede tener sólidas e inmediatas proyecciones de demanda en el campo exportador y hacia mercados internos muy dinámicos.
277. En el medio urbano, se trata de apoyarse en la economía popular; de lograr una "reconversión" de la actividad productiva popular existente; pero también de promover un proceso de creación de empresas bien proyectadas en campos como la confección, los productos del cuero y la madera, los alimentos, la metalmecánica industrial, los servicios técnicos, el comercio minorista, etc.
278. Las posibilidades de la economía popular urbana son vastas. Si las formas populares de producción han demostrado su capacidad de sobrevivir y competir bajo las más adversas condiciones económicas y con las más inadecuadas estructuras institucionales, es de prever que dotándolas de un apoyo básico mínimo, puedan encontrar alternativas eficientes de consolidación.

279. La propuesta que hemos denominado Comunidad Urbana Productiva, CUP, que plantea la optimización de la fuerza de trabajo y la utilización de la vivienda y el barrio de las familias pobres para la producción asociativa de bienes y servicios, ha sido recibida con entusiasmo entre los institutos de vivienda de la Región.

#### E. PROGRAMA DE APOYO A LA ECONOMIA POPULAR

280. Un programa de apoyo a la economía popular debe partir de la identificación de todos aquellos esfuerzos que en esta línea está realizando cada país, tanto en el sector público como el privado, para evaluar sus resultados (y los logrados en otros países), buscar principios de coordinación y complementación de todos ellos y, a partir de ahí, plantear su desarrollo y su masificación.
281. También es importante identificar actividades con las características que más se ajustan al perfil de un proyecto productivo popular: tecnología adecuada para procesos en pequeña escala, mercados dinámicos (internos y externos), bajos requerimientos de inversión, elevada relación trabajo/capital, acceso viable a las materias primas, habilidad tradicional y requerimientos moderados a la calificación de la mano de obra, entre otras.
282. La tradicional oposición entre "gran empresa moderna" y "pequeña empresa popular obsoleta" puede responder, en alguna medida, al factor de precariedad en que muchas de ellas se han visto obligadas a desenvolverse. Pero no es válido afirmar que todo proceso productivo por ser pequeño o popular, y utilizar tecnologías intensivas en mano de obra, sea tecnológicamente obsoleto. No todos los procesos productivos con tecnología moderna son igualmente intensivos en capital, ni todos requieren de grandes economías de escala; buena demostración de ello es la hidroponía popular.
283. Con mucha frecuencia la pequeña empresa popular tiene problemas de mercado; y esto puede deberse a dos motivos (además de los macroeconómicos) principales: o bien el producto no encierra los requerimientos de calidad y diseño que exigen sus mercados óptimos, o bien el pequeño empresario popular no tiene acceso a estos compradores por barreras socioeconómicas o de mercadeo.
284. Aquí radica uno de los factores claves de una estrategia de apoyo a la economía popular: calificar su oferta para que cumpla los requerimientos de mercados dinámicos y exigentes; y crear canales de comercialización para que el producto pueda, efectivamente, llegar a ellos.

285. En ocasiones, son también los obstáculos de tipo legal los que impiden al productor popular tener acceso a mejores mercados. Este es el caso de las compras oficiales, cuya compleja reglamentación los excluye. Una disposición positiva de compra hacia los productores populares se requiere también por parte de la gran empresa privada. Las bolsas de subcontratación apuntan en esta dirección.
286. Es necesario, por lo tanto, diseñar mecanismos para lograr un apoyo eficiente al pequeño productor en sus procesos administrativo, productivo comercializador. Se necesita también un eficiente apoyo en su gestión empresarial para que puedan organizar su unidad económica, conocer sus costos, planificar la producción, manejar adecuadamente sus inventarios, etc.
287. Si bien la microempresa es el tipo de organización básico y más elemental de la economía popular, la precariedad de sus posibilidades internas plantea obstáculos a su desarrollo, por ejemplo, la asistencia técnica a tantas y tan pequeñas unidades se hace difícil y costosa.
288. Pero cuando la economía popular logra constituir formas asociativas, se consiguen sistemas muy eficientes de complementación y se logran escalas óptimas, incluso conservando buena parte de la dinámica familiar. En el sector rural, la organización de los productores (manteniendo su autonomía económica familiar) trae numerosas economías externas: pueden reducir los costos de la asistencia técnica, del transporte y de la comercialización y mejorar sus condiciones de mercadeo al presentar una oferta más significativa.
289. Pero cualquiera que sea la forma que adopte la economía popular, lo cual debe ser una decisión autónoma de los propios productores, buena parte de su éxito dependerá de los mecanismos de apoyo con que cuente, para optimizar sus esquemas administrativos, productivos y de comercialización. Al efecto se proponen específicamente dos instrumentos: los agentes promotores de la economía popular y las empresas comercializadoras.
290. Los agentes promotores son entidades de apoyo a la economía popular; actúan como consultores, impulsores y asesores de los empresarios populares en todo lo referente a la evaluación de sus oportunidades, al diseño de sus plantas, a su manejo y administración, a los aspectos técnicos del proceso productivo, a las especificaciones de sus productos y a la dinámica organizativa del propio grupo. No necesitan disponer internamente de todo el personal o los recursos técnicos requeridos: deben estar, sí, en capacidad de apoyarse eficientemente en todas las entidades de tipo público y privado que complementen su labor como

centros tecnológicos, ONG, universidades, consultores independientes. La existencia en nuestros países de un número elevado de profesionales sin empleo o mal remunerados, puede ayudar al fortalecimiento de este cuerpo de consultores.

291. No puede haber un modelo dogmático del agente promotor, el cual en un comienzo puede asumir un papel muy protagónico e ir poco a poco entregando al grupo productor el control y manejo de su empresa.
292. La acción inicial del agente promotor podría ser financiada con recursos presupuestales no reembolsables y en la medida en que el proyecto productivo genere sus recursos, el grupo popular asumirá el costo de esta asesoría. Puede incluso plantearse la posibilidad de que los asesores (individualmente o como entidad) se vinculen como socios al proyecto productivo.
293. Algunos de los más grandes obstáculos al desarrollo de la economía popular se encuentran en el campo de la comercialización de su producción. Para enfrentar un entorno de mercado los productores populares deben construir canales fuertes de comercialización, reuniendo sus esfuerzos. De esta forma eliminarán intermediarios, incrementarán el valor agregado a sus productos, y harán viables sus esfuerzos por acceder a mercados (internos y externos) más dinámicos.
294. Las comercializadoras deben apoyar todo el proceso de colocación de la producción en el mercado, porque con ellas, que disponen de personal calificado, los productores podrán recibir asesoría acerca de las calidades requeridas por el mercado, las normas vigentes, las tendencias de la moda, etc. Pueden también actuar como canal de intermediación para líneas de capital de trabajo.
295. Cualquiera sea la naturaleza jurídica de la comercializadora, es fundamental que tenga autonomía presupuestal y genere con su actividad sus propios recursos de funcionamiento. En situaciones muy precarias pueden asumir la forma de entidades gubernamentales; pero en condiciones normales, deberían ser entidades de tipo privado, con o sin ánimo de lucro, pero con autonomía presupuestal e ingresos provenientes de su operación que les garanticen solidez y estabilidad.
296. El esquema óptimo, sin embargo, se lograría cuando sean los propios productores populares los dueños y gestores de sus comercializadoras. Puede resultar adecuado además, establecer comercializadoras cuya propiedad y control sean conjuntos entre los productores y los mercadotecnistas especializados.

297. A través de estos mecanismos, otras entidades ya existentes e interesadas en los programas de apoyo a la economía popular (entidades de capacitación, centros tecnológicos, entidades financieras, etc.) encontrarán canales muy eficientes y especializados, para hacer llegar su acción hasta los productores populares.
298. Inmersa como está la pequeña producción popular en un contexto socioeconómico caracterizado por la concentración y en un mercado en el cual las relaciones de poder determinan las oportunidades, debe encontrar las respuestas para enfrentar con efectividad tales condiciones. Este tipo de presencia sólo podrá lograrlo en tanto unifique fuerzas a través de la asociación.
299. Es muy importante que sea el dinamismo de las propias comunidades, en la búsqueda de respuesta a sus problemas, el que defina la creación y el tipo de organización. La identificación de sus problemas claves, de sus principales "cuellos de botella", debería ser la clave de su proceso organizativo, el cual se dará en torno a la necesidad de resolver problemas como transporte, compras, mercadeo, especialización de la producción, etc. La forma jurídica del grupo es, desde este punto de vista, secundaria; lo importante es su dinámica.
300. La política general de apoyo a la economía popular también requiere de una estrategia jurídica e institucional. Formas jurídicas y mecanismos de registro: bien sea a través de la creación de un régimen especial, o a través de la adecuada reglamentación de alguno existente, es necesario brindar a los productores populares procedimientos sencillos de "formalización".
301. Parecería muy conveniente establecer un Registro Mercantil Unico, como requisito exclusivo de inscripción de las empresas populares. Mediante él se surtirían efectos legales en todas las instancias (municipalidad, seguro social, impuestos, registros de proveedores, etc.).
302. Complementario al anterior registro, parecería muy útil el montaje de un sistema de Información Comercial de la Economía Popular, a través del cual los compradores y subcontratantes puedan tener acceso a sus productos y servicios.
303. En cuanto al régimen impositivo las empresas populares deben colocarse en la perspectiva de su consolidación organizativa y económica. En este sentido, una política de exención temporal con un plazo inicial no menos de cinco años y luego un régimen gradual con bonificaciones al número de puestos de trabajo creados. Como complemento pueden

señalarse topes mínimos (de ingreso o de patrimonio) por debajo de los cuales se esté exento de cualquier obligación tributaria.

304. Los patrones y regulaciones urbanísticas vigentes representan hoy serios obstáculos al desarrollo de la economía popular y generan, adicionalmente enormes sobrecostos urbanos. La principal limitación se deriva del desconocimiento que la vivienda popular con frecuencia es, además, lugar para el desarrollo de actividades productivas. Para la economía popular resulta de gran utilidad el poder mejorar sus condiciones locativas, bien sea a través de adecuaciones a la vivienda o mediante pequeñas concentraciones de locales productivos.

#### F. EL CREDITO AL SECTOR PRODUCTIVO POPULAR

305. Los más exitosos programas de financiación a las actividades de la economía popular, son aquellos que han logrado diseñar mecanismos y procedimientos ajustados a las características y dinanismos de aquella, bajo concepciones que se ha convenido en llamar banca popular.
306. No es posible trasladar al crédito popular las normas y costumbres de las operaciones tradicionales de crédito. En particular, consideramos que la presencia de los agentes promotores y de las comercializadoras en los programas de financiación de la producción popular serían los factores claves de éxito; ahora bien, no todo crédito tendría que estar apoyado por tales instancias: créditos muy pequeños, a actividades tradicionales que no requieran de asistencia, pueden gestionarse directamente a través de una concepción muy clara y pragmática de "banca popular".
307. Experiencias muy positivas las encontramos en el enfoque que en diversos países asiáticos y africanos se ha dado a esta banca popular: los Money Shops de Filipinas (con sus "casetas bancarias" y sus amortizaciones diarias para comercio popular), los Bancos Rurales de Ghana con sus 220.000 ahorradores populares, el Grameen Bank de Bangladesh (presente en 4.300 poblados, con garantías solidarias y su condición de sólo prestar a quienes no tengan ninguna garantía convencional), el Badan Kredit Kecamatan de Indonesia (con su concepción de créditos progresivos y la atención itinerante de sus 486 "oficinas"). En Latinoamérica han sido muy variadas las experiencias realizadas en crédito popular, como el programa microempresarial en Colombia, el CONAUPES en Ecuador, el IDESI y el Banco de Crédito Cooperativo en el Perú, el crédito a la palabra en el medio rural mexicano, o como Acción Internacional que opera con costos de 11 centavos por dólar en préstamos asociativos inferiores a US\$ 300.

308. Entre los factores que consideramos importantes de retomar de estas y otras experiencias, deberíamos mencionar los siguientes:
- Se requiere, ante todo, una aproximación y conocimiento directo del cliente, de su tradición y capacitación; de su negocio, de la reputación que tiene en su comunidad, de su producción actual o planeada, de sus canales de comercialización. La persona misma es la mejor garantía y sus referencias son su proyecto, su inserción en la comunidad y su propia palabra.
  - La banca popular, así constituida, puede amoldarse a las necesidades y ritmos propios de su cliente; sus préstamos serán, por lo general pequeños, escalonados, de rápida rotación, con amortizaciones pequeñas y frecuentes (pero siempre a la medida de la maduración de los proyectos financiados).
  - La operación debe cubrir sus costos; para ello es básico no sólo cobrar lo justo al usuario sino racionalizar los costos del intermediario y mejorar su eficiencia.
309. La banca popular podría diseñarse, sobre todo al comienzo, como una dependencia especializada de algunas entidades de la banca establecida.
310. Un programa de apoyo a la economía popular podría manejar dos tipos de Cuentas. La primera destinada a la labor social de capacitación y promoción, cuya financiación podría correr a cargo de recursos del presupuesto, como gasto no reembolsable. Usualmente llegaría a los productores populares a través de los agentes promotores. La otra cuenta, de carácter reembolsable y con pago de intereses, estaría destinada a los préstamos productivos. Los recursos de esta cuenta podrán provenir del presupuesto nacional, de la banca internacional y de la propia banca comercial. Los recursos externos al intermediario se canalizarían a través de mecanismos de redescuento. Pero es importante que los intermediarios creen también instancias de captación, con mucho énfasis en la captación de recursos al interior de los propios sectores populares.
311. Es fundamental encontrar mecanismos que permitan colocar los recursos sin los altos costos de la banca comercial. A través del agente promotor se podrá realizar la intermediación de los recursos básicos del proyecto productivo, y a través de la comercializadora se facilita mucho la dotación de capital de trabajo. Cuando las actividades a financiar sean muy sencillas y rutinarias, y no requieran de un seguimiento y apoyo especializado, las oficinas de la "banca popular" podrán realizar directamente actividades de colocación.
312. Si bien es importante la creación de un fondo de garantías que sirva de respaldo a los programas de financiación de la economía popular, es

legítimo concluir que es mucho más importante tener buenos proyectos y buenos clientes (lo que en modo alguno quiere decir clientes adinerados), que buenas garantías; el deudor popular es excelente cumplidor de sus compromisos, sobre todo porque no puede darse el lujo de incumplir un compromiso que luego le cerrará todas las puertas del crédito. Pero como complemento a estas garantías "directas" de la economía popular (garantías solidarias, asesoría en el proyecto, etc.) resulta de gran utilidad disponer de fondos de garantías que permitan cubrir el factor de riesgo que de todas formas representa una operación de crédito.

313. Deben diseñarse, pues, mecanismos que permitan al fondo de garantías tener una amplia capacidad de acción, sin que sus recursos propios tengan que elevarse desmesuradamente. Algunos de éstos serían los siguientes:
- El fondo de garantías habrá de cubrir sólo la porción de la garantía que el usuario no pueda cubrir directamente y sólo garantizará en cada momento la porción descubierta del préstamo.
  - Deberá buscarse que los intermediarios financieros y las autoridades bancarias le autoricen a respaldar obligaciones superiores al valor del propio fondo.
  - Mecanismos ágiles de funcionamiento, de manera que tanto el usuario como el intermediario financiero encuentren procedimientos expeditos y sencillos, que no desvirtúen el espíritu de "banca popular" hasta aquí esbozado.
  - La vinculación de los productores populares a su propio fondo de garantías. Se garantiza así un compromiso mutuo y estrecho entre el fondo y sus usuarios, para lo cual puede pensarse en capitalizar los rendimientos de un pequeño depósito que los usuarios mantendrían durante la vigencia de la garantía.

## **POLITICA SOCIAL. BRECHAS, METAS Y CRITERIOS GENERALES**

### **A. SITUACION ACTUAL Y METAS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**

314. Desde los años de la segunda posguerra, América Latina y el Caribe había venido presentando un avance sostenido en cuanto a sus niveles de vida. Distintos indicadores así lo evidenciaban: el aumento de los ingresos promedio de la población y de la esperanza de vida, la disminución de las tasas de analfabetismo y de la mortalidad infantil, para poner sólo algunos ejemplos. Esta tendencia, se revirtió a partir de la crisis al verse disminuidos los ingresos de grupos significativos, como se ha analizado anteriormente. La proporción de la población que no percibía ingresos para alcanzar la línea de pobreza no sólo dejó de disminuir sino que empezó a aumentar. Además, el ritmo de avance en la satisfacción de las necesidades básicas se hizo en general más lento. Las esperanzas de alcanzar niveles de bienestar mínimos para toda la población quedaron postergadas. La crisis ha afectado la capacidad de los fondos públicos para atender los sectores sociales y la capacidad de los hogares para satisfacer las necesidades que dependen de su ingreso corriente como alimentación, y en mayor medida para gastar en rubros que no comprometen inmediatamente la sobrevivencia como la vivienda y la educación.
315. La magnitud del efecto de estos procesos ha sido desigual en los distintos países. En algunos se han percibido signos de deterioro en indicadores que históricamente habían expresado una tendencia al mejoramiento. Las tasas de inasistencia escolar y los índices de hacinamiento crítico de varios países ilustran este comportamiento regresivo. La observación de estos hechos pone en cuestión la convicción de que los niveles de bienestar que se han obtenido en la Región son terreno definitivamente ganado. Lo acaecido en países como Argentina, Bolivia, Nicaragua, Perú y Venezuela, en distintos momentos, hacen dudoso ese tipo de creencia.

316. En este capítulo se ofrece un panorama del alcance que tiene la insatisfacción de las necesidades básicas en la Región para, a partir de allí, proponer acciones tendientes al abatimiento de los déficit existentes. Contiene, en este sentido, una visión complementaria sobre la pobreza. A las medidas sintéticas relativas a la pobreza y al progreso social en general, que se han presentado anteriormente, se añade un diagnóstico sectorial respecto a vivienda, los servicios de agua, drenaje (o similar) y electricidad, educación y atención a la salud.
317. Para efectuar este análisis se constituyeron tres grupos de países de acuerdo con los niveles que exhibían en la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza y en distintos indicadores de insatisfacción de necesidades básicas. Los grupos de países quedaron constituidos así:
- Grupo I: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela. Este grupo presenta la situación social más favorable.
  - Grupo II: Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú. Es el más populoso y representa la situación intermedia.
  - Grupo III: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Este grupo comprende los países más pobres aunque en términos de habitantes es el más pequeño.
- Es de notar que en este ejercicio sólo se pudieron considerar los países de América Latina.
318. Las propuestas de políticas sobre distintos temas sociales que son presentadas en este documento se encuentran precedidas de una sección que, en general, tiene tres componentes. El primero ofrece algunos lineamientos de diagnóstico sectorial. Con él se busca determinar la situación y tendencias de evolución de ciertas carencias particulares relacionadas con el tema que va a ser tratado. Y se dan bases para pasar a exponer un pronóstico (segundo componente) acerca del comportamiento probable, hasta finalizar el siglo, de los fenómenos en cuestión. El tercer elemento está constituido por la fijación de algunos lineamientos de una estrategia orientada al tratamiento de las brechas, en términos de las metas cuantitativas a alcanzar y del orden de magnitud del esfuerzo que ello demanda.
319. Para cada tema se ha tratado de seguir un esquema similar en la exposición. Se partió de especificar el alcance de la necesidad básica y el satisfactor mínimo que requiere, tanto en términos conceptuales como operacionales. A continuación, tomando en consideración las estadísticas disponibles sobre el período 1970-1990 para los distintos países y

- una estimación conjetural de la brecha en 1990 y en el año 2000, por grupo de países, se presenta un cálculo del esfuerzo para el abatimiento o disminución de la brecha. Este cálculo se hace en unidades físicas y también en términos monetarios, acogiendo alternativas de metas. El pronóstico se hace sobre la base de considerar las tendencias de evolución de los fenómenos y tomando en consideración el crecimiento demográfico esperado.
320. Las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas se definen como la distancia entre la situación observada y una norma que intenta incorporar las predominantes en América Latina, los cuales corresponden con las aspiraciones y tradiciones culturales. La norma indica un deber ser, señala un derrotero, un ideal a conseguir. La cuantificación de las brechas no implica, sin embargo, hacer formulaciones prescriptivas. Requiere sí describir, interpretar, y fijar límites observables a las prescripciones existentes. Para los fines de este documento, las normas se han determinado teniendo en consideración especialmente los acuerdos y declaraciones de organizaciones y conferencias internacionales, y en particular las de los países de la Región. Allí se plasman, de alguna forma, los anhelos de las naciones sobre mínimos necesarios para una vida digna.
321. Al poner en evidencia los déficit sociales para América Latina se intenta promover un compromiso conjunto de los Estados para superar las situaciones carenciales. La noción de déficit y el análisis de la realidad bajo su óptica, se encuentra asociado, con la motivación de que es preciso emprender acciones para alcanzar una situación mejor. Las normas que sirven de pauta para determinar las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas, pretenden tener un alcance universal. Postulan que es derecho de todos los seres humanos el acceso a un mínimo de condiciones, con las cuales pueden tener una existencia humana. Esta vocación democrática del concepto de déficit lo convierte, dentro de las representaciones mentales y de las motivaciones sociales, en una medida de trayecto a recorrer. Su superación adquiere el carácter de imperativo moral. Y el *statu quo* el de algo injusto: es un asunto de justicia que todos los miembros de la especie humana accedan a lo que declara la norma. De justicia en general, pero también de justicia distributiva. Cuando la situación que es atribuible a todos, sólo es poseída por algunos, es preciso revisar críticamente los factores de asignación de los ingresos, de los bienes y los servicios.
322. La brecha se refiere ante todo a un estado existencial, físico, psíquico o social. Expresa una situación que se proclama no solo conveniente sino necesaria, como mínimo para todos. Sin embargo, la brecha en los dis-

tintos contextos histórico y sociales, también puede ser expresada en términos de carencias instrumentales o de proceso; de factores que faltan para llegar al estado que se busca universalizar. Los indicadores que expresan inmediatamente el grado de satisfacción son los más apropiados para medir el estado de carencia en la sociedad. En otros casos se reemplaza la consideración del estado o situación por la de objetos o acciones que tienen como función social la satisfacción de la necesidad. Cuando se toma en cuenta el proceso se está al nivel de las actividades que llevan al resultado. Y si se toman en consideración los insumos, aunque se tiene el inconveniente de que no todos ellos están unívocamente asociados como satisfactores a una necesidad, se facilita la estimación del esfuerzo en términos de recursos y costos.

323. Los indicadores a que se hace referencia provienen de publicaciones oficiales de los países, de las agencias de Naciones Unidas y de procesamientos especiales de Censos de Población y Encuestas de Hogares, cuyos archivos se encuentran en CEPAL y CELADE. En determinadas circunstancias las cifras difieren, no obstante, de las estadísticas nacionales, en razón del tratamiento homogéneo que se dio a la información para adecuarla con fines de comparabilidad internacional.
324. El análisis del contenido de la norma nada dice sobre el plazo en el cual pueda cerrarse la brecha, y sobre la forma de hacerlo. Las necesidades básicas tienen una expresión histórica y su satisfacción universal supone un proceso que, por lo demás, no siempre es lineal, ni sin altibajos. El momento en el cual las sociedades plantean requerimientos sobre el nivel de vida de sus miembros señala que hay bases para pensar que esos anhelos son posible de materializar. No supone, sin embargo, formular un plazo y establecer un plan para lograrlo.
325. Cuando se toman en cuenta las posibilidades, la competencia y contradicciones de intereses entre grupos para la asignación de recursos, cobra sentido el concepto de meta.

Es ella el objetivo de la norma colocado en el tiempo, dentro de un plazo visto tras la lente de las posibilidades, de la limitación de recursos, de la conciliación de los compromisos de los poderes políticos y de las conveniencias sociales. Por eso la meta no está siempre al nivel de la norma. Puede encontrarse en un nivel inferior, sin que por eso se renuncie a alcanzarla en una etapa posterior.

326. En este 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. Sobre las metas, en algunos casos, por el contrario, se considera que son diferen-

ciales por tipo de país, dada la diversidad de situaciones y de capacidades.

327. Las metas siempre hacen relación con un estado o situación futura de bienestar al que se aspira. No obstante, también pueden formularse respecto al proceso por el que se considera necesario pasar para este propósito, o con los insumos del proceso. En estos casos es preciso contar con una estimación de las etapas o recursos que en condiciones normales y con un manejo eficiente, son indispensables para obtener el estado deseado, o considerado posible. De esta forma, se traduce la meta situacional a condiciones operativas para lograr el cambio. Y al juicio moral de la norma, se añaden las consideraciones técnicas sobre la forma de conseguir las.
328. En la exposición se hace un recuento de los indicadores utilizados, y se relacionan, de una parte con la necesidad básica que buscan expresar y de otra con la meta que en torno a ellos se propone alcanzar. Para la selección y definición de los indicadores se buscó que expresaran niveles agudos de privación.
329. La noción de *esfuerzo adicional* tiene un sentido especial en este tema. Está constituida por las acciones adicionales que se requieren para cubrir la diferencia entre la tendencia objetiva en la satisfacción de las necesidades básicas y la meta. También comprende los costos que tales acciones demandan. Aquellos recursos complementarios con los cuales las necesidades básicas de los carenciados pueden ser cubiertas para alcanzar el objetivo propuesto en el plazo definido.
330. De otra parte, el costo de cerrar la brecha no es solo el que corresponde al Estado. Abarca el esfuerzo que de acuerdo con los patrones predominantes corresponde a los rubros que pueden ubicarse dentro del gasto social público (inversión y funcionamiento) y de la inversión privada. No obstante, se ha evitado presuponer una asignación particular para cubrirlos, aunque en ciertos temas existen modelos de atención que implican determinadas formas de distribuir las cargas.
331. El ejercicio que se hace para estimar los costos de los items más significativos de los déficit sociales partió de determinar, en primer lugar, el esfuerzo en términos de unidades adicionales a cubrir y, utilizando un precio unitario, se pasó a calcular el costo monetario del esfuerzo. Se ha asumido, con el ánimo de simplificación, costos iguales para todos los países, sin considerar diferenciales de precios y sin tomar en cuenta la paridad de poder adquisitivo de los países. Sobre estas bases las cifras sólo intentan dar una aproximación al esfuerzo, presentar un orden de

la magnitud que podría tener, para dar bases al compromiso de mejorar las condiciones de los pobres.

332. En forma sumaria las metas durante los 10 últimos años del milenio, que se proponen para los distintos sectores son las siguientes:

- Abatimiento total, al finalizar el siglo, del déficit habitacional de todos los países. Esta brecha comprende un abrigo digno para cada núcleo familiar en cuanto a materiales estables y seguros, espacio adecuado al tamaño de la familia, acceso al agua potable, condiciones higiénicas y alumbrado eléctrico.
- Escolarización universal de los niños en edades de educación primaria.
- Alfabetización de una proporción significativa de adultos: la totalidad de los de 15 a 19 años; respecto a los comprendidos entre 20 y 40 años, alfabetización universal en los países de los grupos I y II, y para el 80% de los del grupo III; y en relación a los de 40 y más años, superación de su condición de iletrados para el 85% de los del grupo I, y para el 50% de los analfabetas de los restantes grupos; esta meta comprende no solamente el aprendizaje de la lectura y la escritura, sino cursos de postalfabetización que lleven a los adultos a un nivel equivalente a la primaria con técnicas pedagógicas y contenidos curriculares adaptados a su edad.
- Llevar, en forma similar, a los adultos que saben leer y escribir, pero que no han podido completar la educación primaria, a superar su analfabetismo funcional con cursos que los sitúen al nivel de la primaria en las siguientes proporciones: 100% para quienes se encuentren entre 15 y 24 años; 65% para los de 25 a 39, y 47% para los de 40 y más, como promedio para los países de la Región, aunque con diferencias de acuerdo con el grupo a que pertenecen.
- Extensión, a toda la población de la Región, de los derechos de acceso a los servicios personales y no personales de atención a la salud, comprendiendo los tres niveles de atención en los primeros.

333. Es de esperar que el logro de estas metas sectoriales y de una elevación de ingresos de los grupos pobres, tendrá un efecto sobre los niveles generales de vida de la población Latinoamericana y del Caribe, y por otra parte permitirá disminuir brechas más específicas. En esta doble perspectiva se proponen igualmente las siguientes metas:

- Una reducción de la pobreza del 62%, actualmente existente al 40%.
- Aumentar el promedio regional de la esperanza de vida al nacer, de 68 años a 73 años.
- Disminución significativa de la desnutrición.

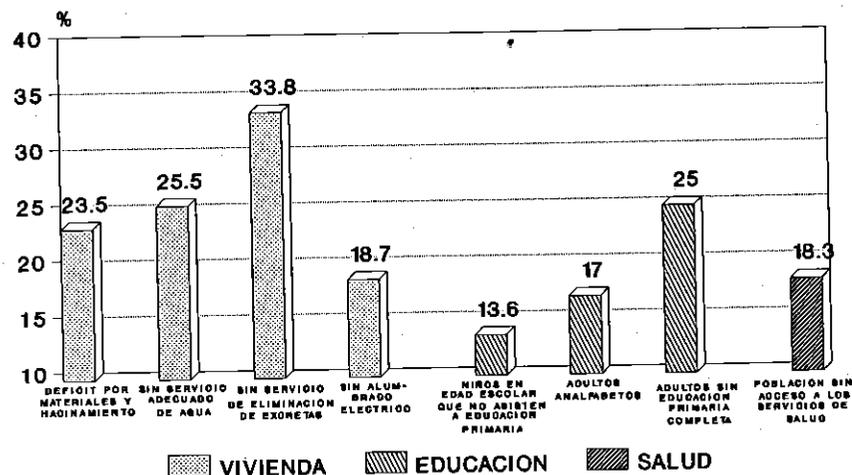
En relación a brechas más específicas en la sección G del Capítulo 9 se especifican algunas de ellas.

334. Del análisis de la información existente se obtienen las cifras siguientes, que ilustran el grado de insatisfacción de las necesidades básicas en América Latina y el esfuerzo adicional en unidades físicas para alcanzar las metas (Gráficos 8.1 y 8.2):

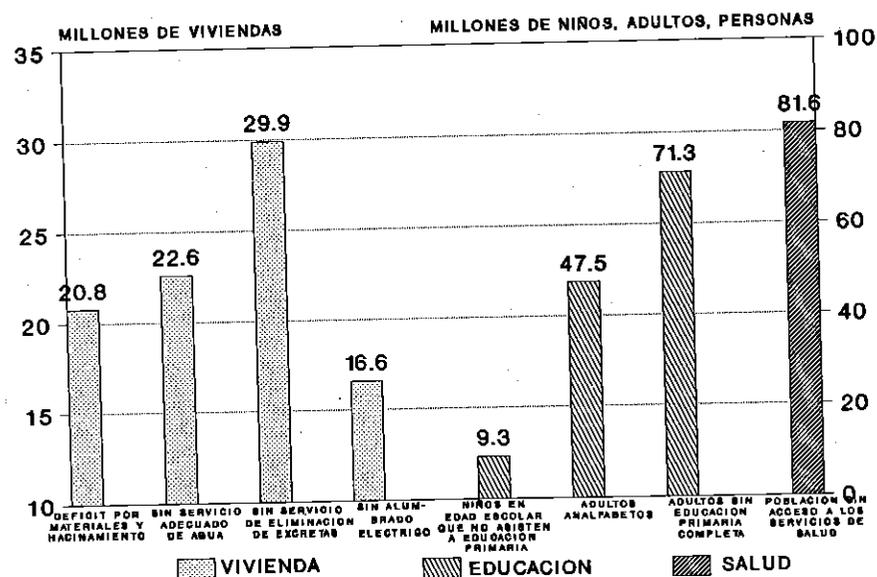
- 23.5% de las viviendas de la Región están afectadas por hacinamiento crítico o poseen materiales inadecuados; para que al finalizar el siglo todos los latinoamericanos tengan una habitación digna, se requiere construir el equivalente a 13.7 millones de unidades de vivienda, como esfuerzo adicional.
- Una cuarta parte del stock de viviendas de la Región carece de servicio adecuado de agua, 34% no tienen sistema adecuado de eliminación de excreta, y al 19% le falta energía eléctrica; abatir estas brechas durante el decenio implica dar acceso al agua sana a 27.7 millones de viviendas, sistemas adecuados de eliminación de excretas a 36.1 millones y ampliar la cobertura del alumbrado eléctrico a 18.6 millones.
- El 14% de los niños en edad escolar de referencia no asisten a la escuela primaria; darles educación y también a quienes de acuerdo con las tendencias tampoco asistirán, representa ampliar en 11.8 millones los alumnos regulares de la primaria en el transcurso de la década.
- 17% de los adultos son analfabetas y 25% adicionales no han completado la educación primaria; para cumplir las metas sobre este contingente poblacional se requiere dar educación a 95.8 millones de personas adicionales.
- Los servicios de salud no llegan al 21% de la población; para obtener una cobertura total de estos servicios al año 2000, es preciso ampliar la capacidad de los recursos y de los derechos de acceso actuales a 99.5 millones de personas que de acuerdo con las tendencias actuales estarán al margen de ellos.

335. El abatimiento de las brechas de vivienda, servicios básicos, salud y educación primaria infantil y la disminución de la brecha de educación básica de adultos en el curso de la última década del siglo, representa un esfuerzo considerable pero no tan grande como podría pensarse a priori. La estimación de los costos de tales tareas, no tiene la pretensión de dar una medida precisa del esfuerzo sino de ofrecer un orden de magnitud. Con tal perspectiva puede afirmarse que el esfuerzo adicional requerido representa un costo de aproximadamente US\$ 282 mil millones. Este valor se discrimina, por sectores sociales así:

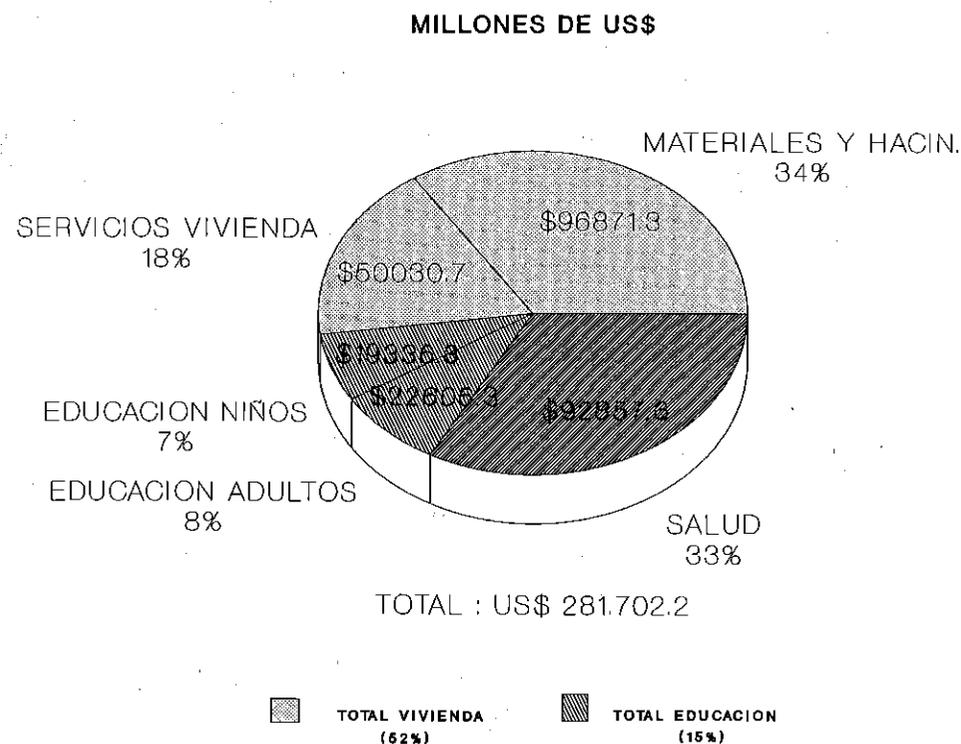
**GRAFICO 8.1**  
**BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**  
 América Latina - 1990



**GRAFICO 8.2**  
**BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS,**  
 América Latina - 1990



**GRAFICO 8.3**  
**DISTRIBUCION DE COSTOS DE ABATIR O DISMINUIR**  
**LAS BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**



**AMERICA LATINA**  
**BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS, METAS PARA SU ABATIMIENTO O DISMINUCION DURANTE LA DECADA DE LOS 90 Y COSTOS DE ALCANZAR ESAS METAS**

SECTOR	TIPO DE BRECHA	MAGNITUD DE LA BRECHA EN 1990		ESFUERZO ADICIONAL A REALIZAR	META A LOGRAR AL AÑO 2000	COSTO FINANCIERO DE ALCANZAR LA META US\$ MILLONES
		(%)	(Miles de ref.)			
VIVIENDA	MATERIALES INADECUADOS y HACINAMIENTO	29,5	20,8 VIVIENDAS	CONSTRUCCION DE 16,2 MILLONES DE VIVIENDAS EQUIVALENTES	ABATIMIENTO TOTAL DEL DEFICIT	96.871,3
	SIN SERVICIO DE AGUA ADECUADO	25,5	22,6 VIVIENDAS	DOTAR DE AGUA SANA A 27,7 MILLONES DE VIVIENDAS	ABATIMIENTO TOTAL DEL DEFICIT	15.969,2
	SIN SERVICIO ADECUADO DE ELIMINACION DE EXCRETAS	33,8	29,9 VIVIENDAS	DOTAR DE SERVICIO ADECUADO A 36,1 MILLONES DE VIVIENDAS	ABATIMIENTO TOTAL DEL DEFICIT	13.007,1
	SIN ALUMBRADO ELECTRICO	18,7	16,6 VIVIENDAS	DOTAR DE ENERGIA ELECTRICA A 18,6 MILLONES DE VIVIENDAS	ABATIMIENTO TOTAL DEL DEFICIT	21.054,4
	<b>TOTAL VIVIENDA</b>					<b>146.902,0</b>
EDUCACION	INASISTENCIA INFANTIL A LA EDUCACION PRIMARIA	13,6	9,3 NIÑOS EN EDAD DE REFERENCIA NOS LOS ALUMNOS REGULARES	AMPLIAR EN 11,8 MILLONES DE ALUMNOS ESCOLARIZACION UNIVERSAL	ESCOLARIZACION UNIVERSAL	19.336,3
	ANALFABETISMO DE ADULTOS	17	47,5 PERSONAS DE 15 Y MAS AÑOS	ALFABETIZAR Y DAR EDUCACION PRIMARIA A 34,4 MILLONES DE ADULTOS	DISMINUCION SIGNIFICATIVA DEL ANALFABETISMO ABSOLUTO Y FUNCIONAL	10.315,8
	ADULTOS SIN EDUCACION PRIMARIA COMPLETA	25	71,3 PERSONAS DE 15 Y MAS AÑOS	DAR EDUCACION PRIMARIA A 61,5 MILLONES DE ADULTOS	COMPLETAR EDUCACION PRIMARIA A GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE ADULTOS	12.290,5
	<b>TOTAL EDUCACION</b>					<b>41.942,6</b>
SALUD	PERSONAS SIN ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	18,3	81,6 PERSONAS	AMPLIAR COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD A 99,5 MILLONES DE PERSONAS	EXTENSION A TODA LA POBLACION DE LOS SERVICIOS DE ACCESO A SERVICIOS DE SALUD	92.857,6
	<b>TOTAL GENERAL</b>					<b>281.702,2</b>

- más de la mitad, 147 mil millones, corresponde a vivienda y sus servicios (el 34% corresponde al déficit por materiales y hacinamiento de vivienda, 18% a servicios de agua, drenaje y alumbrado eléctrico);
- 15% ,US \$41.9 mil millones, a educación primaria regular y de adultos.
- y la tercera parte restante, esto es US \$92.9 mil millones, estaría destinada a servicios de salud.

La totalidad de esta cifra de US\$ 282 mil millones, representa cerca del 70% del monto de la deuda externa latinoamericana en 1988. (Gráfico 8.3)

336. Estos valores divididos entre la población proyectada para América Latina en 1995, representa una suma per cápita de US\$ 585 para los próximos 10 años, lo que supone US\$ 58.5 per cápita por año. Cabe señalar que alrededor de un tercio de esta cifra corresponde a inversión privada en vivienda, que requiere de políticas públicas y entre ellas apoyo crediticio. (Cuadro 8.1)

#### B. EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL: 1980-1986

337. El análisis de la evolución de la pobreza y de las brechas en la satisfacción de necesidades básicas, se complementa con el del gasto social que efectúan los gobiernos de la región. Al tomar éste como tema de observación se busca tener una aproximación a la forma como han respondido, y al esfuerzo que han realizado las autoridades públicas para el desarrollo de las políticas sociales sectoriales: educación, salud, seguridad y asistencia social y vivienda y servicios comunitarios. Más que a una cuantificación exacta, esta sección se dirige a detectar tendencias generales en el corto plazo. Los indicadores que se presentan y comentan en ella son indicadores de insumos o recursos. No expresan directamente los niveles de vida, ni el grado de carencia o satisfacción de las necesidades básicas. Intentan dar un orden de magnitud del monto y evolución de los recursos presupuestales destinados a lo social. A una reducción o aumento en el gasto social no corresponde necesariamente un deterioro o mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general, o de los pobres en particular. Aunque cabría esperar una asociación de este tipo, en cada caso es preciso constatarla, y determinar la magnitud que adquiere, ya que es posible gastar mucho y mal, o poco y bien.
338. Antes de hacer referencia a la información disponible sobre el tema, conviene hacer algunas precisiones sobre su alcance:

- a) Los datos de base provienen de los anuarios del Fondo Monetario Internacional y se refieren al gasto consolidado del gobierno central, que es solo una parte del presupuesto estatal. La participación que tiene el nivel central dentro del total del gasto tiende a ser menor cuando los países poseen una organización de tipo federal o que privilegia la descentralización.
  - b) Con el fin de llegar a cifras que *grosso modo* fueran comparables a través del tiempo y a nivel internacional, se efectuaron conversiones de las partidas presupuestales en monedas nacionales, a dólares internacionales, utilizando los índices de precio al consumidor y las tasas oficiales de cambio.
339. Los gobiernos latinoamericanos gastan en lo social una proporción importante de sus recursos, que es no obstante menor que la que se destina a igual fin en los países industrializados. La tendencia de crecimiento en gasto se ha visto afectada por la crisis de la última década. El impacto que ésta ha tenido sobre el gasto social suele medirse a través de varios indicadores que se analizarán a continuación, en el período 1980-1986: 1. El gasto social per cápita; 2. El gasto social como porcentaje del PIB, y 3. El gasto social como porcentaje del Gasto Total del Gobierno Central.

#### B.1. El gasto social per cápita.

340. Este es un indicador que muestra el nivel y las fluctuaciones de los recursos asignados para las intervenciones sociales del Estado teniendo en cuenta el tamaño de la población total. En forma más elaborada podría calcularse en relación a la cantidad de personas que son beneficiarios potenciales de cada tipo de programa. Así por ejemplo, el gasto que se efectúa en educación se relacionaría con la cantidad de personas que se encuentran en el grupo de edades escolarizables.
341. En el comportamiento de este indicador es notoria la diversidad de situaciones de los países durante el lapso de tiempo analizado (Cuadro 8.2 y Gráfico 8.4). Panamá constituye un caso atípico, con un aumento constante del gasto social per cápita. En el otro extremo están Perú y Ecuador. El primero sigue una tendencia descendente hasta 1985, con una moderada recuperación en el 86. Ecuador alcanza más pronto su punto mínimo en el 83, con un incremento posterior igualmente reducido. Para los restantes países 1982 y 1986 fueron años con niveles altos en el indicador, en los cuales se lograron valores máximos. Uruguay y Brasil después de alcanzar un pico superior en el 82 siguen una tendencia a la baja hasta 1985 y retoman el rumbo ascendente en el año favorable de 1986. Por su parte, México, Chile y Venezuela una vez obtenidos sus valores máximos en 1982, toman una tendencia decreciente continua hasta el 86. En México el descenso es, no obstante, más rápi-

do y profundo. Costa Rica, por su parte, presenta una trayectoria inversa: en el 82 tiene su mínimo y a partir de entonces sigue un aumento sostenido.

342. El promedio de los 9 países indica el punto más alto del gasto social per cápita en 1982, y el inicio de una recuperación en 1985. Los del grupo I adquieren un rumbo decreciente continuo desde 1982. Y los del Grupo II, sin México ni Brasil, tienen un tímido repunte al final del período (Gráfico 8.4).
343. Respecto a los niveles absolutos del gasto social per cápita también hay una notable diversidad. El rango de variación para 1986 va, en dólares de 1985, desde \$41 en Perú, hasta \$367 en Panamá. Estas cifras no expresan, sin embargo, los distintos poderes adquisitivos de las monedas nacionales. Para apreciar la magnitud de las diferencias, tomando en consideración esta perspectiva, el cuadro 8.3 contiene una conversión de los valores del indicador a gasto real, usando como factor la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA de 1987, según PNUD-Informe de Desarrollo Humano de 1990). Con esta transformación cambian considerablemente las distancias entre países y las posiciones que ocupan. Chile se convierte en el país con gasto social por habitante más elevado, seguido por Costa Rica, Uruguay, Venezuela y Brasil. Y en los puestos inferiores se ubican Perú—con un nivel más de 10 veces inferior al de Chile—Ecuador y México, que no llegan a un tercio del gasto social chileno.
344. El gasto social per cápita señala diferencias absolutas entre los países y a través del tiempo, en la respuesta dada a los requerimientos sociales. No expresa, sin embargo, la importancia del esfuerzo dentro de cada contexto nacional. Los otros dos indicadores considerados lo hacen, aunque cada uno en un sentido particular.

#### B.2. El gasto social como porcentaje del PIB.

345. Este indicador es una expresión del esfuerzo relativo para atender necesidades sociales dados los recursos de que se dispone en cada momento. Podría, pues, tomarse como proxy del esfuerzo gubernamental desplegado para mejorar las condiciones de vida de la población.
346. La primera observación respecto a este indicador (Cuadro 8.4 y Gráfico 8.5) tiene nuevamente que ver con los grandes diferenciales entre países. Los del grupo I destinan entre 11 y el 14% de su PIB a lo social, estando afectado este promedio por el porcentaje relativamente bajo de Venezuela. Los del grupo II oscilan entre 7 y 5%. Y en posiciones intermedias Brasil y México, que no están considerados en el grupo II. De esta forma no se presenta una correlación entre los niveles del PIB por habitante y la proporción del PIB que se destina a los sectores sociales.

CUADRO 8.2  
GASTO SOCIAL PER CAPITA en 9 países 1980-1986 US\$ DE 1985

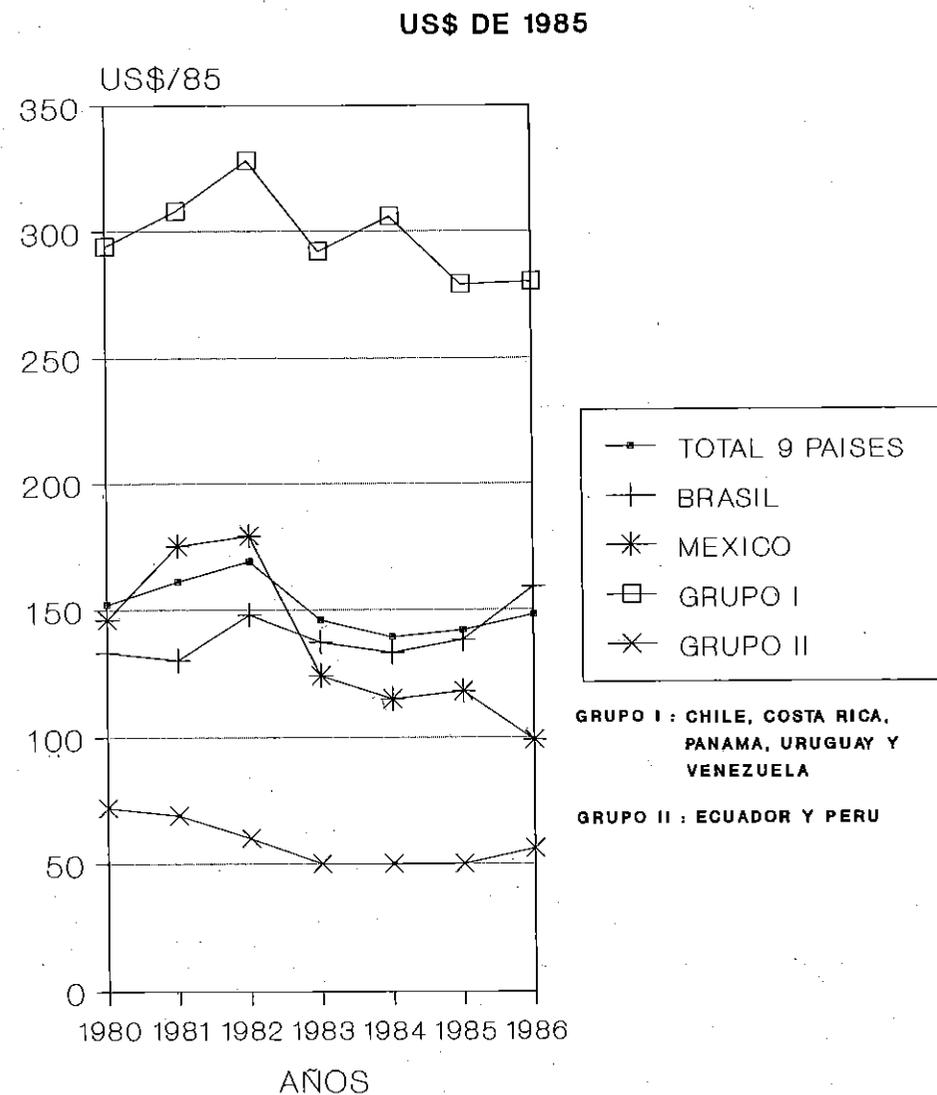
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	152	161	169	146	139	142	148
BRASIL	133	130	148	137	133	138	159
CHILE	260	282	303	270	271	260	251
COSTA RICA	254	224	182	188	210	199	264
ECUADOR	107	101	92	77	78	82	87
MEXICO	146	175	179	124	115	118	99
PANAMA	285	289	301	332	353	351	367
PERU	56	54	45	37	36	34	41
URUGUAY	271	308	332	256	227	230	253
VENEZUELA	330	341	369	325	353	303	297

INDICE 1980 = 100

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	100,0	105,9	111,2	96,1	91,4	93,4	97,4
BRASIL	100,0	97,7	111,3	103,0	100,0	103,8	119,5
CHILE	100,0	108,5	116,5	103,8	104,2	100,0	96,5
COSTA RICA	100,0	88,2	71,7	74,0	82,7	78,3	103,9
ECUADOR	100,0	94,4	86,0	72,0	72,9	76,6	81,3
MEXICO	100,0	119,9	122,6	84,9	78,8	80,8	67,8
PANAMA	100,0	101,4	105,6	116,5	123,9	123,2	128,8
PERU	100,0	96,4	80,4	66,1	64,3	60,7	73,2
URUGUAY	100,0	113,7	122,5	94,5	83,8	84,9	93,4
VENEZUELA	100,0	103,3	111,8	98,5	107,0	91,8	90,0

FUENTE: Calculos propios con base en datos ILPES y FMI

GRAFICO 8.4  
EVOLUCION DE GASTO SOCIAL PER CAPITA,  
algunos países de América Latina 1980 - 1986



FUENTE: Cuadro 8.2.

CUADRO 8.3  
9 PAISES DE AMERICA LATINA, gasto social real\* per capita 1986

PAISES	EN US\$ DE 1985	GASTO REAL PPA*
BRASIL	159	339
CHILE	251	932
COSTA RICA	264	617
ECUADOR	87	225
MEXICO	99	250
PANAMA	367	657
PERU	41	87
URUGUAY	253	585
VENEZUELA	297	396

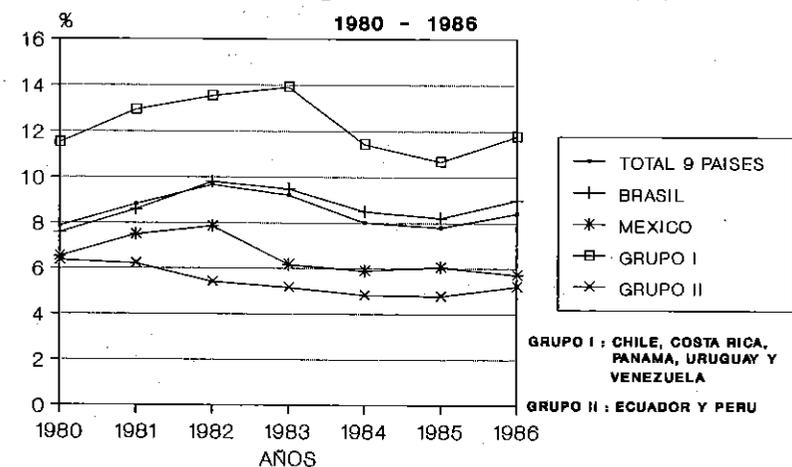
FUENTE: Cálculos propios con base en datos ILPES y FMI  
\* Gasto per cápita usando como factor de conversión las Paridades de Poder Adquisitivo (PPA) de 1987, según

CUADRO 8.4  
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN EL PIB, 9 países de América Latina 1980-1986 (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	7,87	8,82	9,67	9,22	8,02	7,80	8,41
BRASIL	7,58	8,59	9,80	9,50	8,51	8,21	9,01
CHILE	16,53	18,44	22,75	20,88	21,02	19,71	18,36
COSTA RICA	15,68	13,86	12,78	14,23	13,67	12,66	16,44
ECUADOR	6,24	5,94	5,45	5,12	4,86	4,93	5,30
MEXICO	6,53	7,49	7,87	6,16	5,90	6,05	5,71
PANAMA	12,96	13,24	13,67	15,47	16,32	15,60	15,89
PERU	6,40	6,40	5,39	5,18	4,81	4,63	5,14
URUGUAY	13,58	15,72	19,32	15,53	13,54	13,25	13,93
VENEZUELA	8,41	9,70	9,45	11,25	7,90	7,80	8,79

FUENTE: Cálculos propios con base en datos ILPES y FMI

GRAFICO 8.5  
EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE GASTO SOCIAL EN EL PIB,  
algunos países de América Latina (%)



FUENTE: Cuadro 8.4

347. En cuanto a las fluctuaciones de este indicador, se observa que existe cierta correspondencia con el del gasto social per cápita. El aumento del nivel de estas erogaciones en Panamá está asociado a una elevación de su participación en el PIB. En Perú y Ecuador el indicador tiene un curso paralelo al gasto por habitante: disminución hasta 1985 y aumento en 1986. Una relación semejante se observa para México, Chile y Venezuela, aunque con desfase de un año para este último país. Primero se tiene un ascenso y luego una caída en las dos medidas. En fin para Costa Rica la tendencia es similar aunque no hay una variación en igual sentido en el año 85.

### B.3. Gasto Social como porcentaje del Gasto Total del Gobierno Central.

348. Este tercer indicador muestra la importancia que el gobierno concede a las actividades sociales. En una época de crisis indica si en la eventualidad de aminorar el gasto público, se recurre a la reducción de programas sociales. Sin embargo, los recursos destinados a lo social pueden disminuir aunque este indicador muestre un aumento de su peso en relación al gasto público central total. Ello puede darse cuando este último baja y se produce una reasignación interna en beneficio de lo social, proporcionalmente menor a la disminución del gasto total. Lo inverso también es verdadero. Si el gasto total sube, aún cuando el porcentaje del

mismo destinado a lo social descienda, puede suceder que se cuente con mayores recursos para los programas de este tipo.

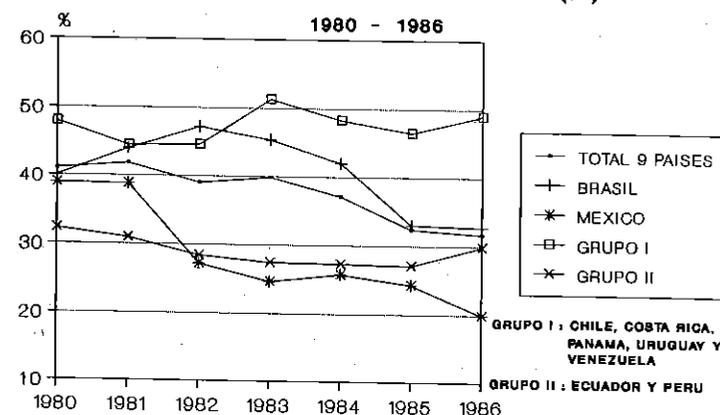
349. En este indicador los niveles promedio se mueven entre 42 y 32% para el conjunto de los nueve países; en los del grupo I oscilan entre 46 y 52% y en los del grupo II entre 28 y 32% (Cuadro 8.5 y Gráfico 8.6). No existe tampoco una relación clara entre los valores que asume y los del PIB por habitante.
350. Si bien la tendencia general latinoamericana es al descenso de la proporción gastos sociales/gastos totales, hay situaciones disímiles entre los países. Panamá tiene oscilaciones importantes en este indicador, que contrastan con su tendencia estable en los anteriormente considerados. La participación del gasto social ecuatoriano en el del gobierno central disminuye 25% durante el período, aunque también con fluctuaciones. Perú exhibe caídas a este respecto en 83-85, y una recuperación en el 86. México, Chile y Venezuela, por su parte, ofrecen comportamientos diferentes. La tendencia sostenida es a la baja en México, de forma que se reduce a la mitad la proporción de los gastos sociales dentro del conjun-

CUADRO 8.5  
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO DEL  
GOBIERNO CENTRAL, 9 países de América Latina 1980-1986 (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	41,06	41,79	39,05	39,89	37,13	32,42	31,72
BRASIL	40,00	44,00	47,17	45,38	42,03	33,05	32,73
CHILE	59,03	62,63	66,67	65,42	64,49	63,02	61,47
COSTA RIC	62,62	66,00	69,46	58,97	59,91	58,08	62,24
ECUADOR	43,86	36,95	35,16	38,66	37,06	32,68	33,61
MEXICO	38,93	38,83	27,25	24,64	25,77	24,33	19,90
PANAMA	39,63	38,84	36,29	44,74	45,08	48,42	47,37
PERU	27,42	28,06	25,07	22,42	22,75	22,62	27,80
URUGUAY	62,19	63,13	65,25	62,05	57,44	59,08	61,37
VENEZUELA	38,28	32,73	32,59	44,50	39,19	38,30	41,25

FUENTE: Cálculos propios con base en datos ILPES y FMI

GRAFICO 8.6  
EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL  
EN EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL,  
algunos países de América Latina (%)



FUENTE: Cuadro 8.5

to de los del gobierno central. Chile alcanza su máxima participación en el 82 y luego adquiere un rumbo descendente que lleva el indicador a un nivel un tanto más alto que el de 1980. Venezuela alcanza su participación mayor en 1983 para posteriormente lograr un aumento neto en el período. En Costa Rica se tiene lugar un incremento en el 82, una caída drástica en el 83 y una recuperación en los años posteriores.

351. Esta diversidad es expresión de respuestas variadas que guardan relación con las orientaciones adoptadas para las políticas macroeconómicas y en especial con programas de ajuste, y de otra parte con la disponibilidad de recursos, el acceso al crédito externo y el monto destinado al pago de la deuda pública.

#### B.4. Los indicadores vistos en su conjunto.

352. Como lo muestra claramente la gráfica 8.7, la evolución del gasto social per cápita y la del gasto social como porcentaje del PIB guardan una estrecha relación. En cambio, la proporción que el gasto social representa del gasto total del gobierno central tiene un comportamiento distinto que se explica por las tendencias del presupuesto total. En el conjunto del período este último indicador cae rápidamente en forma casi continua a partir de 1982, mientras los otros dos tienen un comportamiento fluctuante. En conjunto, para los seis años, el gasto social/gasto total representa menos del 80% de lo que era en 1980, una caída mucho ma-

yor que la del PIB per cápita y que la del gasto social per cápita que terminaron el período con índices cercanos a 90. En cambio la proporción del gasto social en el PIB aumenta ligeramente en el período, mostrando el esfuerzo gubernamental para impedir que el gasto social se deteriore tan rápidamente como el PIB. La razón de estos comportamientos disímiles se encuentra en buena parte, en el peso creciente del pago de la deuda en el presupuesto total de los países que provocó un aumento de la proporción entre el gasto de los gobiernos centrales y el PIB.

353. En los Gráficos 8.8 a 8.11 se ilustra la relación de los indicadores tomados en cuenta y del PIB per cápita para Brasil, México y los grupos de países I y II. Llama la atención, porque no se ajusta a las tendencias comentadas, el desempeño de los países reunidos en el grupo II (Perú y Ecuador). Para ellos los tres indicadores de gasto social siguen una trayectoria similar a la del PIB per cápita, aunque el descenso de los indicadores los lleva más abajo que el PIB per cápita. En estos países la crisis parece tener un efecto directo sobre los niveles del gasto social.

#### B.5. Composición del gasto social.

354. Como lo manifiesta el Gráfico 8.12, existe también una gran diversidad, no solo en la participación del gasto social dentro del gasto total, sino también en la composición interna del gasto social por sectores sociales. En este punto los datos entre países no son del todo comparables, pero dan un panorama global de estructuras presupuestales diferentes.

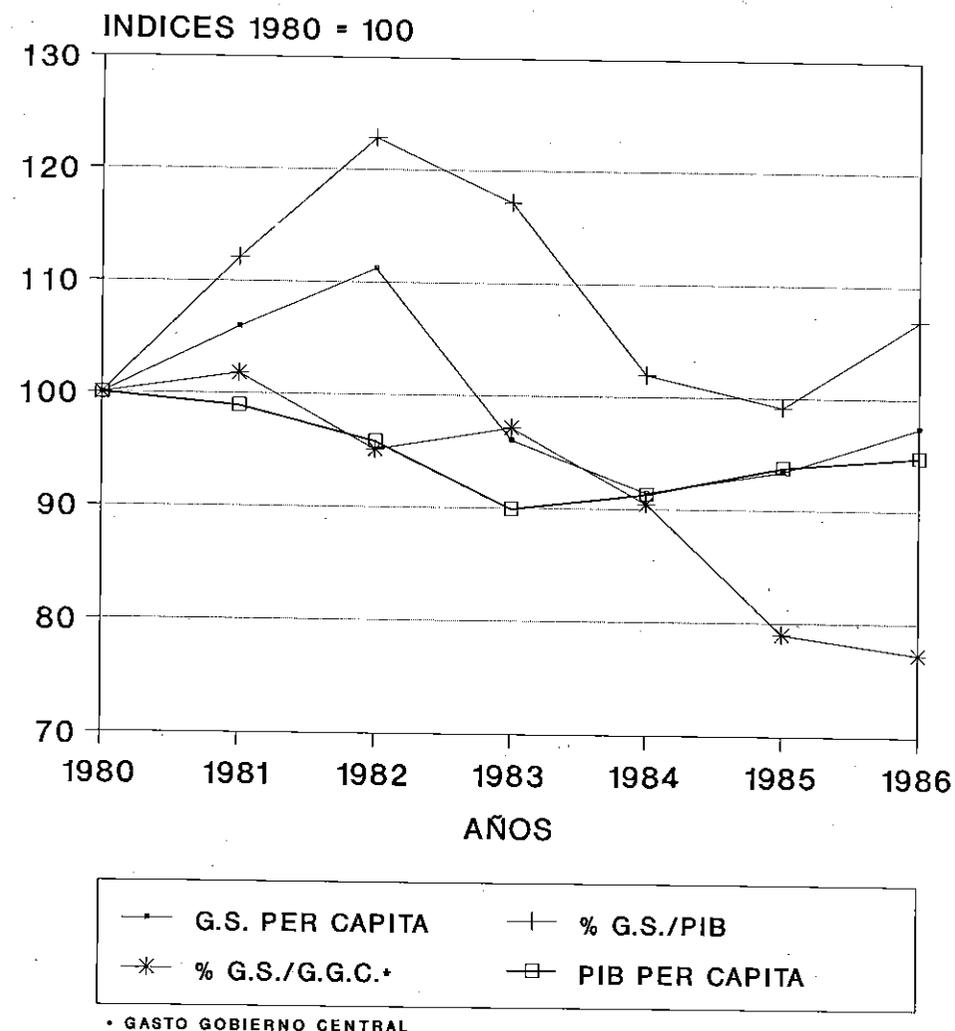
355. En Brasil, Chile y Uruguay predominan los gastos de seguridad y asistencia social, mientras que en Ecuador y Perú los de educación. Costa Rica, Panamá y Venezuela tienen estructuras presupuestales más equilibradas entre los distintos sectores.

#### C. CRITERIOS GENERALES DE POLITICA SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

356. Aunque la superación de la pobreza no es el objetivo único de las políticas sociales, ya que éstas están ligadas también a la integración nacional, a la creación de una identidad nacional y, muy destacadamente, a la formación de personal altamente calificado para la transformación productiva, la perspectiva aquí adoptada da por supuestos estos objetivos y se concentra en el de la superación de la pobreza.

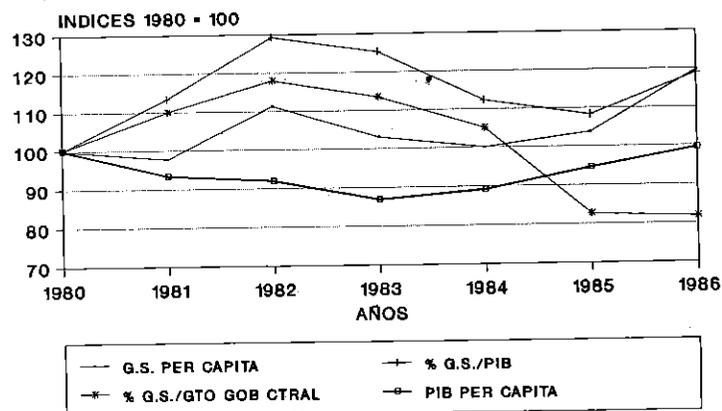
357. Los criterios generales de política social para la superación de la pobreza, o política de satisfacción de necesidades básicas específicas que se presentan en esta sección parten de las siguientes premisas y de sus corolarios.

GRAFICO 8.7  
EVOLUCION DE GASTO SOCIAL (G.S.),  
Total 9 países de América Latina 1980 - 1986



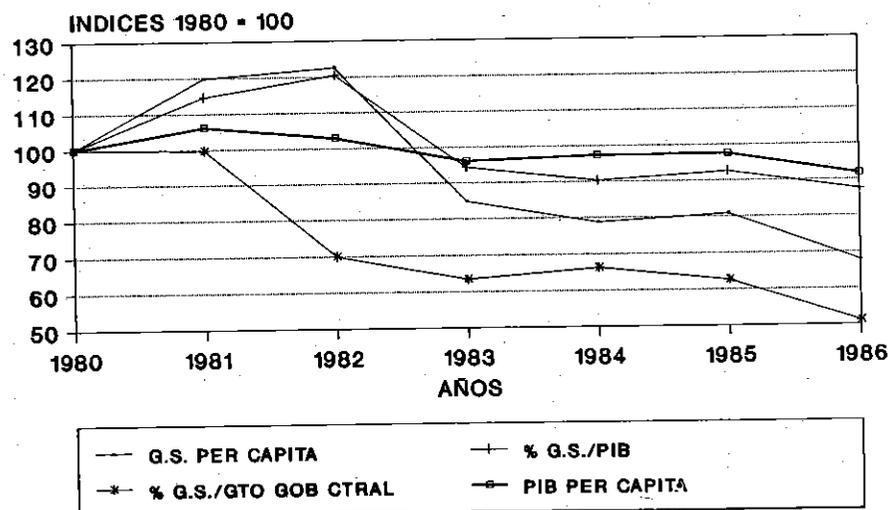
FUENTE: Cuadros 8.2, 8.4 y 8.5

**GRAFICO 8.8**  
**EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL (G.S.),**  
**Brasil 1980 - 1986**



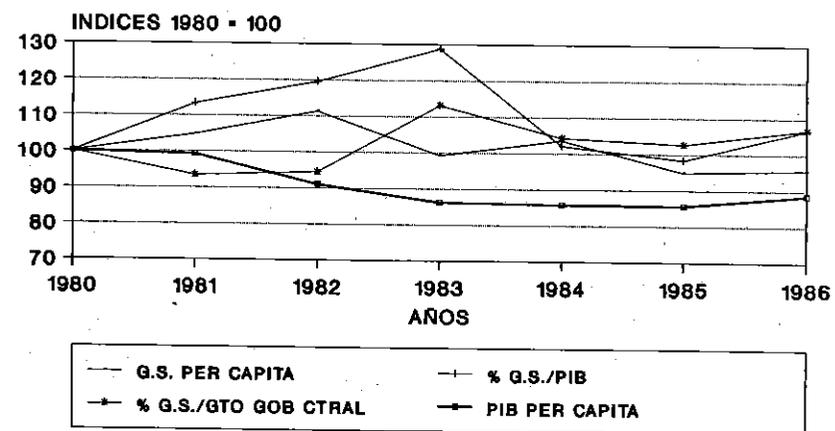
FUENTE: Cuadros 8.2, 8.4 y 8.5, y CEPAL.

**GRAFICO 8.9**  
**EVOLUCION DE GASTO SOCIAL (G.S.)**  
**México 1980 - 1986**



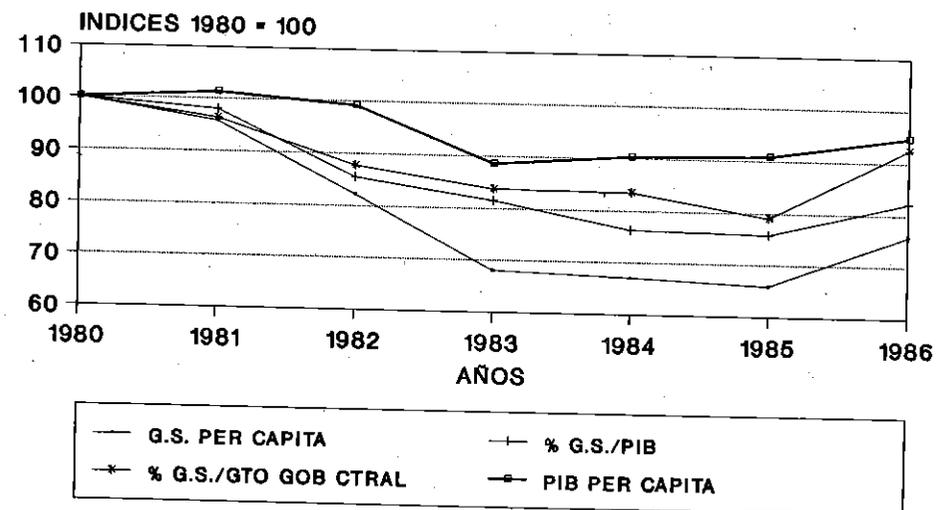
FUENTE: Cuadros 8.2, 8.4 y 8.5, y CEPAL.

**GRAFICO 8.10**  
**EVOLUCION DE GASTO SOCIAL (G.S.)**  
**Grupo I\* 1980 - 1986**



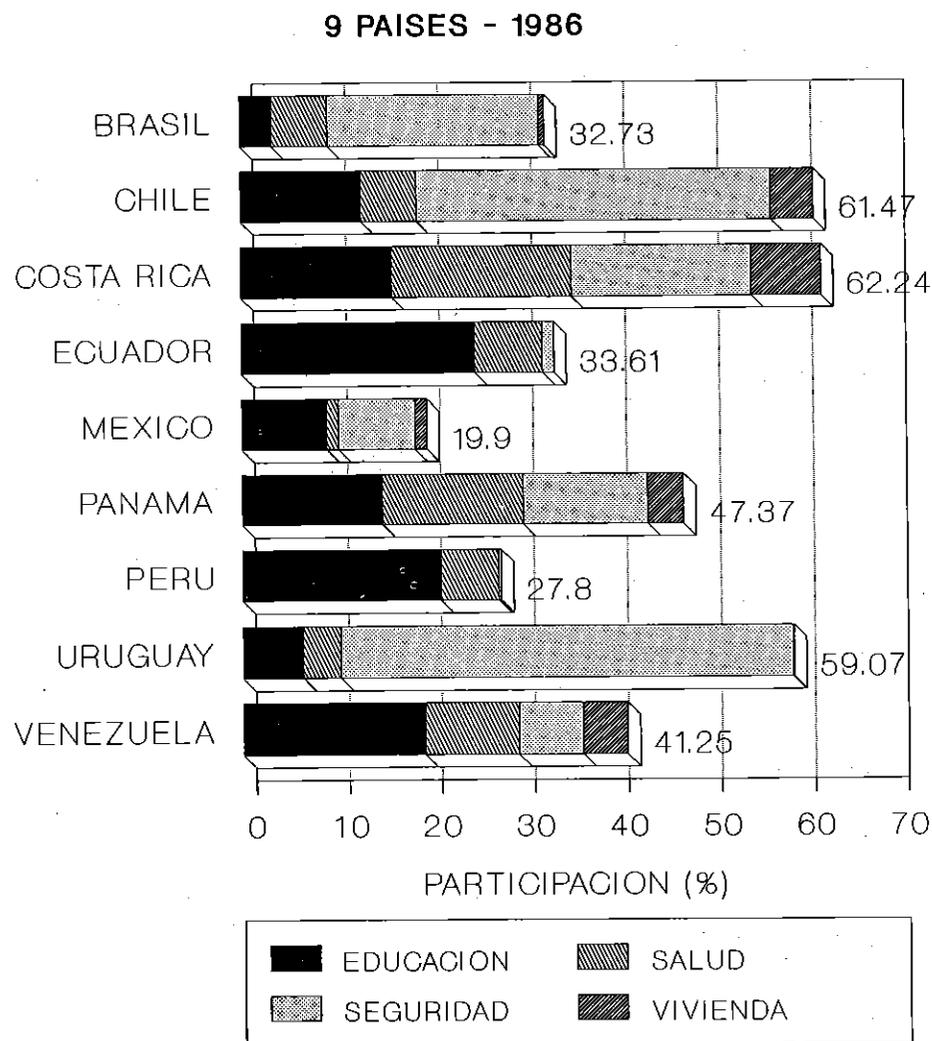
\* Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.  
FUENTE: Cuadros 8.2 y 8.5 y CEPAL.

**GRAFICO 8.11**  
**EVOLUCION DE GASTO SOCIAL (G.S.)**  
**Grupo II\* 1980 - 1986**



\* Ecuador y Perú  
FUENTE: Cuadros 8.2, 8.4 y 8.5, y CEPAL.

GRAFICO 8.12  
PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIALES EN  
EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 9 países - 1986



358. La primera premisa sostiene que todos los individuos, por el sólo hecho de existir, tienen derecho a una vida digna, lo que puede expresarse también como el derecho a satisfacer sus necesidades básicas, o como el derecho a no ser pobre. De esta premisa se desprenden los siguientes corolarios:

- La población beneficiaria de un programa social no está recibiendo un favor, sino un servicio al que tiene derecho.
- 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" que sólo tengan derecho a recibir "servicios de segunda".

359. Las implicaciones de esta premisa y de sus corolarios son múltiples. La puesta en práctica del corolario a) supondría acabar con el paternalismo y el clientelismo. Supone un vuelco radical en las relaciones entre el servidor público y la población, en la que ésta pasa de solicitar una dávida graciosa a exigir sus derechos y aquél de comprar un voto con un favor, a ser auténtico servidor público.

360. El corolario b) implica la no aceptabilidad, en principio, de modalidades de atención inferiores para ciertos grupos en razón de su pobreza. Esto supone, siempre, fijarse como objetivo la no existencia de esta discriminación negativa.

Si las circunstancias obligan a optar temporalmente entre un servicio de segunda a ningún servicio, su establecimiento debe considerarse transitorio y concebirse como una anomalía que deberá remediarse pronto. No toda modalidad distinta o más barata es de segunda. La calidad de la modalidad de atención tiene que juzgarse por su cobertura y resultados. Por ejemplo, un abastecimiento de agua a través de mangueras de polietileno recicladas, sólo se considerará inferior a un acueducto metálico si presenta problemas de cantidad, regularidad y calidad del agua abastecida. Si con estos criterios resulta tan buena como la tubería metálica, no será una solución de segunda. En cambio constituirá una solución de segunda un servicio de salud que sólo cubra los riesgos que puedan ser atendidos por un paramédico o por un médico, pero no los que requieran hospitalización o cirugías. El servicio sería de segunda porque no cubre todos los riesgos de salud.

361. La segunda premisa consiste en que la sociedad puede concebirse como una estructura en la que interactúan cuatro subsistemas socioeconómicos: el público, el privado lucrativo (empresas privadas), el solidario (familia, comunidad, asociaciones) y el no lucrativo (fundaciones, ONG's, agencias internacionales de cooperación técnica, etc.). Los procesos de producción, distribución y consumo son el resultado global de la inte-

racción de estos cuatro subsistemas. El nivel de desarrollo, los niveles de bienestar y de pobreza solo pueden ser entendidos cabalmente en el marco de la interacción entre ellos. Igualmente puede verse que lo económico y lo social radican en estos cuatro subsistemas. Mientras el privado lucrativo es ámbito de lo económico, el público y el solidario son ámbitos tanto de lo económico como de lo social (de la producción y del consumo) y el no lucrativo podría ubicarse predominantemente en lo social.

362. De aquí se derivan corolarios para las políticas públicas y, en particular, para la política social. Un primer corolario es que toda acción (u omisión) pública produce una reacción en los otros subsistemas que es necesario prever para evitar el fracaso de las políticas públicas. Un ejemplo puede ilustrarnos: Un programa de complementación alimentaria a escolares aumentó 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".

Otro ejemplo, ligado más a la omisión pública, es el surgimiento en la Región de formas comunitarias de sobrevivencia (ollas comunes, comprar juntos, etc.), respuesta del subsistema solidario ante la crisis del subsistema privado y la lentitud o falta de reacción del subsistema público.

363. Un segundo corolario es la necesidad de articular plenamente la política económica y la social, configurando una política socioeconómica integrada por sus objetivos unificados y su manejo instrumental coherente.
364. El tercer corolario es la necesidad de aumentar la importancia política de los sectores sociales, como una de las condiciones necesarias para superar su subordinación a las políticas económicas.
365. El cuarto 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.
366. Para enfrentar este reto central se requiere una política social guiada por los siguientes criterios:
- a) El papel orientador del Estado es fundamental para hacer posible la confluencia de los otros subsistemas.
  - b) Debe convertirse en una auténtica política de Estado rebasando, por tanto, la temporalidad de los gobiernos. Esta estabilidad puede lograrse a través de la concertación con todos los partidos políticos y

en ello puede desempeñar un papel fundamental el poder legislativo.

- c) Las actividades deben emprenderse conjuntamente, entre el sector público y el subsistema solidario, lo que supone la participación de éste en todas las fases de la política, desde el diseño hasta la evaluación y el control. Las familias y las comunidades dejan de ser objetos pasivos de la política para convertirse en sus sujetos. La participación de los subsistemas no lucrativo y privado lucrativo puede asumir diversas modalidades pero debe procurarse su complementariedad.
  - d) La definición de objetivos y actividades, y la división de responsabilidades requiere de concertación con los otros tres subsistemas, lo que supone también la corresponsabilidad.
  - e) El control de los procesos, no solamente para asegurar la honestidad en el manejo de fondos sino también para evitar desviaciones de los programas, debe estar en manos de la población beneficiaria (control social).
  - f) La participación y la concertación deberían asegurar el respeto a las tradiciones, concepciones y opiniones de la comunidad.
  - g) La transparencia informativa, que supone el carácter público de la información en todos los aspectos del programa (objetivos, costos, etc.), es condición necesaria para el cumplimiento de muchos de los criterios anteriores.
  - h) La descentralización del sector público es condición necesaria, pero no suficiente, de la participación y de los demás criterios antes señalados. Para que el sector público sea proparticipatorio se hace necesario reformarlo a fondo para sustituir el modelo normativo, jerárquico e inflexible actual, por uno flexible, orientado por resultados (gerencia pública flexible). (Esta reforma se analiza en el capítulo 9).
  - i) Por último, la estrategia requiere superar la fragmentación sectorial, arribando a una auténtica intersectorialidad.
367. Además de los criterios anteriores, que se refieren a lo que podría llamarse el "estilo de las políticas sociales", éstas deberían guiarse por los siguientes criterios adicionales:
- a) La política social debe estar orientada centralmente a la búsqueda de mayor equidad social y de género. Para alcanzar mayor equidad es indispensable partir del hecho que los individuos tienen diferentes necesidades (vbgr. las necesidades de la mujer asociadas a la reproducción), lo que lleva a postular que se alcanza la equidad, cuando cada persona tiene acceso a recursos adecuados a sus necesidades. También es necesario aceptar que la verdadera igualdad de

oportunidades se alcanza solamente mediante el "trato desigual a desiguales", lo que significa que la política compensa las desventajas de las personas, por ejemplo proveyendo alimentos escolares a los niños pobres. En los aspectos financieros, la equidad se traduce en que paga más quien más tiene, lo que puede aplicarse tanto a la tributación como a las tarifas del sector público.

- b) La eficacia y la eficiencia de la política son evaluadas por el objetivo de disminuir la pobreza, de tal manera que resultan eficaces la política, los programas y proyectos que las disminuyen efectivamente y eficientes las que lo logran a costos más bajos.
  - c) Este objetivo solo puede ser alcanzado eficientemente mediante la focalización, que debe ser entendida como programas y proyectos que efectivamente llegan y benefician a los pobres, con un mínimo de filtraciones hacia otros grupos poblacionales. La focalización supone la selectividad, terreno en el cual suelen ser más eficientes los mecanismos de selectividad territorial y de autoselectividad. Dado que en los niveles carenciales de la población hay una gradación que parte de la pobreza total pasa por las pobrezas parciales y llega hasta grupos que se encuentran en riesgo de pobreza (vbgr. aquellos que tienen un ingreso entre 1.0 y 1.2 veces la línea de pobreza), la focalización debe ser entendida también como una gradación de subsidios y apoyos, diseñados de acuerdo con la relación entre necesidades y recursos de la población. La idea es que los subsidios públicos más los recursos de las familias permitan a todas ellas satisfacer sus necesidades básicas.
  - d) La política ha de ser también suficiente. Si se queda a la mitad del camino, provoca desaliento y desperdicio de recursos.
368. 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. En la sección de alimentación y nutrición se presenta una visión integral de muchos de estos criterios, tal como se desprende del análisis de una experiencia exitosa.
369. En el capítulo que sigue se presentan las políticas sociales en campos específicos. En todas ellas y, en particular en las de alimentación y salud deben tenerse presentes los dos elementos que la conforman: el de compensación social y el de transformación estructural.

## POLITICAS SOCIALES EN CAMPOS ESPECIFICOS. SITUACION, PERSPECTIVAS, POLITICAS Y PROGRAMAS

### A. ALIMENTACION Y NUTRICION.

#### A.1 Situación y Perspectivas

370. Para que cualquier organismo pueda vivir y reproducirse, requiere de un mínimo de nutrientes. Este insumo (ingesta de alimentos), lo obtiene directamente como tal del medio o lo transforma en su cuerpo asimilándolo como energía. Recientes investigaciones establecen que entre los distintos nutrientes requeridos no existe la posibilidad de sustitución. Es decir, cada nutriente es irremplazable.
371. Sin embargo, los tejidos están fabricados básicamente a partir de proteínas, de modo que cuando el cuerpo sufre un déficit de calorías, el organismo no puede evitar consumirse a sí mismo, y así genera energía destruyendo tejidos en forma generalizada, lo cual produce los síntomas convencionales de la subalimentación: pérdida de peso con relación a la talla y/o a la edad y, para períodos de privación prolongados, desaceleración en el crecimiento. La desnutrición hace referencia a estos patrones insanos de desarrollo.
372. La desnutrición se diferencia de la definición de hambre. Esta última es la sensación de malestar producida cuando el nivel de calorías es bajo. Todas las personas tienen necesidad de los mismos factores nutritivos durante su vida, pero en diversas cantidades que dependen de la edad, el sexo, el tamaño del cuerpo, la actividad y el estado de salud. Para efectos de estimar la proporción de población con probable desnutrición, se toma como punto de quiebre o "línea de desnutrición", un nivel equivalente a 1.4 veces la TMB, entendiéndose por TMB al gasto de energía requerida por un persona "en estado de ayuno y reposo absoluto en un ambiente templado". Este nivel (1.4 TMB) corresponde al que los expertos estiman constituye una guía útil para estimar desnutrición.

373. Para la definición del subconsumo a nivel agregado, se ha tomado como punto de quiebre o "líneas de subconsumo" la estimada recientemente por CEPAL-PNUD (RLA/86/004) como el nivel de calorías requeridas por una persona cuyo peso, estatura y actividad sean representativos del conjunto de la población y que se ha denominado "norma básica" (NB). Con los criterios mencionados se ha estimado la incidencia de la desnutrición y del subconsumo para aquellos países en donde se disponía de distribuciones de ingreso recientes (alrededor de 1980).
374. De los diez países considerados, sólo Argentina, Chile, Panamá y Venezuela muestran índices de desnutrición superables en plazos muy cortos, pues en el resto las cifras bordean o rebasan -en muchos casos con creces- el nivel del 25% (incluye Brasil, Colombia, México, Perú, Guatemala y Honduras).
375. Los índices de subconsumo exhiben, por su parte, niveles muy altos en todos los países, con excepción tal vez de la Argentina que, no obstante el alto nivel medio de la ingesta calórica tiene, sin embargo, a casi el 18% de su población por debajo de la norma básica. El promedio ponderado de los países incluidos indicaría que alrededor de un 44% de la población estaría en condición de subconsumo, cifra que coincide con las estimaciones del nivel de pobreza de 1980 por LP.
376. Otra referencia de diagnóstico es la de niños que muestran evidencia de desnutrición. En lo que hace al status nutricional de éstos, en países como Ecuador, Perú, Bolivia, El Salvador, Brasil y Haití la incidencia de la desnutrición en menores de hasta 5 años afecta a más de una tercera parte de la población infantil. En las relaciones peso/edad, indicador de situaciones más crónicas y agudas, el grado de incidencia de la desnutrición muestra valores más altos aún en países como Colombia, Panamá y Costa Rica.
377. A partir de los supuestos implícitos en las proyecciones del estudio de la FAO, "Agricultura al 2000", se ha hecho un intento para estimar los niveles de producción y de uso de insumos requeridos para generar una oferta suficiente para la eliminación del subconsumo que se estima que prevalecerá a fines del milenio. Según estas proyecciones, la disponibilidad energética al 2000 será alrededor de un 7.5% superior a la prevalente en el período 1983/1985; sin embargo, dicha disponibilidad resultará insuficiente para superar la presencia de población en riesgo de desnutrición y con mayor razón el subconsumo. Para lograr los niveles de ingesta indicados, los países con situaciones más críticas de subconsumo tendrían que elevar la disponibilidad en los principales rubros alimenticios en proporciones que van desde un 50% a más de un 100% de los niveles estimados como probables en dichas proyecciones.

## A.2 Elementos de Política

378. Las consideraciones expuestas ilustran la complejidad de los problemas que se plantean a los países en sus esfuerzos para asegurar el abastecimiento alimentario. Desde el punto de vista político se requiere una firme determinación de los gobiernos para redefinir prioridades y apoyar consecuentemente las medidas destinadas a movilizar y reasignar los recursos que fuera menester. Desde el punto de vista operativo se requiere de un mecanismo coordinador de la planificación sectorial con la del sistema alimentario y de éste con los planes nacionales de desarrollo. La noción de planes o estrategias alimentarias nacionales responde precisamente a esta necesidad.
379. Mediante los planes alimentarios se persigue compatibilizar las metas de producción de alimentos con las necesidades alimentarias, determinando el empleo e ingreso requeridos para que esas necesidades puedan convertirse en demanda efectiva. Esencialmente debe determinarse cuáles productos y qué volúmenes de ellos es aconsejable y conveniente producir para atender las necesidades de alimentación. Interesa especificar qué tipo de explotación agrícola deberá asumir la responsabilidad de producirlos y cuál apoyo gubernamental se requiere con ese fin. Deberán señalarse las pautas tecnológicas para su producción, atendiendo a la dotación de recursos con que cuenta el país.
380. Consecuentemente deberán determinarse y evaluarse socialmente grados posibles y convenientes de autosuficiencia alimentaria. La posibilidad está referida tanto a la disponibilidad y conservación de los recursos naturales como a la situación económica que enfrenta cada país. La conveniencia responde al costo económico o costo de oportunidad de la producción de alimentos básicos, en términos de los usos alternativos de los recursos empleados en su producción.
381. Asegurar niveles nutricionales aceptables para una población en continuo crecimiento puede requerir la fijación de parámetros normativos de consumo alimentario, es decir, metas preestablecidas de niveles nutricionales, en lugar de esforzarse en producir internamente los productos requeridos para mantener los patrones de consumo prevalecientes. Podrían entonces considerarse ciertos alimentos que, ya sea por no integrar el flujo de productos usualmente internacionales o por constituir derivados de especies autóctonas, han quedado marginados de apoyo gubernamental y desplazados por otros productos recibidos en el pasado sobre bases concesionales.

382. Es posible que del análisis anterior resulte aconsejable limitar en un inicio la autosuficiencia alimentaria a un número reducido de productos, seleccionados con el criterio de suministrar los elementos nutricionales recomendados para una dieta básica. Las políticas de apoyo estarían entonces dirigidas a concentrar los escasos recursos financieros y de inversión disponibles, canalizándolos a la producción de tales alimentos.
383. Definidos los aspectos centrales de objetivos, metas e instrumentos de política, deberán derivarse los programas y proyectos de inversión, necesidades de financiamiento y cooperación técnica para cada uno de los componentes de la cadena alimentaria, desde la producción hasta la transformación, almacenamiento, transporte y distribución y, finalmente, el consumo. Se establece así un sistema integrado por los diferentes programas y proyectos que permite la compatibilización de las metas de cada componente.
384. El objetivo de lograr niveles nutricionales establecidos, está estrechamente relacionado con las pautas y hábitos de consumo de la población. Un plan alimentario no debería dejar de lado el análisis de las costumbres, creencias, actitudes y otras variables culturales que condicionan dichos hábitos alimentarios, e incluir como necesidad educativa, toda acción en ese campo encaminada a mejorar la dieta alimentaria prevalente.
385. La diversidad en el tipo y magnitud de los problemas de acceso que enfrentan los distintos grupos sociales y la necesidad de elevar la eficiencia en el uso de los recursos hace necesarias la delimitación socio-espacial de la población en riesgo, (focalización) y la elevación del tipo y magnitud del impacto por unidad de recurso invertido. Ello reduciría los costos finales respecto a políticas de cobertura amplia o baja capacidad de discriminación, como los subsidios generalizados a ciertos alimentos. Al respecto, mientras más precisa es la delimitación de la población objetivo, menor es el costo directo (monto del subsidio u otros recursos) para alcanzar un determinado resultado, pero mayor es el costo administrativo de dicha delimitación, siendo sólo la práctica la que puede determinar el punto de equilibrio.
386. Tanto para la delimitación de la población objetivo como para el diseño mismo de las políticas de acceso, es necesario distinguir dos tipos genéricos de problemas de acceso insuficiente: i) los de vulnerabilidad biológica de grupos específicos (mujeres embarazadas, nodrizas, niños en edad preescolar, etc.) o la falta de micronutrientes en regiones o grupos sociales determinados (yodo, vitamina A); y ii) los problemas de insuficiencia calórico-protéica derivados de la insuficiencia de recursos para su acceso.

387. Ambos tipos de problemas de acceso insuficiente requieren, mientras no se resuelvan las causas de fondo que las explican, diversos programas asistenciales. El análisis de algunas experiencias en la Región permite desprender lecciones que pueden ser útiles para el diseño de programas similares en el futuro. Metodológicamente será tratado el tema a partir de respuestas a los problemas más importantes identificados en este tipo de acciones.
388. Distribuir adecuadamente un subsidio alimenticio de 100 gr de carbohidrato (500 Kcal aprox.) con un costo de US\$0.015 por habitante-día, por ejemplo, puede costar varias veces más que dicho subsidio si se hace a través de una estructura piramidal convencional. Con este sistema crecen, además, los riesgos de "filtración" fuera de la población objetivo. La única vía para reducir costos y evitar filtraciones es entregarle a la comunidad organizada la realización de estas tareas. En subsidios con un vasto campo de acción, sólo el control social puede evitar las desviaciones masivas de los recursos. Es decir, si a una organización comunitaria se le transfieren subsidios limitados con un objetivo claramente definido y en forma totalmente transparente para la comunidad, los beneficiarios y sus familias serán los más interesados en realizar un estricto control que redundará en una eficaz focalización.
389. En ocasiones la "filtración" o desvío se produce por razones de tipo cultural, tales como la distribución de alimentos no aceptables. Cuando el desvío ocurre a nivel de los usuarios, es indicativo o de la no necesidad real del subsidio, o de que su valor de mercado permite intercambiarlo por recursos convencionales más abundantes y aceptables que generalmente lo reemplazan, lo cual indica deficiencias en el diseño del programa.
390. Las soluciones más imaginativas incorporan a los representantes políticos de las comunidades actuando hombro a hombro con éstas. En vez de la estructura ejecutiva vertical al mando de un director, colocado para capitalizar precisamente los beneficios de las acciones en favor de un partido, los programas que han podido superar esta dificultad, incorporan representantes políticos de los partidos mayoritarios localmente, en lo posible relacionados con la población asistida, tales como concejales locales, reunidos en un Consejo Directivo con los representantes de los Comités Operativos de la comunidad que ejecutan el programa. Se establecen así, en forma natural, controles cruzados que generalmente son capaces de independizar las acciones de los intereses de tipo sectario.
391. Ha sido repetidamente demostrado que el beneficio obtenible de un ingreso femenino, (monetario o no monetario) redundará con mayor eficacia que el masculino, en la satisfacción de necesidades básicas a nivel

familiar. La mujer es el canal natural para focalizar subsidios al interior de la familia.

La responsabilidad femenina en el manejo del hogar, se traduce en una disponibilidad para el trabajo comunitario y puede ser aprovechada con ventaja para la ejecución y control de programas asistenciales. Los Comités de Madres organizados para distribuir subsidios alimentarios, para prestar servicios de educación pre-escolar o para distribuir el agua en la comunidad, son elemento esencial de muchos programas asistenciales exitosos. Un programa de esta clase, fundamentado en las capacidades anteriormente descritas, es también un programa de promoción de la mujer al interior de la sociedad ya que la integra a la gestión efectiva de la satisfacción de una o más necesidades básicas.

392. Uno de los primeros elementos requeridos para transformar un programa de subsidios por uno de corte económico y productivo, es la incorporación de aportes reales de la sociedad servida a los bienes o servicios. En casos avanzados, los comités de usuarios crean empresas que procesan y distribuyen para el gobierno y en franca competencia entre ellos, los elementos del subsidio o los servicios. La calidad del servicio o de la acción, se convierte en criterio de éxito y en factor de ingreso para sectores de la comunidad organizada.

### A.3 Programas

393. El acceso efectivo de la población pobre a los alimentos necesarios, se puede facilitar por las siguientes vías, entre otras: logrando un menor precio de venta al consumidor, distribuyendo complementos alimentarios, autoproduciendo alimentos a bajo costo. Sobre esta base se pueden formular diversos tipos de programas; los siguientes son algunos programas que han resultado exitosos en América Latina y que ilustran lo que puede hacerse en cada vía:

- Ferias populares de venta de alimentos.
- Vaso de Leche para niños, madres y ancianos.
- Producción hidropónica de alimentos en barrios populares.
- Reparto y monetización de ayuda alimentaria para apoyar producción agrícola en el área rural.

394. En caso de situaciones coyunturales críticas, como emergencias económicas, ambientales, etc., la ayuda alimentaria es crucial y estará orientada básicamente a la distribución y preparación eficiente y eficaz de alimentos, focalizados en la población pobre afectada.

### *Ferias Populares.*

395. Organizaciones vecinales pueden comprar a los productores los alimentos al por mayor y vender al por menor a un precio inferior al del comercio detallista tradicional. Estas ferias se iniciaron en Venezuela y pueden reducir en un 40% el precio de los alimentos perecederos y en un 20% el de los procesados.

### *Vaso de "Leche"*

396. Madres organizadas en comités vecinales pueden recibir los insumos para preparar y distribuir un complemento alimentario para niños de 0-6 años (no lactantes), madres embarazadas, madres lactantes y ancianos del vecindario. Esta experiencia se inició y multiplicó en Lima, transfiriéndose luego a Bogotá. La característica asistencial de esta acción puede transformarse en productiva si los comités vecinales se convierten en empresas que procesan y distribuyen para el gobierno el alimento. Igualmente esta actividad podría ampliarse a los escolares. El costo de un vaso de "leche" es menos de 2 centavos de dólar.

### *Hidroponía Popular*

397. El cultivo sin tierra adaptado a las posibilidades de las comunidades pobres, permite en la actualidad que habitantes de barrios populares puedan producir eficientemente vegetales para consumo familiar y venta. Estos cultivos se pueden realizar en los techos y patios de las viviendas, convirtiéndose en fuentes estables de ingreso y alimentación, apoyados en la producción familiar y en la asociación para la compra de insumos y comercialización. Esta actividad se inició en Bogotá y se está extendiendo a otros países de la región como Venezuela, República Dominicana, El Salvador, Panamá. La producción neta de alimentos puede ser equivalente por mes a US\$2 en promedio por metro cuadrado de cultivo, y la inversión es por una sola vez de aproximadamente US\$3 por metro cuadrado.

### *Apoyo alimentario rural*

398. Alimentos de producción nacional pueden ser comprados y distribuidos en áreas rurales, mediante fondos provenientes de la monetización de la ayuda alimentaria internacional, con la finalidad de fortalecer los programas de incremento de la producción agrícola.

## B. EDUCACION.

### B.1. Situación y perspectivas

399. La Declaración Universal de los Derechos Humanos considera que toda persona tiene derecho a la educación, y que la enseñanza elemental de-

be ser obligatoria y gratuita. Estos principios han sido adoptados por los países de América Latina y del Caribe y han recibido una alta valoración dentro de ellos. Su aplicación ha recaído históricamente en el Estado y, si bien no se ha logrado aún llevarlos a la práctica en forma cabal, han venido demandando importantes recursos. Los requerimientos derivados de la transformación tecnológica mundial obligan a revisar la delimitación del mínimo educativo, que desde un punto de vista normativo, se encuentra en el principio de obligatoriedad de la educación primaria. No obstante, la definición concreta de la enseñanza indispensable, tanto en términos de duración como de contenidos curriculares, tiene particularidades dentro de cada contexto nacional.

400. Esto lleva a observar dos grupos de la población: (i) los que tienen las edades durante las cuales se desarrolla normalmente la escolaridad primaria (que se denominarán a partir de aquí "edades de referencia") y (ii) el que agrupa aquellos que han superado esas edades. Para los primeros se analiza su asistencia a centros de educación formal, esto es, si cumplen con el proceso que les permite acceder a la educación necesaria. La no asistencia escolar en esas edades es una de las brechas a cerrar. En relación a los adultos se toma en cuenta si han aprobado la totalidad de la educación primaria, especificando el estado más crítico de esta situación: el analfabetismo.
401. Para hacer el diagnóstico sobre estos temas, los datos sobre analfabetismo se tomaron de UNESCO, y de los censos de población, los relativos al nivel educativo de los adultos. A partir de ellos se han efectuado distintas estimaciones para 1990 y 2000.
402. Respecto a los niños en edad escolar las tasas de asistencia a la educación primaria han venido aumentando progresivamente en América Latina en las últimas décadas. No obstante, hacia fines de los ochenta, entre el 14 y el 16% de ellos no asistían a establecimientos educativos. Para 1990 puede estimarse que cerca de nueve millones y medio de niños, de los 68 millones en edad escolar que existen en América Latina, no concurren a centros educativos.
403. El promedio regional encubre diferencias importantes entre naciones. Desde países con valores en este indicador, de aproximadamente el 40% (Haití y Guatemala) o del 30% (República Dominicana, El Salvador). Un caso significativo, por su tamaño, es el de Brasil: con una tasa del 23% contribuye con casi el 60% del total de niños no asistentes.
404. De otra parte las tasas brutas de asistencia expresan que los factores cualitativos de la oferta y demanda educativas tienen una incidencia importante sobre la cobertura. Existe, en la mayoría de los países, un

número más elevado de alumnos que los que correspondería tener, si todos los niños en edad escolar asistieran a la escuela. La capacidad instalada es pues más que suficiente para cubrir las demandas de los alumnos en las edades regulares de referencia. Este fenómeno expresa el efecto de la entrada tardía a la enseñanza primaria de un contingente de niños y también el de la repitencia. Con la disminución de las altas proporciones de repetición en la educación primaria y aumentando la retención, la universalización de la educación primaria completa sería un hecho en la mayor parte de los países de América Latina. De cualquier forma, algunos exhiben una tasas brutas que no alcanzan al 100%. El caso más relevante a este respecto es el de Brasil. En ellos es necesario un esfuerzo cuantitativo y no sólo cualitativo. Y, por otra parte, no parece factible que en el futuro inmediato se produzca una reducción drástica de la matrícula en 'extraedad' ya que corresponde con situaciones no solo internas de los sistemas escolares sino también con la cultura y condiciones materiales de vida de los hogares.

405. En las zonas rurales especialmente, el abandono de la escuela en tiempos de cosecha, por ejemplo, enfrenta a las familias y a los alumnos con un sistema rígido que lleva a la repitencia y a la deserción. La falta de relevancia local del currículo, las fallas en la educación bilingüe donde ésta se requiere y la falta de educadores profesionalmente capacitados contribuyen también a la repitencia y al abandono prematuro. En las escuelas unitarias donde uno o a lo sumo dos maestros deben atender cinco años de escolaridad, la pérdida de tiempo por parte de los estudiantes no involucrados en las clases de corte convencional o el trabajo rutinario en el mismo ámbito en que se dictan otros cursos, reduce sustancialmente la calidad de la educación.
406. Existen evidencias que señalan cómo las posibilidades escolares de un alumno, dependen de su nivel socioeconómico en la mayor parte de los países de la Región, en los que se ha estudiado el fenómeno. Análisis realizados en México en relación con el acceso real de los pobres a niveles de educación superior llevaron a afirmar que la educación, en la práctica, estaba más concentrada que el ingreso. Puesto que a mayores niveles educativos corresponden en general mayores ingresos en el mercado de trabajo y puesto que a mayores ingresos familiares mayor será el nivel educativo, se establece un sistema de "retroalimentación positiva" que tiende a perpetuar el estatus social familiar. La calidad de la educación primaria, en especial la de los pobres, debe ser reevaluada en términos conceptuales, si se pretende que la educación pueda ser un factor significativo de superación de pobreza. La escuela primaria puede y debe convertirse en el eje de cambio de actitud familiar con respecto al niño. Una estrecha interdependencia entre la escuela y la

comunidad servida, constituye uno de los pocos medios masivos para permear conceptos tales como la estimulación temprana, las relaciones entre la capacidad intelectual y la alimentación infantil, etc. La infraestructura escolar constituye el sistema organizado más amplio de intervención para acciones sociales, en el ámbito de la pobreza.

407. Aunque la implantación de currícula uniformes guarda relación con aspiraciones democráticas que quieren eliminar toda discriminación apriorística, la negación de diferencias reales puede conducir a la imposición de modelos culturales ajenos a la vida cotidiana de determinados grupos. Ello es particularmente visible en la educación rural, donde la uniformidad curricular de inspiración urbana opera como mecanismo colonizador de los niños rurales, desvalorizando su propio mundo cultural. Ello es aún más evidente en las poblaciones indígenas.
408. En buena parte de la Región se observa una tendencia hacia la descentralización del proceso educativo con el propósito de acercar la escuela a la base social, satisfaciendo con mayor eficacia las necesidades específicas y generando condiciones para que los usuarios puedan ejercer cierto control sobre los servicios que se proporcionan a sus hijos. Un punto relativo a la descentralización educativa se relaciona con la definición de las esferas de lo público y lo privado en la oferta y administración de los servicios educacionales. Conviene destacar que, en los últimos años, varios países incentivaron la transferencia de responsabilidades educativas hacia organismos descentralizados o regionales, o facilitaron la participación privada en la educación. Son experiencias que, aunque con algunas dificultades, demuestran que la descentralización puede ser llevada al límite con buenos resultados. Se considera importante señalar que en ningún caso el Estado debe perder su rol de responsable, financiador, orientador y supervisor de la educación.
409. Respecto a los adultos, la situación educativa de la Región puede ser expresada en las siguientes cifras: a) 58% han completado la educación primaria; b) 25% no lograron completar la primaria aunque saben leer y escribir; c) 17% son analfabetas.
410. De mantenerse las tasas actuales de asistencia, hacia el año 2000 la cantidad de niños latinoamericanos que no concurrirían a la escuela se puede calcular en 10.7 millones. Los sistemas escolares deberían tener capacidad de recibir, hacia fines del siglo, a 17.7 millones de niños en edad escolar adicionales a los atendidos en 1990, para lograr la meta de una tasa de asistencia del 100%. Sólo el mantenimiento de la actual tasa requerirá servir a 7 millones más que en 1990.

411. El 16.7% de los alumnos actuales no tienen las edades "regulares" de referencia. Esto significa que una disminución en la entrada tardía y la repitencia —lo que requiere de una adecuación cualitativa de la oferta, y un mejoramiento en los niveles de vida de la población podría permitir hacer frente al aumento necesario de la matrícula para reducir la brecha de acceso, sin incrementar en la misma proporción el volumen de los recursos empleados en los servicios educativos. Se requieren, no obstante, 11.8 millones de alumnos adicionales durante los próximos 10 años para completar al comenzar el nuevo siglo, la universalización de la educación primaria regular.
412. Partiendo del costo unitario promedio de operación por alumno-año que para América Latina se estima en US \$100, y de una meta de disminuir la brecha progresivamente en un décimo anual durante la próxima década hasta cerrarla definitivamente al año 2000, el esfuerzo requerido por funcionamiento sería de US\$ 12.200 millones de dólares. De este total el 21.3%, 2.600 millones corresponde a los alumnos en extraedad.
413. En lo que respecta a inversión, se estima que para satisfacer el incremento de demanda de 11.8 millones de alumnos (partiendo de un valor de US\$317 por alumno adicional, asumiendo que la mitad de ellos serán atendidos en locales que funcionen dos turnos), los costos llegarían a US\$7.120 millones.
414. De otra parte se estima que en 1990, 47,5 millones de personas de 15 años y más son analfabetas. Desde el punto de vista de las metas que podrían plantearse, no parece razonable considerar la alfabetización de esa totalidad de personas. Una hipótesis más atendible —aún cuando también implica un esfuerzo significativo— es buscar el total abatimiento del problema para las personas más jóvenes y considerar que sólo una proporción de aquellos con más edad sería sujeto de programas de alfabetización. Específicamente, la meta considera educar a todas las personas menores de 30 años. En cuanto al resto de la población, el objetivo depende de la situación de cada país.
415. Por otra parte, de acuerdo con las tendencias observadas, hacia fines de los noventa existirían aproximadamente 71 millones de personas alfabetas que no han completado la escolaridad primaria. Como en el caso del analfabetismo, no se ha planteado la meta de que todos ellos sean sujetos de programas de educación para adultos. Se propone que 46 millones de éstos sean educados durante la década.
416. Para llegar a estimar un orden de magnitud de los costos de alfabetización y educación de adultos, se partió de fijar en promedio tres años de escolaridad por adulto analfabeto para que accedan a los conocimientos

del nivel primario, y de dos para los alfabetos sin primaria completa. Además, se parte de que gracias a la capacidad instalada de los sistemas escolares, los costos de inversión en centros docentes son cercanos a cero. Sobre estas bases, se asume que los costos de operación son similares a los de la educación infantil y que las metas se irán alcanzando progresivamente en los próximos diez años.

417. El total de los costos de universalizar la educación primaria y avanzar en la educación de adultos a un ritmo razonable sería de US\$42.000 millones. Por el rezago de la educación primaria en el pasado, más de la mitad de este valor -US\$22.600 millones- estaría destinado a atender la educación de adultos.

### B.2. Elementos de política

418. Los diferentes escenarios evaluados en la primera parte de este numeral permiten plantear la factibilidad de la meta de la escolaridad primaria completa para el fin del milenio. Las particularidades nacionales implicarán claro está, ritmos y estrategias diferentes; sin embargo, la magnitud del esfuerzo se acerca bastante al que realizan o han realizado la mayoría de los países de la Región durante los últimos años.
419. La sola reducción de las tasas de repitencia y deserción escolar a la mitad, permitiría universalizar la educación primaria en la mayoría de los países. La calidad del servicio y las dificultades de los alumnos pobres en la escuela primaria, tienden a perpetuar las desigualdades socioeconómicas. Desde el ámbito de la pobreza, sin embargo, las limitaciones de la infraestructura física constituyen un reto mucho menos formidable que el replanteamiento de la calidad educativa para los pobres.
420. La educación pre-escolar fundamentada en la organización comunitaria apoyada por el Estado, representa inversiones mínimas y extiende la socialización, el apoyo y el seguimiento sanitario-nutricional a edades críticas fuera del alcance de la escuela primaria, sin que se pierda el contacto familiar.
421. La escuela primaria como eje de muchas actividades de la comunidad puede convertirse en el punto focal de la alfabetización de adultos y de capacitación de éstos en áreas productivas y de satisfacción de necesidades básicas.
422. Existen excelentes ejemplos de estrategias exitosas capaces de cambiar la concepción tradicional de la educación primaria en especial la pública. Entre éstas, quizás el más conocido es el de la Escuela Nueva colombiana que ya cubre con 18.000 escuelas, el 60% de la educación primaria rural de ese país. De ésta y otras experiencias en países de la Región se

deriva una serie de criterios que han demostrado ser capaces de transformar la mayor infraestructura de acción social de que disponen nuestros países, en uno de los pivotes de las acciones nacionales de lucha contra la pobreza:

- 1) Integrar a la educación un proceso de promoción flexible para que el educando avance al ritmo de su propio aprendizaje.
  - 2) Transformar el esquema educativo tradicional al de "alumno activo-maestro estimulador".
  - 3) El curriculum se debe adaptar a las circunstancias y particularidades locales.
  - 4) Se deben proveer textos permanentes y gratuitos de instrucción programada para todas las unidades de la educación primaria con espacios para añadir las especificidades locales.
  - 5) La escuela deberá estar estrechamente vinculada, a través de múltiples actividades y responsabilidades, con la comunidad local.
  - 6) La metodología educativa debe ser esencialmente activa, apoyada en el entorno local y en material bibliográfico.
  - 7) El estudio debe graduarse en unidades que permitan la selección del ritmo del aprendizaje y la autocalificación en unidades de logro.
  - 8) Los aspectos sico-sociales y de liderazgo de los alumnos deberán estimularse a través de Gobiernos Escolares responsables de la recreación, ecología, biblioteca, teatro, bienestar, etc.
  - 9) La capacitación de los maestros deberá seguir precisamente el mismo esquema planteado para los alumnos. Se deben promover los centros o asociaciones de maestros de carácter académico.
  - 10) La implementación de programas de asistencia alimentaria en la escuela, además de permitir una excelente focalización del servicio, promueve una mejora sustancial de la actitud de alumnos y familias hacia la asistencia regular.
423. En términos de magnitud, la educación no formal de adultos, la alfabetización y algunas formas de capacitación, generan una brecha de magnitud equivalente a la identificada en la educación primaria; tradicionalmente no se consideraba este tipo de educación, compatible con la estructura de la escuela primaria convencional. El nuevo enfoque cualitativo propuesto para la nueva escuela primaria, se acerca mucho a los esquemas que han demostrado ser exitosos con los grupos de adultos ya que las mejores experiencias se basan en una formación activa relevante y cercana a la realidad en que se desenvuelven los adultos. Se deben establecer currícula que promuevan la relación entre el aumento de la productividad y la ampliación directa de los conocimientos adquiridos. Lo anterior, sumado a una articulación de la escuela primaria a la comunidad, permite concebir una actividad generalizada de formación

de adultos, basada físicamente en las instalaciones de la escuela primaria y en maestros especialmente capacitados para ese fin. En forma paralela, se pueden promover políticas como la de capacitación en el puesto de trabajo, sistemas de aprendices y mejoras salariales vinculadas de modo directo e inmediato a la obtención de nuevos niveles educativos básicos.

424. La nueva generación de pobres que inicia ahora su educación primaria, debe poder encontrar en los millones de escuelas públicas, el medio para educar niños activos, creativos, participantes y responsables, capaces de hacer uso de lo aprendido en beneficio de sus comunidades.

### B.3 Programas

425. Específicamente y dentro de un amplio campo de alternativas basadas en soluciones exitosas identificadas a nivel regional, se ponen a consideración, dentro de las especificidades y restricciones nacionales, algunos programas con capacidad de concentrar en los grupos pobres, el esfuerzo educativo al que tienen derecho:

- a) **Hogares de Cuidado Diario:** Con el fin de minimizar la inversión en infraestructura, de conservar la presencia de la familia en la educación preescolar, de complementar la alimentación de los pre-escolares y de liberar a las madres para contribuir al ingreso, se propone adoptar la experiencia realizada por algunos países, a través de la cual, una madre jardinera, capacitada en forma continua, habilita su vivienda para recibir durante el día a 15 párvulos de la vecindad, con ayuda por turnos, de una de las madres de los niños. Los costos del programa se reducen a una inversión en infraestructura de US\$550 y a un costo de operación de US\$0.55 diarios por niño atendido.
- b) **Escuela Nueva:** Generar una profunda transformación educativa primaria, en especial en las escuelas unitarias rurales basada en un cambio de actitud del maestro y en una metodología educativa esencialmente activa, de promoción flexible y basada en la realidad. No representa costos mayores que las de la capacitación del personal docente por el mismo método y textos de instrucción programada, apoyados por una biblioteca escolar básica (US\$10 a US\$20 por alumno-5 años).
- c) **Escuela Nueva para Adultos:** Aprovechar la infraestructura de las escuelas primarias para crear un programa de educación y formación de adultos con los mismos criterios de la Escuela Nueva, aunque mucho más vinculadas a actividades productivas. Requiere la incorporación y capacitación de personal docente nuevo formado

con técnicas similares y a partir de personas capacitadas de la misma comunidad servida.

- d) **Operación de escuelas primarias a cargo de la sociedad civil:** Ofrecer la alternativa de financiar escuelas privadas localizadas en zonas prioritarias, a través de un pago por estudiante servido sin que el Estado pierda su responsabilidad por la gratuidad, universalidad, la financiación y el control de la calidad educativa nacional. La infraestructura escolar existente puede ser transferida a los municipios o a organizaciones civico-sociales y los maestros pueden ser los operadores de sus propias escuelas en competencia por calidad y servicio.
- e) **Incorporación de la Responsabilidad Educativa en la Ley Laboral:** Establecimiento de la responsabilidad del patrono por la formación básica de sus empleados con educación primaria incompleta o la formación de aprendices.

## C. VIVIENDA

### C.1. Situación y perspectivas

426. La vivienda adecuada y segura ha sido reconocida universalmente como un derecho humano básico y esencial para la realización de las aspiraciones humanas. El problema de la vivienda tiene un carácter multidimensional: "Una vivienda adecuada significa algo más que disponer de un techo sobre la cabeza: significa disponer de un lugar íntimo adecuado, un espacio adecuado, una seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable." (HABITAT, HS/C11/3/, No.9, 1988, pag.11).
427. La superación de la brecha en la satisfacción de las necesidades habitacionales demanda de esfuerzos más considerables y persistentes que otras necesidades básicas. Aún en los países con mayor desarrollo se tienen limitaciones para cubrir los requerimientos mínimos de vivienda de toda la población. Cerca de 1.000 millones de habitantes del planeta carecen aún de una vivienda adecuada.
428. Sobre estas bases la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la iniciación de una estrategia mundial de la vivienda hasta el año 2000, que incluye un plan de acción para su aplicación, vigilancia y evaluación. El objetivo principal que se le ha otorgado es el de estimular la adopción de medidas orientadas a facilitar a todas las personas una vivienda adecuada al comenzar el nuevo milenio. De cierta forma los análisis y propuesta para la superación de la brecha habitacional en América Latina y el Caribe detallan algunos aspectos de esa estrategia.

429. Las condiciones de suficiencia de las viviendas, para cumplir sus funciones esenciales, varían de un país a otro, y según regiones ecológicas y patrones culturales al interior de ellos. No obstante, es posible fijar ciertos criterios operativos semejantes que en forma aproximada den cuenta de la dimensión del déficit. En este punto la disposición de información que permita cierta comparabilidad es un condicionante que limita significativamente el alcance de los indicadores y la cobertura del diagnóstico. Dentro de estas restricciones, operacionalmente los indicadores que manifiestan la vivienda que se considera apropiada son de distinto tipo. Una solución habitacional adecuada no se define exclusivamente por sus dimensiones y la calidad de la construcción. La vivienda debe también tener acceso a una serie de servicios básicos: agua potable, infraestructura sanitaria, electricidad.
430. Con este propósito, se seleccionaron indicadores que permitieran captar dimensiones particulares y ofrecieran la posibilidad de evitar duplicaciones en el cómputo. Respecto a los materiales de la vivienda se creó una tipología que comprende tres categorías: 1. Viviendas a reponer o que deben ser reemplazadas (con materiales perecederos o no permanentes en paredes); 2. Viviendas que requieren mejoramiento (con materiales adecuados o permanentes en las paredes y piso de tierra); 3. Viviendas aceptables o adecuadas. Desde el punto de vista de la capacidad locativa, se toma en cuenta si registran hacinamiento crítico (con más de 3 personas por cuarto) o no. En el caso de los servicios de agua, drenaje y electricidad, se agrupan dicotómicamente las viviendas en las categorías de servicios adecuados e inadecuados.
431. En 1990 más del 23% de las viviendas estaban afectadas por algún tipo de inadecuación de sus materiales y/o se encontraban hacinadas, lo que equivalía a cerca de 21 millones de viviendas. De este total, 8 millones deberían considerarse en un estado tal que exige reubicar a los hogares en nuevas unidades, mientras que 8.5 millones deberán mejorarse, y 4.2 millones ampliarse (cabe hacer notar que el total de viviendas hacinadas en la región es de 11 millones). La situación es más complicada en el área rural, que registra un 50% de viviendas afectadas por estos fenómenos, con 11.7 millones de viviendas.

En el conjunto de América Latina, las unidades habitacionales sin provisión adecuada de agua potable es de 22.6 millones, lo que representa una incidencia del 26%.

En cuanto a la cobertura de sistemas adecuados para la eliminación de excretas, el 34% de todas las viviendas mostraba una situación insatisfactoria, o sea 30 millones.

Sin servicio eléctrico, más de 16.5 millones de viviendas, o sea el 18%.

432. El monto y la composición final del costo de cerrar la brecha habitacional, por los conceptos considerados, se estima en 147.000 millones de dólares que equivalen a cerca del 35% de la deuda externa nominal de la Región. Para estos cálculos se adoptó una vivienda promedio de 60 m<sup>2</sup> como base, incluyendo el costo del terreno y la edificación por la modalidad de construcción empresarial, que arroja una media de US\$6,000. Dos tercios de estos costos o sea 66% (US\$97,000 millones) corresponden a los componentes de estructura física y sobreocupación de las viviendas, 14% al servicio eléctrico, 11% al servicio de agua y 9% a la eliminación de excretas. La estructura de costos varía entre las zonas urbanas y rurales. Mientras que en las ciudades los servicios de agua y drenaje corresponden a un tercio de los costos, en la rural sólo llegan a 6.5%. Por el contrario el servicio eléctrico en las áreas urbanas es de 5.5% y en las rurales de 23%.
433. Las dificultades encontradas en todos los programas de financiamiento a la vivienda popular derivan de la incapacidad de los pobres para pagar las cuotas de amortización e intereses. En tanto se financia un bien de consumo durable que, por lo tanto, no genera ingreso, la recuperación financiera dependerá de actividades no promovidas por ella.

#### C.2. Elementos de política.

434. Las deficiencias habitacionales de los pobres son el resultado de la falta de un ingreso suficiente para realizar el ahorro requerido durante el pasado y de la ausencia de mecanismos de oferta de soluciones apropiadas. En consecuencia, la política habitacional concerniente a la población pobre deberá, por el lado de la oferta, abordar nuevas opciones de administración y promoción, tecnológicas y financieras y por el lado de la demanda contribuir a acciones generadoras de autoempleo e ingreso basadas en la organización familiar y comunitaria.

##### a) Una Opción.

435. Sobre la base de esta realidad se está empezando a desarrollar y aplicar en países de la región, el concepto de comunidad urbana y vivienda productiva CUP, como una opción de política habitacional que articula la adecuación y construcción de la vivienda y el barrio popular, con las actividades generadoras de ingreso a través del auto-empleo familiar y asociativo en la vivienda misma y el barrio, con el apoyo de un ente promotor del gobierno o un organismo no-gubernamental.
436. El elemento innovador de política, consiste en hacer "calificables" a las familias pobres para soluciones habitacionales a corto plazo, ejecutando

programas y proyectos de mejoramiento y construcción de viviendas que incluyan actividades generadoras de ingreso aprovechando la vivienda y el barrio como infraestructura de producción. De esta manera se asegura así mismo la recuperación de la inversión, a través de un proceso autosostenido que, en general, no requiere subsidios.

b) Mecanismos e instrumentos de acción:

437. En cuanto a lo **administrativo y legal** se requerirá reorganizar las instituciones gubernamentales a nivel nacional y local responsables de la vivienda, para desempeñar una función incentivadora y de gestión, que estimule la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo se requerirá actualizar y simplificar las normas de diseño y construcción, así como los trámites y procedimientos.
438. En cuanto a lo **financiero** se requerirá adecuar o crear fondos tanto para los estudios de pre-inversión como para la inversión en vivienda, servicios y creación de puestos de trabajo. Algunos subsidios se podrían aplicar para grupos en situación crítica. Los recursos financieros de los fondos rotatorios de inversión social y de apoyo al desarrollo de la economía popular, estarán conectados con fondos de garantía.
439. En cuanto a las **familias pobres** se requerirá que se organicen y agrupen en asociaciones para resolver en forma auto-gestionaria su problema habitacional y de ingreso, las cuales a través de las Municipalidades preferentemente, entrarán en contacto con grupos promotores. La capacitación de los miembros de las comunidades participantes es fundamental para el manejo empresarial eficiente de sus actividades de auto-construcción y producción, así como en los correspondientes aspectos técnicos.

C.3. Programas.

440. La acción del Estado debe estar orientada principalmente a lograr el acceso efectivo de la población pobre a soluciones habitacionales dignas.
441. En función de las deficiencias habitacionales existentes y de los requerimientos futuros, se pueden identificar 2 grandes programas:
- Mejoramiento de asentamientos existentes.
  - Construcción de nuevos asentamientos.

Ambos programas deberán en lo posible estar directamente ligados con propuestas de actividades generadoras de empleo e ingreso desarrolladas en los mismos asentamientos, dentro del enfoque de Comunidad y Vivienda Productivas.

442. En el texto siguiente se muestra como los costos estimados para cerrar la brecha, que se calcularon con una vivienda promedio de 60 m<sup>2</sup>, modalidad de construcción empresarial y dotación de servicios, puede abatirse sustancialmente si se construyen vbgr. núcleos básicos (24 m<sup>2</sup>) o vivienda básica (48 m<sup>2</sup>) mediante modalidades diferentes de construcción o con soluciones parciales a los servicios. Así, según las alternativas que cada gobierno adopte, puede calcular los costos de eliminar la brecha.

*Mejoramiento de asentamientos.*

443. Factor clave para iniciar un proceso sostenido de mejoramiento es la **legalización de la tenencia del lote y la vivienda**. Múltiples ejemplos ilustran el hecho de que los asentamientos populares con una tenencia legalizada, presentan un nivel de consolidación avanzado, en comparación con asentamientos que no la tienen, permaneciendo en un estado de precariedad casi permanente.

En consecuencia, es esta una acción prioritaria mientras el asentamiento no se encuentre en zonas de riesgo.

444. Otra acción importante es la **dotación de infraestructura básica**, en cuanto a aprovisionamiento de agua potable, disposición de excretas, habilitación de vías principales y suministro de energía (electricidad preferentemente). Esta infraestructura no sólo es fundamental para el bienestar de las familias beneficiarias, sino que sobre todo servirá de apoyo para las actividades de producción. Estimaciones de costos promedio indican US\$130 por familia para servicio de agua o disposición de excretas y US\$13,000 por km. de caminos rurales. Para el caso de asentamientos urbanos, se ha elaborado la matriz No.1 que muestra alternativas con sus costos, en cuanto componentes de la infraestructura y modalidades de su construcción.

445. Para componentes en cuanto a tipo de infraestructuras se han asumido 4 categorías:

- Domiciliaria, entendida como dotación con conexión al interior de cada vivienda de los 4 servicios de: agua potable, disposición de excretas, electricidad y vías.
- Vecinal, entendida como las redes de los 4 servicios cubriendo la longitud total, pero sin conexiones domiciliarias. Esto representa alrededor del 80% del costo de la infraestructura domiciliaria.
- Principal, entendida como las redes de los 4 servicios cubriendo aproximadamente las 2/3 partes de la longitud total. Esto representa alrededor del 70% del costo de la infraestructura vecinal.
- Parcial, entendida como dotación de 2 de los 4 servicios de agua potable, (que representa aproximadamente el 23% de la inversión), dis-

posición de excretas (27%), vías (18%) y electricidad (32%). Esto representa en promedio un 50% del costo de la infraestructura principal, con una variación entre 40% y 60% dependiendo de cuál de los servicios se trata.

446. Para modalidades de construcción, se han asumido 3 categorías:

- Empresarial, ejecutada por una empresa constructora a todo costo (incluyendo directos e indirectos de pre-inversión e inversión). Se asume en 100% los costos directos más 30% de costos indirectos: 130% de costo total.
- Mano de obra de la comunidad y construcción empresarial, ejecutada por una empresa constructora a todo costo, pero descontando el valor de la mano de obra (estimada en 13% de los costos directos), que aporta la comunidad participante. Esto representa alrededor del 90% del costo por construcción empresarial.
- Autoconstrucción, ejecutada por la comunidad participante, la cual aporta la mano de obra y se reducen a un cuarto los costos indirectos. Esto representa alrededor del 80% del costo por mano de obra de la comunidad y construcción empresarial.

447. Combinando el componente por tipo de infraestructura con modalidades de construcción, el costo de infraestructura domiciliaria por construcción empresarial puede reducirse a un quinto si se adopta infraestructura parcial por autoconstrucción. Introduciéndose innovaciones tecnológicas los costos se pueden reducir adicionalmente en un promedio de 20%.

448. Asumimos un estimado de costo promedio internacional por construcción empresarial de alrededor de US\$15 por metro cuadrado de los lotes que es el área útil, entendiéndola como la mitad del área de todo el asentamiento que es el área bruta, sumando a la de los lotes, vías, áreas libres y equipamiento. Para lotes con un área promedio de 75 M2. se tendrá un costo de US\$1,125. Este costo, para infraestructura parcial por autoconstrucción, será de sólo US\$225 por lote. Entre estos 2 costos hay una gama intermedia que se puede calcular con la matriz No.1.

449. Acción básica es también el mejoramiento de la vivienda, en cuanto a materiales de construcción y hacinamiento. La vivienda en muchos casos será no sólo alojamiento sino también lugar de producción. Las acciones serán entonces de sustitución de materiales precarios y de ampliación y adecuación de ambientes.

450. Los costos de estas operaciones se han estimado calculando su equivalente con una vivienda nueva de 60 m<sup>2</sup>, incluyendo terreno, la que costaría US\$6,000:

COSTO POR METRO CUADRADO UTIL DE URBANIZACION

COMPONENTE MODALIDAD	TERRENO		INFRAESTRUCTURA PARCIAL	INFRAESTRUCTURA PRINCIPAL	VECINAL	DOMICI- LIARIA
	PERIFERICO MEDIO	CENTRAL				
VALOR CATASTRAL	(0.3)x	(0.3)5x	(0.3)10x			
PRECIO DE MERCADO	x	5x	10x			
AUTOCONSTRUCCION				(0.8)(0.25)y	(0.8)(0.72)y	(0.8)(0.9)y
MANO DE OBRA DE LA COMUNIDAD Y CONS- TRUCCION EMPRESARIAL				(0.9)(0.28)y	(0.9)(0.56)y	(0.9)y
CONSTRUCCION EMPRE- SARIAL				(0.5)(0.56)y	(0.7)(0.8)y	y

ASUMIENDO QUE: X = US\$ 5

Y = US\$ 15

COSTO HABITUAL: 5 + 15 = US\$ 20

COSTO MINIMO: Terreno periférico a precio de mercado e infraestructura domiciliaria por construcción empresarial.  
(0.3)5 + (0.8)(0.25)15 = US\$ 4.5

COSTO MEDIO: Terreno periférico a valor catastral e infraestructura parcial por auto construcción.  
(5)(5)(0.3 + 1)/2 + (0.9)(15)(0.56 + 0.8)/2 = US\$ 25

COSTO MAXIMO: Terreno intermedio a costo promedio entre valor catastral y precio de mercado e infraestructura a costo promedio entre principal y vecinal con mano de obra de la comunidad y construcción empresarial.  
(10)5 + 15 = US\$ 65

Terreno central a precio de mercado e infraestructura por construcción empresarial.

NOTA: INTRODUCIENDO INNOVACIONES TECNOLOGICAS LOS COSTOS SE PUEDEN REDUCIR EN UN PROMEDIO DE 20%.

- Para reemplazo parcial de materiales precarios de construcción se asume un costo promedio equivalente a 1/2 vivienda. Estimando la distribución de los costos en un 10% cimentación, 15% piso, 20% muro incluyendo estructura, 25% techo como entepiso y 30% acabados, según las combinaciones de estas partes de acuerdo a la situación de la vivienda a mejorar, se obtendrá el costo promedio equivalente al 50% de la vivienda, lo que arrojaría un costo de US\$3,000 con oscilaciones entre el 25% y el 75%.
- Para ampliación de vivienda hacinada se asume un costo promedio equivalente a 1/3 de vivienda. Estimando la vivienda hacinada de 1 o 2 cuartos, aparte del baño y cocina, según la composición familiar, se requerirán 2 o 1 cuarto de ampliación respectivamente, que representan 1/2 o 1/4 de una vivienda mínima de 3 cuartos con baño y cocina y que en promedio es aproximadamente 1/3, por lo cual el costo promedio de ampliación sería de US\$2,000.
- Para el caso de viviendas que requieran reemplazo parcial de materiales precarios y ampliación se asume un costo equivalente al promedio de 1/2 y 1/3 de vivienda que es aproximadamente 2/3, lo que arroja un costo total de US\$4,000.

*Construcción de asentamientos.*

451. La construcción de nuevos asentamientos se requerirá para los casos de viviendas irrecuperables que requieren otra ubicación; las viviendas en zonas de riesgo o de uso incompatible; para trasladar familias provenientes de viviendas hacinadas que no se puedan ampliar, y las destinadas a las nuevas familias.
452. La disponibilidad de terrenos a costos accesibles es factor clave. Al respecto, en la matriz No. 1 se presentan alternativas de costos, por ubicación y modalidad de valorización.
453. En cuanto a ubicación del terreno se han asumido 3 categorías:
- Periférico, localizado en los límites del área urbanizada.
  - Intermedio, localizado dentro del área urbanizada. El costo asumido es de 5 veces el periférico, pudiendo oscilar entre 2 y 8 veces más.
  - Central, localizado próximo a las zonas de actividad comercial o industrial. El costo asumido es del doble del intermedio.
454. En cuanto a la modalidad de valorización se han asumido 2 categorías:
- Valor catastral, entendido como el costo oficial.
  - Precio de mercado, entendido como el costo comercial. Este costo se ha estimado en promedio como el triple del catastral, pudiendo oscilar entre el doble y el cuádruple.

**COSTO POR METRO CUADRADO TECHADO DE VIVIENDA Y TOTAL**

MODALIDAD	COMPONENTE	NUCLEO SANITARIO 1.2 m <sup>2</sup>	NUCLEO BASICO 24 m <sup>2</sup>	BASICA 48 m <sup>2</sup>
AUTOFABRICACION DE COMPONENTES Y AUTOCONSTRUCCION		(0.58)(1.4)z (1.2)(0.58)(1.4)z	(0.58)(1.1)z 24(0.58)(1.1)z	(0.9)(0.64)z 48(0.9)(0.64)z
AUTOCONSTRUCCION		(0.64)(1.4)z (1.2)(0.64)(1.4)z	(0.64)(1.1)z 24(0.64)(1.1)z	(0.8)(0.8)z 48(0.8)(0.8)z
MANO DE OBRA DE LA COMUNIDAD Y CONSTRUCCION EMPRESARIAL		(0.8)(1.4)z (1.2)(0.8)(1.4)z	(0.8)(1.1)z 24(0.8)(1.1)z	(0.8)z 48(0.8)z
CONSTRUCCION EMPRESARIAL		(1.4)z (1.2)(1.4)z	(1.1)z 24(1.1)z	z 48z

ASUMIENDO QUE: Z = US\$ 90

COSTO HABITUAL: 24(1.1)90 = US\$2376

Núcleo Básico por construcción empresarial.

COSTO MINIMO: (1.2)(0.58)(1.4)90 = US\$88

Núcleo Sanitario por autofabricación de componentes y autoconstrucción.

COSTO MEDIO: 24(0.64)(1.1)90 / 2 + 48(0.8)90 / 2 = US\$ 2488

Promedio entre núcleo básico por autoconstrucción y vivienda básica por mano de obra de la comunidad y construcción empresarial.

COSTO MAXIMO: 48 x 90 = US\$ 4320

Vivienda Básica por construcción empresarial.

NOTA: INTRODUCIENDO INNOVACIONES TECNOLOGICAS LOS COSTOS SE PUEDEN REDUCIR EN UN PROMEDIO DE 20 %

455. Combinando el tipo de ubicación con la modalidad de valorización, el costo de un terreno central a precio de mercado, puede reducirse en 33 veces si se trata de un terreno periférico a valor catastral. Esto significa que si asumimos un costo de US\$5 por metro cuadrado útil del terreno periférico a precio de mercado, éste puede disminuir a US\$1.5 en valor catastral o aumentar a US\$50 a precio de mercado y en ubicación central. Con la matriz No.1 se puede calcular una gama intermedia entre esos 2 costos.
456. Para los costos de infraestructura véase nuevamente la matriz No. 1. Con lotes mínimos entre 50 m<sup>2</sup>. y 100 m<sup>2</sup>, se obtienen densidades netas entre 1.000 y 500 habitantes por hectárea que es similar a la de los conjuntos multifamiliares, alcanzando por tanto costos de infraestructura similares por habitante.
457. Respecto a la construcción misma de la vivienda se ha elaborado la matriz No. 2 que refiere a alternativas con costos, en cuanto a componentes por tipo de vivienda y modalidad de construcción.
458. Para componentes en cuanto a tipo de vivienda se han asumido 3 categorías:
- Núcleo sanitario, que comprende una caseta referencial de 1.2 m<sup>2</sup>. con sanitario, lavadero y ducha. En caso de no disponerse de servicios de agua y alcantarillado se podrá optar por letrina o tanque séptico. El costo por metro cuadrado aumenta en 40% del de vivienda básica debido a la mayor incidencia de las instalaciones sanitarias por metro construido.
  - Núcleo básico, entendido como 2 cuartos y núcleo sanitario, con un total referencial de 24 m<sup>2</sup>. El costo por metro cuadrado aumenta alrededor del 10% del de la vivienda básica debido a la anterior razón.
  - Vivienda básica, que comprende 3 cuartos, baño y cocina, con un total de 48 m<sup>2</sup>.
459. Para modalidades de construcción de vivienda se han asumido 4 categorías:
- Empresarial, ejecutada por una empresa constructora a todo costo, incluyendo los directos y los indirectos de pre-inversión e inversión. Se estiman en 100% los costos directos más 30% los indirectos, totalizando 130%.
  - Mano de obra de la comunidad y construcción empresarial, que supone ejecución por una empresa constructora a todo costo y descontando el valor de la mano de obra que aporta la comunidad participante, estimada en alrededor de 26% de los costos directos. Esto representa el 80% del costo por construcción empresarial.

- Autoconstrucción, que supone ejecución por la comunidad participante, la cual aporta la mano de obra y se reducen a un tercio los costos indirectos. Esto representa alrededor del 80% del costo por construcción empresarial con mano de obra de la comunidad y alrededor del 64% por construcción empresarial.
  - Autofabricación de componentes y autoconstrucción, que supone contribución de mano de obra para la producción de elementos de la construcción, (bloques para muros, viguetas, puertas, ventanas u otros) y ejecución de la construcción por la comunidad participante, la cual aporta la mano de obra, reduciéndose en aproximadamente 10% el costo de los materiales y a un tercio los costos indirectos. Esto representa alrededor del 90% del costo por autoconstrucción y el 58% aproximadamente del costo por construcción empresarial.
460. Asumimos un estimado de costo promedio internacional por construcción empresarial de una vivienda básica, de alrededor de US\$90 por metro cuadrado techado. Para un área de 60 m<sup>2</sup> se obtendría un costo promedio de US\$5,400 que, aunados al costo del terreno arrojaría los US\$6,000 antes referidos. Para un área de 48 m<sup>2</sup> se tendrá un costo aproximado de US\$4,300. Este costo, por autofabricación de componentes y autoconstrucción será sólo de US\$2,500. Para un núcleo básico de 24 m<sup>2</sup>. los costos oscilarán entre aproximadamente US\$2,400 y US\$1,400. Para un núcleo sanitario entre aproximadamente US\$150 y US\$90. Con innovaciones tecnológicas estos costos pueden reducirse en un promedio de 20% adicional.
461. Como dato ilustrativo, con una modalidad de autoconstrucción, edificando núcleos básicos de 24 m<sup>2</sup>, los 97,000 millones de dólares estimados para eliminar la brecha por estructura física precaria y sobreocupación en América Latina se reduciría a 24,250 millones de dólares, la cuarta parte de la cifra anterior.

## D. SALUD.

### D.1. Situación y perspectivas.

462. Se ha planteado, contar con una serie de indicadores que informen sobre el grado de atención que recibe la población. La razón que ha llevado a ésto es doble: por un lado, los indicadores de morbilidad no existen prácticamente en la Región. Por el otro, resulta necesario contar con información sobre cobertura con el fin de calcular los esfuerzos que deberían realizarse para mejorar la situación sanitaria.
463. La longevidad promedio de un sociedad y la tasa de mortalidad, constituyen indicadores que en forma sintética sugieren cuál es el nivel de vi-

da de esa comunidad, y más directamente cuál es su estado de salud. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que luego de cierto nivel, estos indicadores dejan de ser muy sensibles a avances o retrocesos en otros aspectos de la vida en sociedad.

464. La esperanza de vida al nacer para los países de la Región será, en promedio, de casi 67 años para fines de los noventa. Esta cifra ubica a América Latina en una situación intermedia a nivel mundial a pesar de que existen casos de países con registros muy insatisfactorios. Se observa que con una esperanza de vida de 75 años, se reducirían en 725 mil las muertes en 1990, esto es, un 21%.

465. Con respecto a los recursos disponibles la situación puede ser evaluada así:

**Médicos.** En 1984 existían en promedio 11 por cada 10.000 habitantes, cifra por arriba de la norma. Sin embargo los contrastes nacionales van de 1.6 en Haití a 27 en Argentina.

**Enfermeras(os).** La situación es deficitaria con 13.7 por 10.000 habitantes contra una norma de 18, que sólo superan o igualan 4 países.

**Camas de Hospital.** Para una norma mínima de 2 por cada 10.000 habitantes, todos los países del grupo I la rebasan, en el grupo II algunos la superan y otros están bajo ella y los del grupo III no llegan a la norma (1984).

**Cobertura.** Los indicadores anteriores permiten inferir que 93 millones de latinoamericanos (21%) están al margen de los servicios de salud.

**Seguridad Social.** A mediados de los 80 el cubrimiento en el área de salud era del 60% de la población regional, sin embargo en lo referente a pensiones apenas se llegaba al 40% de la PEA.

En términos de servicios la situación puede ser descrita por los siguientes indicadores:

**Vacunación Infantil.** A menores de un año: sólo 60% reciben completa la dosis triple (Difteria, Tétanos, Tosferina) y la vacuna de sarampión.

**Partos asistidos profesionalmente:** sólo el 70% reciben dicha atención en promedio y hay casos nacionales con cobertura de sólo 20%.

466. Cabe una advertencia adicional sobre el significado de estas cifras de recursos: las mismas brindan un panorama que tiende a sobreestimar la verdadera disponibilidad. En efecto, estos indicadores no toman en cuenta la distribución de los mismos en el territorio de cada país. Es bien sabido, sin embargo, que ésta no resulta siempre proporcional a la

distribución de la población. Por lo tanto, aún cuando el promedio nacional muestre un valor "adecuado", pueden existir amplias áreas con una disponibilidad insuficiente de recursos.

467. Para llegar en 1990 a la meta de 9 médicos por 10 mil habitantes en las naciones donde esta cifra no se alcanza, se requeriría aumentar la oferta de estos profesionales en 17 mil por encima de su crecimiento tendencial. El esfuerzo total para tener una disponibilidad adecuada, no obstante, sería de 124 mil médicos, esto es, se requiere de un crecimiento de 23% durante los diez años. El logro de una disponibilidad apropiada en el año 2000 implica casi duplicar el número de enfermeros que existía en 1990.

El esfuerzo total para lograr una oferta adecuada de camas de hospital al año 2000 será de 64 mil, y el esfuerzo adicional de 45 mil. Es preciso, de esta forma, un aumento de la oferta en 50%.

Para lograr la cobertura de toda la población por parte de los servicios de salud al año 2000, se requeriría ampliar su cobertura actual en 173 millones. De ellos 99 millones constituyen el esfuerzo adicional en caso de que se mantuvieran los niveles actuales de cobertura.

Los sistemas de seguridad social deberían incorporar —en el año 2000— cerca de 215 millones de beneficiarios adicionales para lograr la meta propuesta: cobertura del 100%.

En cuanto a la seguridad social para beneficios de pensión de los trabajadores, elevar su cobertura a niveles razonables para fines del siglo —a 90% para los países de mayor cobertura, a 70% para los intermedios y 50% para los de menor cobertura— implica incorporar en los sistemas de seguridad social de la región, a 75 millones de trabajadores.

De otra parte, la cobertura universal de vacunación en el año 2000 implica —para el conjunto de las cuatro vacunas aquí consideradas— 14 millones de dosis completas adicionales a las distribuidas en 1990.

La cobertura universal de la atención especializada durante el parto en el año 2000, implicará atender 3,8 millones de mujeres más que en 1990.

468. Los costos de abatir la brecha de servicios de salud se calcularon tomando en cuenta los resultados de investigaciones realizadas en México. Para costos de operación se partió de que se requería de US \$88 por persona a atender por año y en cuanto a costos de inversión de una suma de US \$ 69 por persona adicional. Según estos precios unitarios la suma requerida para lograr la cobertura universal de los servicios de salud sería de US \$92.858 millones, de los cuales 80.937 millones serían los costos de operación.

## D.2. Elementos de política.

469. El perfil epidemiológico regional se está transformando, combinándose patologías propias del subdesarrollo con las que predominan en las sociedades avanzadas.
470. Una de las modificaciones más directamente vinculadas con la superación de la pobreza es el fortalecimiento y desarrollo de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), por cuanto se estima que el nivel local es el ámbito más adecuado para lograr la participación social de la población. Es fundamental considerar que los recursos humanos de mayor capacitación y sus correspondientes recursos físicos se orienten a los lugares donde más se les necesita, evitando se delegue toda la atención primaria en un personal técnico intermedio originario de las comunidades, que tendría que realizar gran cantidad de actividades que rebasan su capacidad técnica. La atención primaria concebida ampliamente, incluyendo servicios preventivos como lo hace la declaración de Alma Atá, merece la más alta prioridad en un esquema en el que se vincule con los otros niveles de atención.
471. La satisfacción de las necesidades básicas es la contribución más efectiva para un mejor nivel de salud de la población pobre. Para ello, la primera condición es que toda la población disponga de agua potable y alcantarillado, vivienda y abrigo adecuados, un nivel mínimo de educación, de empleo digno y salario remunerador y de alimentación suficiente y balanceada.
472. La segunda condición necesaria es la extensión universal de las medidas de promoción de la salud y de prevención de daños.
473. La extensión universal de los servicios de atención a la salud constituyen la tercera condición porque se debe conceder que aun en condiciones sociales y ambientales óptimas, el proceso de maduración y envejecimiento conlleva la aparición de enfermedades crónico-degenerativas. El énfasis debe darse a los servicios de carácter preventivo como las inmunizaciones, el examen periódico a población de alto riesgo, seguimiento y control del niño sano, de embarazadas y puérperas y de enfermedades transmisibles. Los servicios de salud deben contar con tres niveles de atención: medicina general y familiar, especialidades y subespecialidades, enlazados con un sistema de referencia de pacientes.
474. El logro de una infraestructura adecuada de los servicios de salud requiere de un conjunto de medidas que incluyen: coordinación intersectorial, reorganización y reorientación de los sistemas nacionales y locales de salud, el desarrollo de capacidades de análisis financiero del sector, mejoramiento de sistemas de información sectorial, promoción

de políticas tecnológicas, desarrollo de normas y la necesidad de estimular el desarrollo de investigaciones.

475. Los países de la Región deben desarrollar sistemas de monitoreo, que permitan medir el impacto de sus decisiones sobre los grupos en situación de pobreza. Al mismo tiempo deben tomar medidas especiales para reducir el impacto negativo de las políticas de ajuste sobre el bienestar y la salud de los grupos de más alto riesgo. Es también esencial diseñar en el corto plazo programas compensatorios y redistributivos, tales como la prevención y control de la desnutrición a través de programas de alimentos suplementarios para mujeres embarazadas y niños menores de cinco años.

## D.3 Programas.

476. Tarea fundamental es optimizar la utilización de los recursos del sector, dando prioridad a 2 grandes campos de intervención:
- La reestructuración del sistema de los servicios de salud, para corregir el sesgo hacia la atención de 2o. y 3er. nivel, así como el desequilibrio entre el número excedentario de médicos y deficitario de enfermeros.
  - El fortalecimiento y ampliación de los servicios de atención primaria, articulado con los otros niveles de atención.
477. Estas acciones están orientadas a la transformación estructural del sector. Sin embargo en casos de urgencia coyuntural, son imprescindibles programas compensatorios, tales como campañas masivas de vacunación y rehidratación oral, lucha contra el parasitismo y otras enfermedades infectocontagiosas. Con una adecuada focalización de estos programas se pueden lograr grandes impactos en la población pobre para la conservación de su salud, aliviándose consecuentemente la presión sobre el nivel primario de atención.

### *Reestructuración del sistema*

478. Se debe equilibrar el desbalance entre una hipertrofia de la atención de 2o. y 3er. nivel, y la falta de desarrollo de la atención primaria. Este desbalance se hace más notorio en las comunidades rurales y en los barrios populares, requiriéndose en consecuencia una intervención en ellos, dando prioridad a la atención primaria y conectándola eficazmente con la atención de 2o. y 3er. nivel para hacer posible la remisión de los pacientes que así lo requieran. Asimismo, en algunos países existe una sobreoferta en el número de médicos y a su vez carecen de paramédicos suficientes (sobre todo enfermeros), lo que obliga a los médicos a realizar funciones correspondientes a su personal de apoyo (*Desarrollo Hu-*

mano Informe 1990, PNUD). Se requerirá en consecuencia incentivar la formación de enfermeros.

#### *Atención primaria.*

479. Es el nivel clave, aunque no suficiente, para la atención principalmente de la población pobre. Deberá estar concebida en un sentido amplio, incluyendo servicios de salud pública y servicios de prevención y curación.
480. La materialización más viable de este enfoque se logra involucrando activamente a la comunidad organizada, articulándola con un servicio de Médico Familiar para el control del agua y los alimentos, saneamiento del medio, hábitos higiénicos, control nutricional. El Médico Familiar tendrá asimismo bajo su responsabilidad la atención preventiva y curativa básica de un barrio popular o comunidad rural, debiendo disponer de los medios para referir los enfermos que así lo requieran a los centros de salud u hospitales correspondientes. La atención preventiva podrá ser complementada con unidades móviles de control periódico especializado.
481. Con la ampliación de la atención primaria se logra algo fundamental que es la reducción o mejor aún la eliminación de muertes evitables en la población pobre con menores costos en comparación a los otros niveles de atención.
482. Igualmente, se reducen costos en planta física, al poder utilizar las viviendas o locales comunitarios de uso múltiple en los barrios populares y comunidades rurales, sin necesidad de gastar en la construcción de nuevos locales especiales, que en realidad en la mayoría de los casos no se justifican o no hacen falta.

## E. SANEAMIENTO AMBIENTAL

### E.1. Situación y perspectivas

483. La industrialización tradicional, como medio predominante para el desarrollo económico, hizo con frecuencia caso omiso de su impacto ambiental nocivo, no solamente por sus efluentes contaminantes, sino por la explotación indiscriminada de los recursos naturales sin respetar el equilibrio de los ecosistemas. A esto se suma una actitud inmedatista de búsqueda de beneficios importantes a muy corto plazo, de unos pocos, en desmedro de un progreso social sostenido a mediano y largo plazo, para toda la sociedad en su conjunto.
484. La contaminación industrial del medio afecta directamente la vida de vastos sectores, en especial de pobres, que por desconocimiento o por la

presión de la carencia de recursos, se localizan o laboran en ambientes nocivos que afectan su salud. Los riesgos que representan actitudes como las anteriores para el futuro del planeta, están obligando a rescatar una posición, no de competencia y sometimiento de la naturaleza, sino más bien de integración y mutua complementación armónica entre especie humana en su conjunto y el medio ambiente.

485. Las estrategias de sobrevivencia a las cuales se ven forzados los grupos pobres, que los obligan aún a comportarse como depredadores urbanos y rurales, implican en ocasiones, desbalances ambientales globales, con efectos locales que pueden redundar a corto plazo en una reducción significativa de los medios de producción a su alcance y en una desmejora de la calidad de vida.
486. La evaluación de algunas brechas a partir de los censos, realizada por este Proyecto, señala que el 74.6% de las viviendas urbanas y el 42.7% de las rurales tienen servicios adecuados de eliminación de excretas. Estas cifras difieren un poco por su definición, de las suministradas por los gobiernos a la OPS/OMS, de 80% en el medio urbano y 32% en el medio rural. En términos ambientales la situación es mucho más grave ya que la estimación de la Agencia<sup>1</sup> es la de que sólo el 5% al 10% de los alcantarillados (urbanos principalmente, disponían de tratamiento). Sobre cualquiera de los sistemas de evaluación anteriores se puede estimar que cerca de 200 millones de habitantes urbanos y 100 millones de habitantes rurales, descargan inadecuadamente sus excretas, fundamentalmente en las aguas corrientes. En relación con el suministro de agua, contaminada generalmente en su fuente por las descargas de materias fecales anteriormente citadas, el Proyecto evaluó que 79% de los habitantes urbanos de la Región y 71.7% de los rurales, reciben agua en sus viviendas (o cerca de ellas en el medio rural). La estimación de la Agencia<sup>2</sup> de que 75% de los sistemas de suministro de agua no desinfectan o tienen problemas operacionales serios para hacerlo, lleva a la conclusión de que también en este caso, cerca de 200 millones de habitantes urbanos y 100 millones de habitantes rurales reciben agua no tratada biológicamente y muy probablemente contaminada en forma fecal. Dos de cada tres habitantes de la Región contaminan el ambiente con sus excretas y/o consumen agua probablemente contaminada. Relaciones similares a las anteriores entre la deforestación, la erosión, etc., llevan a concebir un manejo conjunto y articulado del problema ambiental

1 OPS/OMS. *Situación del Sector Abastecimiento de Agua Potable y de Saneamiento al finalizar el Decenio 1980-1990*, Washington, D.C., 1990.

2 Ibid.

que cruza los sectores tradicionales, para analizar y actuar en forma coordinada sobre el medio.

## E.2. Elementos de política

487. El más irreversible de los impactos a corto plazo, es la erosión de la tierra vegetal de los pobres, forzados a agriculturas no restitutivas y a cultivar suelos frágiles. Se deben combinar acciones tecnológico-culturales de conservación, utilizando los medios masivos de comunicación, con políticas tales como el condicionamiento del crédito al uso de esas prácticas; sin embargo, el acceso de los campesinos pobres a suelos cultivables sin grave riesgo y el cambio de la vocación de las tierras de ladera, sabana y selva a cultivos perennes es parte integral de su solución.

En forma paralela, la destrucción de bosques naturales frágiles, para leña, madera y en especial, como única alternativa de los pobres para ampliar la frontera agrícola, debe ser enfrentada con bosques energéticos plantados como estrategia de empleo a corto plazo, forestación y reforestación planteada no sólo con objetivos económicos sino como parte de una estrategia ambiental. El acceso a suelos estables y productivos repite aquí su importancia, como también se repite por razones igualmente válidas, en las áreas de alto riesgo de los asentamientos marginales urbanos.

488. Gran parte de las acciones contra los efectos ambientales adversos pueden ser concertada a través de organizaciones comunitarias financiadas y apoyadas por el Estado, ya sea en el campo de la plantación y administración de bosques para leña o en acueductos rurales o urbanos, por ejemplo. Igualmente de la misma forma como se está privatizando la recolección de basuras en algunas ciudades, adquiriendo los derechos por kilogramo, este mismo servicio podría contratarse directamente con organizaciones comunitarias en los barrios populares y estableciendo una tarifa mayor que la asignada para los empleados privados.

489. El problema de la contaminación fecal de las aguas engloba tanto el de agua potable como el de saneamiento ambiental; aunque los gobiernos no deben transferir su responsabilidad en este campo, numerosas experiencias exitosas recomiendan descentralizar a nivel de las comunidades a ser servidas, buena parte de las acciones de la ejecución de las obras, la focalización de los subsidios (si los hubiere), la operación de los sistemas y el control de calidad del servicio, conservando el Estado el papel de propulsor, cofinanciador y evaluador de las acciones.

## E.3 Programas

490. A este efecto se proponen:

- a) **Calificación comunitaria del agua de consumo:** La nueva tecnología de análisis de membrana permite realizar una calificación biológica del agua a nivel local y mediante una inversión del orden de US\$1500 por unidad (US\$0.1 por habitante en un municipio típico de 15.000 habitantes). Establecer en los puestos de salud u hospitales municipales de todo el país un servicio público que transfiera a la comunidad la responsabilidad de calificar el agua que consume. Impulsar esta iniciativa a través de los medios de comunicación social y programas de apoyo tecnológico y financiero para la realización de obras de mejoramiento biológico del agua.
- b) **Potabilización de agua para consumo humano:** adoptar a nivel nacional una o dos tecnologías de potabilización biológica de agua, tales como la unidad MOGGOD capaz de tratar en forma continua el suministro de agua de poblaciones y pequeñas comunidades a través de un proceso de cloración basado en sal común y electricidad, aun de procedencia solar. El costo por habitante es del orden de US\$1 a US\$3. Su adopción depende de la necesidad real, creada en la comunidad, de consumir agua biológicamente potable. Determinar a nivel nacional la purificación biológica del agua como primera prioridad, dejando para acciones posteriores y complementarias, la purificación físico-química. La potabilización local puede ser la responsabilidad de una empresa comunitaria o privada a nivel municipal financiada y controlada por el Estado.
- c) **Microacueductos de bajo costo:** La opción de la manguera de polietileno reciclado en pequeñas empresas locales a partir de material recuperado de la basura, reduce los costos de conducción de agua por un factor de 4 a 10, lo cual viabiliza la construcción de acueductos pequeños a nivel urbano y rural con conducciones de cientos a miles de metros. Por US\$60 por ejemplo, se puede construir una conducción de un kilómetro de largo capaz de suministrar 14.000 lts. de agua diarios (40 lts diarios a 350 personas), si las fuentes y pendientes son las adecuadas. En los casos de fuentes o manantiales la instalación permite el suministro de agua salubre; en las captaciones superficiales, se le adiciona en línea un sistema de cloración automático MOGGOD con un costo del orden de US\$250 (con electricidad) o de US\$600 (de tipo solar). Opciones similares se pueden plantear para extracciones manuales de pozos con bombas capaces de llevar el agua directamente a los hogares.
- d) **Uso prioritario de aguas no contaminadas:** Dentro del código de agua nacional se puede introducir un artículo que determine el uso

prioritario humano de las aguas naturales no contaminadas (manantiales, fuentes, etc.). La capacidad local de calificar la calidad de las aguas, operativiza en términos prácticos esta medida.

- e) **Letrinas secas:** Como medio para desestimular la defecación a campo abierto se propone la masificación rural de letrinas LASF que convierten químicamente las excretas y la ceniza de leña en un valioso abono orgánico; se pueden introducir aún dentro de la vivienda y a la vez eliminan el problema de contaminación y salvan los nutrientes procedentes de los alimentos. En sus versiones más avanzadas cuesta menos de US\$20 por habitante, valor que contrasta con los US\$150 de un sistema de alcantarillado convencional con tratamiento.
- f) **Pre-tratamiento urbano de excretas<sup>3</sup>:** Iniciando con la formalización de nuevos asentamientos se puede introducir como requisito obligatorio, el requerimiento de unidades de pretratamiento de excretas a nivel doméstico. Tecnologías como el tratamiento anaeróbico doméstico (desarrolladas en Brasil, Colombia o México) permiten convertir las aguas negras domésticas en aguas capaces de ser vertidas superficialmente mediante una inversión inferior a US\$200 por familia que contrasta con los costos de US\$750 por familia de los sistemas convencionales con tratamiento. El vertimiento superficial de dichas aguas y su conducción en canales abiertos genera las condiciones para el control social del proceso. En suelos con permeabilidad aceptable, la taza sanitaria conectada a un foso de tratamiento e infiltración constituye una solución económica (US\$200 por familia), que restituye al suelo la humedad en forma higiénica. El Banco Mundial ha demostrado cómo estos sistemas pueden ser reconvertidos 10 años después, ante densidades de población mucho mayores, en sistemas de pretratamiento que alimentan Alcantarillados de Alta Velocidad con costos 5 a 8 veces inferiores a los convencionales.
- g) **Manejo de basuras:** Las basuras urbanas de los pobres son más difíciles de recoger y contienen menos elementos reciclables. Se pueden promover empresas de barrio de recolección, selección y empaque. La experiencia de Comlurb en el Brasil, por ejemplo, muestra la factibilidad de la privatización del servicio en pequeñas empresas, a las cuales el Estado compra la basura seleccionada.
- h) **Privatización de la recolección y procesamiento de basuras en comunidades pobres mediante el apoyo tecnológico financiero y orga-**

<sup>3</sup> *Opciones Tecnológicas para el Manejo de Excretas*, PNUD-RLA/86/004. Análisis detallado de 20 opciones para el manejo regional de excretas (1990).

nizativo a comunidades o empresas que se hagan cargo del servicio en su localidad, mediante contratos de venta de basura seleccionada por kilogramo a la empresa estatal. El precio de la basura puede incluir componentes de generación de empleo sumados a los costos del servicio, en los casos en que el precio estándar de la basura sea insuficiente para promover la masificación del servicio.

- 491. Por último es importante concebir una instancia ambiental a nivel municipal capaz no solamente de promover el mejoramiento de la calidad de vida de los más pobres, sino de protegerlos de contaminaciones y daños ambientales generados por los sectores desarrollados cuyos efectos sólo se detectan posteriormente a través de los indicadores de salud.

## F. ENERGIA

### F.1 Situación y perspectivas

- 492. Si bien existen diferencias grandes en la distribución del ingreso, utilizadas regularmente para medir un aspecto importante de la pobreza (líneas de pobreza), las diferencias en el valor sombra o en la utilización de la energía, son aún mucho más marcadas.

La energía del pobre, aislado de los sistemas de distribución, es la más costosa del mundo: su luz con velas de sebo le cuesta, por unidad de iluminación, más de mil veces lo que vale producirla en una lámpara de tubos de neón. Su trabajo físico en operaciones repetitivas, se reemplaza por la centésima parte de su salario, con un motor eléctrico o de explosión. El acceso a opciones energéticas externas, así en ocasiones cuesten más que algunas de las alternativas comúnmente usadas por los sectores desarrollados, puede constituirse en uno de los factores de mayor impacto sobre la superación de la pobreza.

Las brechas en áreas energéticas tales como cocción de alimentos, son fundamentalmente cualitativas; con mayores o menores deficiencias, son cubiertas en ocasiones a costos absurdos. El transporte y las instancias de intermediación hacen que por ejemplo en Managua (1989) la Kilocaloría de leña se pagaba al doble del precio equivalente del petróleo internacional. En el suministro de energía eléctrica, la brecha es fundamentalmente rural con un déficit de 55%; la brecha urbana, a partir de la información de los censos y encuestas de hogares, apenas asciende a 5.7%.

- 493. Aunque la energía no se crea ni se destruye, sólo se transforma, en los procesos de transformación se degrada a formas cada vez más difíciles de utilizar como el calor. Es por lo tanto muy ineficiente que energía altamente disponible como la eléctrica que puede ser usada para comuni-

caciones o procesos de fabricación, se aplique en calentar agua a nivel doméstico. Una política energética para los sectores pobres de la Región debe evitar ineficiencias intrínsecas que eleven los costos o sacrifiquen inútilmente recursos y por lo tanto, debe ser el producto de una racionalidad física. Los requerimientos térmicos se deben satisfacer, mediante fuentes diferentes a aquellas que requieren energías altamente disponibles.

## F.2 Elementos de política.

494. Las comunidades pobres requieren energía en diversas formas no transformables eficientemente entre sí.

495. En el campo de la energía térmica para cocción de alimentos, para mejorar el clima en la vivienda en condiciones extremas y para calor de proceso en actividades productivas, se hacen las siguientes recomendaciones de política, sujetas claro está a las restricciones y especificidades locales:

- a) Se debe dar prioridad a las fuentes renovables las cuales mediante un manejo adecuado coinciden generalmente con las soluciones más económicas; por ejemplo, para la cocción de alimentos, la leña y el carbón vegetal se pueden producir a un costo del orden de US\$5 a US\$8/megaCaloría, (cuatro veces más económicos que el queroseno), cuando proceden de bosques energéticos privados promovidos y financiados por el Estado. En calefacción en climas extremos, se deben incorporar a la arquitectura de los programas de vivienda, los modernos conocimientos bioclimáticos capaces de cambiar las condiciones ambientales de una vivienda por menos del 5% de su costo de inversión.
- b) Ante limitaciones naturales o ante abundancia de recursos no renovables, como segunda opción, se debe favorecer el uso de gases combustibles no almacenables tales como el gas natural (metano) o el gas pobre (de carbón) con costos del orden de US\$10 a US\$15/mCal. En casos de importación de combustible, el carbón mineral constituye la opción más económica aunque tiene dificultades ambientales y culturales.
- c) Sólo como tercera opción se deben considerar combustibles líquidos, queroseno, naftas, gases licuados con costos del orden de US\$30/mCal.  
El acceso a una fuente racional de energía térmica constituye una de las políticas fundamentales de satisfacción de necesidades básicas tanto en cocción como en calefacción en climas extremos.

496. La electricidad constituye la forma más disponible de la energía. Se recomienda desestimular su uso térmico a excepción de procesos que requieren un alto control.

- a) **Generación.** La generación centralizada en unidades grandes es la más económica en términos de inversión y costo de operación.
  - b) **Distribución.** Constituye un costo importante, que en el medio rural, crece con el cuadrado de las distancias a los centros de generación, lo cual hace que la ampliación del cubrimiento sea cada vez más costosa.
  - c) **Generación alternativa a distancias grandes de los centros de generación** se justifica plenamente el uso de pequeñas plantas. En abundancia de recursos hidroeléctricos se deben favorecer dichas plantas pequeñas 100-10.000 KW por ser tecnologías más sencillas y aún más económicas de el Diesel. Para comunicaciones y aún para iluminación comunitaria se justifican plenamente las unidades fotovoltaicas de pequeña potencia, con costos del orden de US\$8/pw apenas dos o tres veces mayores que los de generación convencional. Algunos países de la Región han instalado decenas de miles de pKw en sus regiones apartadas.
  - d) **Tarifas.** Aunque la generación de energía eléctrica debe ser rentable, la magnitud de los consumos correlaciona estrechamente el nivel socioeconómico de los usuarios. Esto permite fácilmente priorizar subsidios y cargar sobretasas mediante tarifas estratificadas con valores por Kwh que pueden variar con factores hasta de 10:1. En estas condiciones se justifica promover el uso térmico doméstico de la electricidad en estratos altos, como medio de financiación de subsidios.
  - e) **Ampliación del servicio** en los sectores pobres se recomienda optimizar el uso de los recursos disponibles mediante una maximización del cubrimiento a costa de una limitada capacidad instalada por hogar (300 watt), ya que los consumos iniciales corresponden a comunicaciones de recepción y a iluminación. La ampliación de la red se realizará, financiada en parte por los usuarios, cuando la consolidación real de los consumos así lo requiera. Esta sola medida permite reducir a la mitad e inclusive a la cuarta parte, dependiendo de las distancias, el costo de la incorporación de nuevos usuarios.
497. Las comunicaciones de recepción son hoy día una necesidad básica esencial, en especial para la puesta en marcha de planes de comunicación social; sus consumos son generalmente despreciables cuando se utiliza energía de la red y justificables a nivel comunitario mediante generación fotovoltaica. En condiciones absolutamente aisladas una unidad autónoma comunitaria de TV-radio se puede instalar mediante una

inversión del orden de US\$1500. En comunicación de dos vías, el acceso a teléfono cercano en el área urbana y a radiocomunicaciones en el medio rural pueden ser satisfechas de manera similar a las de recepción. Países como Colombia instalan redes completas de comunicación en todo el territorio, basadas en la energía solar.

498. La iluminación adecuada es una necesidad básica no intensiva en el uso de energía. Constituye la aplicación más anhelada por los pobres de la extensión de la red eléctrica. La iluminación por combustibles líquidos y gaseosos con sistemas de caperuza incombustible es recomendable para el medio rural aislado aunque requiere transferencias tecnológicas y adaptaciones culturales. La iluminación electrosojar sólo se justifica en la actualidad, en aplicaciones comunitarias o en niveles socio-económicos medios a altos. La luz y las comunicaciones constituyen, en la visión de la mayor parte de los grupos pobres, la aplicación más importante de la energía eléctrica. La energía mecánica en pequeños motores eléctricos de 100 a 200 watts (sierras, taladros, despulpadoras, máquinas de coser, microbombas) puede cambiar la productividad de operarios rurales y urbanos por factores de 3 a 6 veces. Es, a su vez, el camino para la introducción de unidades 10 a 100 veces más potentes. Los pequeños motores de explosión generalmente se justifican sólo en aplicaciones extremadamente productivas por sus costos elevados de inversión y operación; igualmente sucede con la energía solar fotovoltaica. Una aplicación no difundida, y de enorme potencial en el área rural, es el aprovechamiento de caídas de agua a través de bombas centrífugas comerciales invertidas como turbinas.

En el campo de la equidad, al ser la mayor parte de las formas de energía poco almacenables (a excepción de la química), el acceso a sus fuentes y su control constituyen un campo en el cual los lineamientos y las políticas juegan un papel preponderante que requiere la intervención del Estado en su calidad de normador, priorizador y aún promotor.

### F.3 Programas

499. Dentro de un vasto campo de posibilidades, basadas en soluciones exitosas identificadas a nivel regional, se ponen a consideración de los países, dentro de sus especificidades locales, los siguientes programas:
- a) **Programa de bosques energéticos:** en zonas cercanas a los consumos de leña y carbón vegetal y en suelos no agrícolas, se ofrecen programas de apoyo (plántulas, asesoría técnica, adecuación del terreno, etc.) a individuos o asociaciones comunitarias con la posibilidad de plantar bosques energéticos. Se promueve la arborización privada, la estabilización de suelos frágiles y se genera empleo o in-

- gresos del orden de US\$500 anuales por hectárea, a la vez que se reducen los costos energéticos para los pobres a la mitad o más.
- b) **Programas de estufas ahorradoras de energía.** Diseños como la estufa CETA de Guatemala permiten reducir el consumo de leña a la mitad mediante una inversión de US\$5 por familia. En zonas desérticas las "cajas calientes solares" pueden ahorrar buena parte del combustible escaso.
- c) **Programa de Viviendas Bioclimáticas** para las circunstancias climáticas de zonas extremas se pueden diseñar e integrar a los programas oficiales de vivienda, casas capaces de calentarse y enfriarse a sí mismas mediante sencillas adecuaciones geométricas con influencias casi despreciables en los costos de la construcción.
- d) **Ampliación de la Red de Comunicación Social** mediante unidades autónomas de Radio-TV con energía solar, a costos del orden de US\$1500 por comunidad servida.
- e) **Programas de autogeneración hidroeléctrica:** la estandarización de pequeñas centrales hidroeléctricas incluyendo su administración y aún su facturación, permiten la generación descentralizada de energía en zonas con los recursos adecuados, con inversiones del orden de US\$2000 por kw.
- f) **Generalización de bombas centrífugas invertidas como turbinas,** como fuente de potencia mecánica rural de bajo costo. La mayor parte de las aplicaciones rurales de energía mecánica no requieren condiciones de control excepcionales. Las bombas centrífugas comerciales pueden ser invertidas como fuente de poder, con un costo de inversión hasta cinco veces menor que la alternativa electromecánica integral o los motores de explosión equivalentes.
- g) **Distribución eléctrica de bajo costo:** Como los consumos iniciales de las familias pobres, rara vez superan los 300 watts, se puede iniciar el proceso de electrificación mediante instalaciones livianas, formalizadas a través de contadores comunitarios, con lo cual se multiplica el cubrimiento con los mismos recursos. A medida que se consoliden los consumos se amplía la capacidad de la red y se individualiza la facturación mediante la participación de los usuarios.

## G. INFANCIA Y MUJER

### G.1. Situación y perspectivas

500. A la inequidad representada por la pobreza se superponen situaciones generales de vulnerabilidad de menores y ancianos y de la inequidad de género.

501. El empobrecimiento familiar junto a otros fenómenos, produce la desintegración de la familia, el abandono de menores y su incorporación al mercado de trabajo. Se estima que alrededor de 110 millones de menores de 15 años se encontraban viviendo en condiciones de pobreza en 1990 en la región; lo que representa un poco más del 40% de la población pobre.
502. Específicamente los siguientes grupos son considerados como menores en circunstancias especialmente difíciles (MCED): menores trabajando en el sector formal o informal de la economía; aquellos que generan sus ingresos mediante la realización de actividades marginales tales como la prostitución, drogas, robo o mendicidad; los menores de la calle, que han roto todo vínculo con la familia; los menores maltratados, física, moral o psicológicamente; los menores víctimas de conflictos armados y desastres naturales y por último, los que pertenecen a grupos raciales, étnicos o lingüísticos objeto de variadas formas de discriminación.
503. Aproximadamente 33 millones de niños se encuentran trabajando en América Latina y el Caribe, cerca de 7 millones viven en las calles y más de medio millón se encuentra recluido en instituciones.
504. Es muy amplia la contribución de la mujer en el mantenimiento y desarrollo de sus familias. Esto es aún más notorio cuando hay incorporación masiva de la mujer a la fuerza laboral. Ejemplos de esta situación se pueden observar en la sierra del Perú donde las mujeres aportan el 35% del total de horas laborables de su familia a la producción agrícola y perciben una remuneración mucho menor que la de los hombres por las mismas labores.
505. En la República Dominicana, por ejemplo, el 70% de la mano de obra de las zonas francas industriales está constituido por mujeres. Ejemplos similares se identifican en casi todos los países de la Región.
506. También hay que considerar el aumento de la fuerza laboral femenina en el área de servicios, en donde el Estado es el principal empleador. En Brasil, Chile y Perú más del 50% de la PEA urbana femenina está en el sector servicios.
507. Tampoco puede ignorarse la participación de la mujer en el sector informal. En 1983 en La Paz, Bolivia, el 48% de las personas que trabajan en el sector informal estaba representado por mujeres y sus ganancias semanales eran equivalentes a un 70% de las de los hombres.
508. En adición al trabajo fuera del hogar, las mujeres de la Región también se ocupan de las tareas domésticas. Ellas son las principales responsa-

bles de la salud, alimentación, higiene, crecimiento físico y desarrollo psico-social de sus hijos.

## G.2. Elementos de política.

509. Una política apropiada en las áreas de salud, nutrición y educación infantiles sentarán los genuinos cimientos de un desarrollo con el objetivo humano en su mira. El descuido de las necesidades fundamentales de la infancia en materia de sobrevivencia, desarrollo y protección produce daños irreparables y conduce a que ellos y la sociedad, no puedan salir del círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo.
510. Entre los factores que han posibilitado nuevas estrategias en favor del pleno desarrollo de los recursos humanos, cabe destacar las innovaciones tecnológicas que han permitido la disponibilidad de intervenciones de bajo costo pero muy efectivas en materia de salud materno-infantil, nutrición, abastecimiento de agua, saneamiento y enseñanza básica. Cabe subrayar así mismo, que existen hoy en día sobradas demostraciones sobre la disminución de la mortalidad infantil como resultado de un descenso en las tasas de fecundidad. La reducción mayor en el número de nacimientos está asociada a la confianza de los padres en su capacidad de asegurar la supervivencia de sus primeros hijos.
511. A todo esto hay que agregar la revolución en la esfera de las comunicaciones que permite colocarlas a disposición de millones de personas y la capacidad demostrada por la sociedad para movilizarse en favor de variadas iniciativas de cambio social.
512. Todas estas posibilidades refuerzan el convencimiento ético de que en un mundo donde se dispone de las medidas preventivas, son inaceptables los fallecimientos prematuros en gran escala, las incapacidades y la falta de desarrollo de los recursos humanos.
513. La subvaloración de la contribución económica de la mujer y el desconocimiento de su aporte a la manutención y desarrollo de la familia obedece a la ignorancia de lo que se ha denominado la "dimensión de género". Esto explica la falta de políticas y servicios que complementen o faciliten el trabajo de la mujer.
514. Este proceso de revalorización del papel de la mujer pobre en nuestras sociedades, debe enmarcarse y ser orientado por la adopción de políticas que reconozcan de modo explícito la especificidad de la situación de la mujer y de su posible contribución al desarrollo de la Región. La mujer es, en efecto, un agente social con un verdadero potencial para hacer un aporte nuevo al desarrollo económico, social, político y cultural de

toda la Región. De ahí la necesidad de considerar su fuerza y potencial como agente de cambio.

### I.3. Metas para los años 90.

#### 515. 0-1 año.

Reducción de la mortalidad infantil en un 50%. b) Reducción del bajo peso al nacer (menos del 10%). c) Eliminación del tétano neonatal. d) Logro de un 80% de coberturas inmunitarias.

#### 516. 0-5 años.

a) Reducción de la mortalidad de los menores de 5 años en un 50%, así como de las muertes asociadas a diarreas e infecciones respiratorias agudas en un 70% y 25%, respectivamente y al sarampión en un 95%. b) Erradicación de la transmisión del virus de la poliomielitis. c) Disminución de los casos de sarampión en un 90% y la incidencia de diarrea en un 25%. d) Reducción de la desnutrición moderada en un 50% y eliminación virtual (menos del 1%) de la desnutrición grave. e) Promoción del crecimiento y desarrollo. f) Eliminación virtual de las deficiencias de yodo y vitamina A.

#### 517. 3-6 y 6-14 años.

a) Promoción del desarrollo del niño pre-escolar. b) Logro de la educación primaria universal y mejoramiento de la calidad de la educación básica.

#### 518. Menores en circunstancias especialmente difíciles.

a) Adopción, ratificación e implementación de la Convención de los Derechos del Niño. b) Provisión de atención especial a la salud y nutrición de la niña adolescente. c) Provisión de protección y seguridad del desarrollo a niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles para la eliminación de las causas de esa situación.

#### 519. Mujeres.

a) Reducción de la mortalidad materna en un 50%. b) Provisión de atención especial a la salud y nutrición de la embarazada y lactante. c) Mantenimiento de un alto nivel de cobertura inmunitaria con toxoide tetánico. d) Logro de la lactancia materna exclusiva hasta los 4-6 meses. e) Facilitamiento del acceso a la información y servicios sobre espaciamiento de nacimientos. f) Garantía de la plena participación de la mujer en el desarrollo socio-económico y político en condiciones de igualdad con el hombre. g) Mejorar las condiciones en las áreas de alfa-

betización, educación especializada, salud, nutrición y la protección de la mujer frente al abuso y discriminación.

#### 520. Intervenciones estratégicas.

Es posible inmunizar a un niño por 1.50 dólares, tratarlo con antibióticos contra infecciones por un dólar y rescatarlo de la muerte por deshidratación con un paquete de SRO que cuesta 10 centavos de dólar. La sencillez de los procedimientos tecnológicos envueltos en la aplicación de las intervenciones propuestas posibilita su amplia utilización por las madres, miembros de la familia y la comunidad en general.

**TERCERA PARTE:  
ASPECTOS INSTITUCIONALES FINANCIEROS Y DE  
COOPERACION REGIONAL**

## REFORMAR EL ESTADO PARA SUPERAR LA POBREZA

### A. EL MITO DE LA DICOTOMIA "POLITICA-IMPLEMENTACION" EN EL AREA SOCIAL.

521. Según este mito, el problema crítico de las políticas públicas, se circunscribe al campo de la planificación y el diseño de las mismas. Superado mediante una adecuada concepción de esas políticas, se inicia la etapa "administrativa", "del aparato", donde podrían esperarse dificultades pero de un orden secundario.
522. Sin embargo no es así: la implementación es de una altísima complejidad; sus problemas han bloqueado los diseños más estructurados de política social. Subestimarlos conduce a carecer de estrategias para enfrentarlos. Al efecto ver documento "Seguimiento de la Inversión Social", preparado por el Proyecto Regional de Pobreza.
523. Plantearse el tema de cómo reformar el sector público para enfrentar la pobreza, supone un enfoque amplio y múltiple de la ejecución basado en los aportes de las ciencias gerenciales en general y los análisis de implementación de políticas públicas.

### B. RELEER EL SECTOR SOCIAL.

524. La lectura tradicional del sector es extremadamente formalista. Frecuentemente se enfatizan como sus características principales: la proliferación de organismos, organigramas globales difusos, superposición de funciones, baja coordinación, procedimientos y rutinas imprecisas, ausencia de normas detalladas, etc., que son problemas reales... ¿Pero corresponden ellos a la cuestión central?
525. En gerencia moderna se ha demostrado que el nivel de excelencia de las organizaciones privadas y públicas no se alcanza únicamente por meticolosas reordenaciones formales, sino por la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, el involucramiento del personal, las políticas de imagen organizacional, de relaciones con el medio, la innovación y la flexibilidad frente a la complejidad. Se ha

demostrado que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de la organización.

526. Las graves dificultades de productividad que tiene el sector social están ligadas a:

- a) Su debilidad política y decisoria en el conjunto del Estado. No controla realmente los recursos decisoriales para el cumplimiento de sus objetivos.
- b) Sus organizaciones están en categorías intermedias o atrasadas frente a otras más modernas que tienen desarrollo gerencial, estabilidad, remuneraciones adecuadas, tecnologías avanzadas, etc.
- c) Se mueve en un campo de conflicto y luchas de poderes residuales al interior del aparato del Estado. Sus organizaciones están fuertemente abiertas al juego de los lobbies de todo orden, que tratan de decidir "qué correspondería a quién".
- d) Su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal, excluyen la participación comunitaria.
- e) No tiene mecanismos eficientes para concertar con la sociedad civil.
- f) Carece de "management" especializado en gerencia social comprometido con las metas y objetivos del cambio social.
- g) Utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial.

### C. ALGUNAS LINEAS DIRECTRICES PARA REFORMAR EL SECTOR SOCIAL

527. El Estilo tradicional de reformar el sector social no ha integrado estrategias orgánicas para actuar en relación a los problemas mencionados. Se ha concertado en los problemas de reordenamiento formal -por cierto existentes y a ser atendidos- pero que apenas "rozan" el conjunto de la situación. Los logros "fáciles" que pueden obtenerse en esta materia, crean una "ilusión de reforma" que causa serios perjuicios, por cuanto bloquea el avance hacia las cuestiones estratégicas y hacia la reforma multidimensional que modifique los factores de su baja productividad.

528. Este estilo se encuadra en una óptica organizacional que privilegia los elementos formales y normativos que por ejemplo, pone el énfasis en la planificación detallada de proyectos y su control administrativo estricto, lo que impide toda adaptación y flexibilidad ante problemas impredecibles.

529. Entre las principales líneas directrices de una reforma de este orden se hallarían las siguientes:

¿Cómo encarar el problema de la desarticulación actual del sector social en la región? Una perspectiva promisoriosa surge de uno de los campos de trabajo centrales en gerencia pública de avanzada, que es el de la gerencia intergubernamental. Se parte de la concepción de que en general las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos aisladamente; necesitan para obtenerlos que otras organizaciones marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza misma de esos objetivos y su amplitud, requieren de un concurso multi-institucional. Ello configura la esencia misma del sector social. La producción de objetivos es de hecho un resultado final de la operación total del sector o de áreas amplias del mismo. La idea es operar efectivamente estas realidades en la práctica organizacional. Pasar del concepto de gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental.

530. Este orden de gerencia hace énfasis en el logro de objetivos a través de la configuración de redes organizacionales. Se trata con ellas, de desarrollar crecientemente las sinergias posibles entre las entidades componentes. Son redes horizontales con puntos de coordinación instrumentales que pueden ser aportados por el Ministerio especializado en la problemática social en su conjunto, pero su base de cohesión no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sector social de la región reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como, por ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda en común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados, la fijación de estándares de calidad en materia de evaluación de programas sociales. Se busca entonces crear un sistema de organizaciones interdependientes que actúen como tales.

531. Para articular la política económica y la social se requiere una participación activa y permanente del sector social en la concepción de las políticas económico-sociales integradas deseables. Ello requiere la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas. Las reformas necesarias son múltiples. Por ejemplo: deberían crearse en los altos niveles de decisión del sector social, unidades especializadas exclusivamente en apoyar a los mismos, en su participación en la discusión de las políticas económicas globales; establecer mecanismos permanentes de integración de enfoques y trabajo mancomunado del sector económico y del sector social, para lo cual la mera fórmula de los Gabinetes conjuntos no es suficiente.

532. La unificación de los métodos de medición, hoy disímiles, es un paso indispensable para alcanzar la articulación entre las políticas económicas y sociales. Ese es un objetivo central del Índice de Progreso Social propuesto en el capítulo 2.
533. La definición del proceso presupuestario, puede ser un escenario privilegiado para alcanzar esa articulación.

#### D. EL EJECUTIVO SOCIAL Y LOS FONDOS SOCIALES

534. En la gerencia moderna, las luchas de poder no se eluden, sino se asumen en forma realista y se buscan estrategias apropiadas para enfrentarlas. La reforma del sector social debe adoptar, como uno de sus ejes, la oficialización de la existencia de dichas luchas y la consiguiente preparación de la organización para encararlas. La introducción de instrumentos modernos de gerencia, como técnicas de planificación estratégica, esquemas de negociación, el uso de escenarios múltiples, etc., pueden aumentar fuertemente la capacidad real de la organización para actuar preservando sus objetivos.
535. Una reforma del sector social del corte planteado, implica un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo de la propia acción, de apertura hacia la experiencia internacional, que puede beneficiarse fuertemente de la cooperación regional. Compartir tramos decisivos de este esfuerzo, intercambiar experiencias, detectar programas que afrontados conjuntamente podrían producir impactos mucho mayores, investigar comparativamente y en común problemas cruciales, son algunas de las posibilidades. Los esfuerzos adelantados en este aspecto en el marco de cooperación permanente establecido entre el Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza, el CLAD y el Proyecto Regional del PNUD para la Modernización de la Organización y Gestión del Estado (RLA/89/016) que han permitido, entre otros resultados, diseñar y poner en marcha conjuntamente con el Ministerio de la Familia de Venezuela el I Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales, ilustran la productividad de la cooperación regional en el esfuerzo de reforma.
536. El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente requiere capacidades adecuadas, para lo cual es necesario una política de fondo de profesionalización de la gerencia social con establecimiento de una carrera orgánica en esta materia.
537. La realidad de la gerencia social reclama una preparación mucho más elaborada que la que proporciona la gerencia tradicional: "La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la pla-

nificación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen ser desanimados o suprimidos por la rigidez del diseño y los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para diseñar y gerenciar simultáneamente y para probar continuamente nuevas ideas y métodos, cualesquiera sean las circunstancias en que se encuentren".

538. El gerente social requerido para esta manera de actuar de los sectores sociales, debe reunir las siguientes capacidades estratégicas: a) la aproximación simplificadora de la realidad, que tiende a creer en soluciones únicas, debe ser reemplazada por una que parte de la complejidad y la ambigüedad de las situaciones, la adaptación permanente, el pensamiento multidisciplinario. b) Habilidad para operar las redes interorganizacionales, lo que requiere la percepción de todo el escenario como "metaorganización" y la capacidad de estimular a toda la gama de grupos de interés dentro de dicha metaorganización, identificando puntos comunes, persuadiendo, promoviendo, transando, acumulando coincidencias. c) Debe buscar como meta fundamental de su labor el fortalecimiento y autonomización del tejido social, reemplazando las tentaciones paternalistas y manipulatorias. d) Debe estar capacitado para modelar su propia organización en dirección a la flexibilidad, la descentralización y la concertación continua con la sociedad civil. Esto supone practicar la participación hacia el interior de la misma, como condición para conseguir afiliación del personal a las metas. e) Las actitudes tecnocráticas deben ser reemplazadas por un decidido involucramiento con las metas fijadas y el servicio a la comunidad.
539. En síntesis pasar del perfil actual del sector social, desarticulado de lo económico, con organizaciones aisladas, de poca flexibilidad, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, renuentes a la concertación, de peso limitado en el aparato público, sin carreras gerenciales orgánicas, de participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo, a otro perfil que supere éstas y otras limitaciones, es el verdadero desafío en materia de reforma del sector social. El reemplazo de la concepción tradicional de la reforma, por la agenda mencionada abre paso a estrategias no convencionales de cambio que pueden llevar a mayores logros en la efectividad del sector.
540. La relevancia de los problemas sociales que afronta la región, requiere de una rejerarquización en profundidad del actual posicionamiento organizativo del sector social en el aparato público. Se debe marchar hacia un sector social modernizado tecnológicamente, mucho más cerca

de los niveles máximos de decisión gubernamental, que pueda proyectar una imagen de mayor peso en el conjunto del aparato público y la sociedad.

541. Una vía puede ser el establecimiento de una autoridad social que permita superar las dificultades mencionadas anteriormente, parece conveniente atribuirle las funciones que se reseñan a continuación:

**Priorizar.** La autoridad social es el esquema de gerencia intergubernamental debe concertar la definición de las prioridades sociales (sectores, programas y espacios territoriales). Debería realizarse a partir de un análisis del estado de la situación social. Hay prioridades políticas que se expresan en la asignación diferencial de recursos y en la selección de poblaciones objetivo, a las que deben superponerse los resultados derivados del diagnóstico, para determinar así las compensaciones que deberían efectuarse para llegar al estado de satisfacción de necesidades deseado.

Una segunda dimensión intrasectorial es la jerarquización de las poblaciones objetivo para cada uno de los niveles establecidos. La tercera tiene que ver con la localización espacial de esas poblaciones objetivo.

542. **Coordinar.** Esta función tiene dos dimensiones: una relacionada con las políticas económicas y otra, intersectorial e intrasectorial, que implica tomar decisiones para evitar la duplicación de acciones o la falta de cobertura. Esta función incluye el rol de orientar las acciones de las instituciones que presentan servicios sociales, incluso cuando ellas son autónomas por ser descentralizadas, o porque constituyen administraciones especiales, o porque pertenecen al sector privado.
543. **Asignar recursos.** La única manera de dotar realmente a la autoridad social de verdadero poder de coordinación sobre las burocracias de la política social exige atribuirle un rol importante en la asignación de recursos.
544. **Controlar.** Para que la coordinación sea efectiva es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de las orientaciones y decisiones concertadas.
545. **Evaluar.** Finalmente, la autoridad social debería cumplir una función que resulta vital para lograr una política social eficaz, ésto es, coordinar la evaluación de los programas sociales. Corresponde efectuar tanto una evaluación ex-ante, como otra de naturaleza ex-post. Por ésta será posible "aprender de la experiencia", pudiendo contar con la información adecuada para descontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a los

que representan dificultades. Así mismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar diferentes alternativas, para descubrir cuál es la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad).

546. La idea de constituir una autoridad social para superar las limitaciones que presentan las políticas sociales, (fundamentalmente su fragmentación y descoordinación), ha sido presentada en varias oportunidades; bajo diversas formas se ha sugerido que los Organismos nacionales de planificación (ONP) podrían desempeñar esa función, o convendría la creación de un ministerio que, ocupando la misma posición administrativa del resto, fuera el "primus inter pares", o podría seleccionarse a uno de los ministerios tradicionales, o establecer un Gabinete social.
547. La autoridad social sólo puede cumplir sus funciones sustantivas con apoyo técnico, el cual debe sustentarse no sólo en la capacidad de sus recursos humanos, sino en la instalación de algunos instrumentos que permitan realizar adecuadamente la tarea. Especial relevancia tiene, en esta perspectiva, la realización de un informe sobre el estado de la situación social, por cuanto a partir de un conocimiento adecuado de la realidad podrán proponerse prioridades y acciones para alterarla. Por otro lado, los Bancos de Proyectos Sociales son instrumentos idóneos sobre todo para las fases de seguimiento y evaluación.
548. El establecimiento de una política social acotada a un cambio en principio restringido -aquel que se limita a la asignación de los fondos de compensación social- es concebida como una etapa de transición. Se espera que ella generará un efecto de demostración que permita en el mediano plazo, que los mismos criterios de su gestión sean trasladados a todo el campo de lo social.
549. La única razón por la cual se restringe la asignación de recursos por parte de la autoridad social a los Fondos sociales es hacerla viable. No implica modificaciones drásticas del modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales, el que se basa - en la mayoría de los casos- en disposiciones de rango constitucional. Las diferentes instituciones seguirían operando con sus tradicionales grados de autonomía.
550. Esta restricción de las competencias de la autoridad social a lo financiado con los recursos del Fondo de Desarrollo Social, es definitiva, se plantea como la primera etapa de un proceso que puede generar un "círculo virtuoso" de contagio a los otros sectores sociales. En esa medida, la lógica y la racionalidad de los Fondos sociales podría expandirse en forma creciente afectando al resto del área social.

## E. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

551. El potencial de mejoras en la productividad de las políticas y programas sociales, existente en la descentralización, es muy significativo. La naturaleza de estos programas requiere un tipo de gerencia adaptiva, abierta y flexible, que encuentra su "habitat" propicio en modelos de gestión descentralizados. Los mismos posibilitarán el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Las dificultades y desventajas de la descentralización resultan ampliamente contrabalanceadas por los logros obtenibles. Las alternativas que se sugieren son la descentralización, por un lado, o la desconcentración por otro.
552. Hay descentralización cuando una autoridad transfiere todo o parte de sus competencias a otro ente u órgano que no le está sometido jerárquicamente y que podrá decidir de manera independiente e irrevocable, salvo en los casos en que la ley establezca un poder de control para garantizar la legalidad de las actuaciones y una ordenada y diligente gestión. La desconcentración, en cambio, no es un proceso político sino el acto mediante el cual atribuciones asignadas a un Ministerio son transferidas a un nivel local no autónomo del aparato estatal.
553. El criterio para resolver las disyuntivas centralización-descentralización y concentración-desconcentración es aparentemente simple: entregar la competencia al ente u órgano que esté en mejores condiciones de adoptar el tipo de decisión en cuestión y que disponga de la información adecuada.
554. Lo ideal sería establecer programas de acción en cuya elaboración y gestión participen el gobierno nacional y sus delegaciones territoriales, es decir, la administración central (incluyendo la autoridad social si existiera), las regiones y los entes locales. Dichos programas deberán acompañarse de una descripción y delimitación de las funciones que han de desarrollarse, así como de una fijación de las prioridades y de un sistema de asignación de competencias.
555. Los entes descentralizados y los órganos desconcentrados unificarán y concretarán las decisiones de sentido amplio que hayan sido adoptadas en el plano nacional. De esta manera se opera una sucesiva individualización de la decisión, en la cual se debe garantizar la competencia exclusiva de los entes descentralizados en las decisiones sobre las cuales sean competentes.
556. El gobierno central sería responsable de la coordinación de los diferentes sectores entre sí; de evitar duplicaciones entre los programas ejecutados por cada sector y de lograr mayor eficiencia en la actuación de los

agentes públicos y privados actuantes en este campo. Deberá, así mismo, asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades territoriales. Es muy importante ligar la transferencia de competencias con la de recursos, necesaria para su ejecución.

557. **Municipalización.** En el nivel local se juega el éxito de cualquier política para la superación de la pobreza. En América Latina existen más de 15 mil municipios, 13 mil de los cuales están situados en ciudades de menos de 100.000 habitantes y los restantes en las capitales nacionales, estatales, regionales o provinciales. Por ello es posible pensar que es ésta la red que debe activarse para así enfrentar mejor la lucha contra la pobreza siempre y cuando, junto a la estrategia de desarrollo social territorializado, se lleve adelante otra de modernización y potenciamiento de los gobiernos municipales.
558. Es allí además donde se da la cercanía ciudadana al organismo público encargado de los servicios sociales, lo que marca sus potencialidades participativas. Si la participación de la comunidad es una condición, como se ha dicho, para el éxito de los programas, resulta lógico sostener que las políticas sociales de ataque a la pobreza tienen que asentarse en el ámbito local-municipal tanto para asegurar la participación de los más directamente involucrados como para que éstas lleguen realmente a los grupos focales. Así mismo, los municipios pueden ser los más eficientes promotores y ejecutivos de las políticas anti-pobreza, porque es en el escenario local donde la articulación pública-privada se flexibiliza, expande e impacta. Un ejemplo muy claro lo constituye la promoción del desarrollo social privado en el nivel local.
559. Para elevar la capacidad de gobierno y acción de los municipios hay que redefinir la institución, tomando en cuenta la heterogeneidad del escenario local latinoamericano y asignarle recursos de toda índole. Esto implica la capacitación de sus recursos humanos y exige la realización de diagnósticos comunales, así como el establecimiento de sistemas de información y el ordenamiento y delimitación de los espacios locales.
560. Para lograr un aumento de la capacidad de organización de la comunidad y de los sectores más pobres se requiere así mismo legitimar su organización, que suele ser precaria, y fomentar el asociativismo en organizaciones formales (como juntas de vecinos, centros de madres, centros juveniles, gremios, sindicatos, partidos, etc.) e informales, que vayan naciendo al ritmo de la toma de conciencia de la comunidad local.
561. La reforma del sector social debe tener una fuerte orientación hacia la creación de condiciones organizacionales facilitadoras de la participa-

ción comunitaria. A pesar del consenso sobre la relevancia estratégica de la participación, existen múltiples trabas en las actuales características del sector social. Algunas tienen que ver con problemas más generales del sector público, que bloquean la participación ciudadana en general, otras con las sólidas resistencias detectables en el aparato público y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos para pasar de la mera "declamación participatoria" a posibilitarla en la práctica cotidiana. La reforma debe tocar desde los sistemas de información, convirtiendo los programas sociales en "transparentes", hasta la creación de una cultura proparticipatoria en los funcionarios, y abrir y promover el aprendizaje organizacional continuo, a partir de experiencias concretas.

562. En este sentido, podría sostenerse que los regímenes democráticos constituyen un espacio político que es más receptivo a la demanda de los pobres, por cuanto el único instrumento de poder que éstos tienen en nuestros países, su elevado número resulta especialmente valorizado en el momento electoral. Esto podría ayudar a que los partidos políticos se interesaran especialmente en sus problemas, por cuanto podría representar un apoyo político importante. Es básico considerar el tipo de movilización a la cual se convoca el pobre. Con todo, la movilización es provocada desde afuera de su mundo. Ello es así porque una de las características de los pobres suele ser su atomización. Las excepciones a esto son comunidades, de sólido componente cultural, que han mantenido, pese a su pobreza, su identificación comunitaria.
563. Los esfuerzos de superación de la pobreza que tienen éxito, son aquéllos donde la participación de estos grupos adquiere un carácter endógeno o, si se prefiere, una modalidad de participación que involucra no sólo la afectividad de los participantes sino también su capacidad cognoscitiva con lo cual logran fortalecer las organizaciones aumentando sus recursos de poder y la generación de instituciones de solidaridad colectiva.
564. Algunas políticas facilitan más que otras, la convocatoria a la participación en sus diferentes fases y, especialmente, en la etapa de la ejecución. Sin perjuicio de las características nacionales específicas, hay tres núcleos de políticas que facilitan la incorporación social: la autoconstrucción de viviendas y dotación de equipamiento comunitario, la educación y capacitación permanente de jóvenes y adultos, y la prevención de riesgos de salud y mejoramiento ambiental. Es importante que se establezcan y funcionen asociaciones que lleguen a constituir una red social. Unas pocas estructuras participativas funcional y territorialmente aisladas no constituirían base suficiente para promover un desarrollo dinámico de la participación; se requiere un núcleo de sustentación que

posibilite una expansión autónoma basada en el impulso creativo de la sociedad.

565. Cada Estado define una política de organización social que incluye requisitos formales para alcanzar un status de reconocimiento y la capacidad para administrar un patrimonio. Una política de promoción de las organizaciones marginales supone simplificar los trámites e instancias para alcanzar la personalidad jurídica de las organizaciones del mundo informal. Se trata de promover masivamente la organización formal de grupos con objetivos y nexos de cohesión e intereses disímiles.
566. Se aprende a participar, participando; no hay sustituto para la práctica social. La práctica participativa tiene un valor simultáneamente finalista e instrumental porque es una práctica de autogobierno. Así, para evaluar sus resultados debe considerarse tanto la significación económica, social y política de las acciones aprendidas, como el aprendizaje social que deriva de ello. Esto, sin duda, explica las dificultades, tropiezos y fracasos de las políticas de promoción y ayuda a las organizaciones marginales.

#### F. LA CONCERTACION CON LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA DEL ESTADO

567. 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 ONGs y otras unidades asociativas. La reforma debe introducir espacios organizativos específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación y desarrollar capacidades especializadas para los problemas técnicos particulares que la misma plantea. La reforma debe tener como uno de sus nortes la flexibilización normativa y organizacional. La concertación con 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 superar características clientelistas.
568. La concertación se entiende como una forma de unificar fuerzas para superar situaciones de crisis y avanzar hacia la reconstrucción social, económica y política. Ella enfatiza la cooperación y es un instrumento que busca desplazar los conflictos en el tiempo y cambiar sus modalidades. En América Latina, tradicionalmente, ha sido una negociación entre empresarios y sindicatos con participación del gobierno, en consecuencia, jamás han estado representados en dichas negociaciones los pobres.

Por definición, ellos son difícilmente representables, ya que uno de los rasgos de la pobreza es su desestructuración organizacional.

569. Pese a ello, en teoría sería posible pensar en modalidades de concertación que dieran participación a los pobres críticos, sin embargo, de hecho, la defensa de sus intereses exige la forma de una tutela ejercida por el gobierno. En todo caso, el trasfondo de la concertación es la claridad y la transparencia de la sociedad. Ello tiene importancia en materia de pobreza porque ésta, aún si es masiva, tiende a ser ocultada por la cultura dominante. Si se ocultan los efectos, con mayor razón se esconden las causas, de ahí la necesidad de recurrir a mecanismos que denuncien ante la sociedad la situaciones de pobreza existentes.

570. **La evaluación de los programas sociales.** La gran mayoría de las políticas y programas sociales no son evaluados y en los casos en que ello ocurre, no satisfacen los requisitos de una investigación profesional. Su objetivo ha sido tratar de presentar una comparación entre las metas propuestas para los programas y lo realmente alcanzado, tratando de dar una explicación ad hoc de las discrepancias encontradas, con énfasis en las cargas de trabajo y en las actividades realizadas. Como lo señala una publicación de la UNESCO, los informes finales de estos estudios son una cuidadosa selección de "lo que puede presentarse en público y en una buena cantidad de casos, llevan a cabo un deliberado ocultamiento de todos aquellos puntos que puedan servir para formular un juicio técnico desfavorable al programa, a la gerencia o la institución encargada".

Ese mismo Informe establece que los casos analizados mostraron que no existía relación alguna entre los resultados de las evaluaciones y los procesos de gestión de los programas respectivos. Además, sólo excepcionalmente se utilizaron dichos resultados para propósitos de gestión.

571. Las propuestas clásicas para mejorar esta situación en su mayoría han optado por recomendar una cuantificación de resultados rigurosa y estricta, de forma tal que se pueda determinar con algún grado de precisión y validez la contribución que el programa social ha prestado a la población objetivo. La idea es establecer el efecto del programa comparando la situación social al inicio de las actividades con la que se presenta al final de los mismos.

Modelos más complejos de carácter experimental pueden confirmar que el cambio sea atribuible al programa; pero todos estos diseños requieren como mínimo de una medición de la situación al inicio y otra al final del proceso. De allí la necesidad de programar la ejecución de la evaluación desde el inicio mismo de las actividades.

572. Una segunda forma de evaluación especialmente importante para los gerentes públicos es la evaluación de procesos. Con ella se mide la cobertura del programa, el impacto gradual sobre la población-objetivo y el seguimiento de las etapas que se desarrollan en su interior. El examen de los procesos a lo largo del desarrollo del programa, posibilita conocer las causas de su éxito o su fracaso e identificar las estrategias alternativas. Este tipo de evaluación es prácticamente inexistente en la Región.

573. Sin embargo, ambas formas de evaluación, en sus mejores aplicaciones, han mostrado ser poco útiles para la formulación de políticas y el rediseño de programas. La razón es que en estas metodologías de evaluación subyace una concepción normativa formal de las políticas públicas; se presume que a través de conductas prescritas de antemano se ejecutarán acciones que permitirán alcanzar los fines propuestos. En realidad, el carácter "blando" de las tecnologías utilizadas en los programas sociales significa que las relaciones causales que vinculan los insumos y las actividades con los productos, resultados e impactos, son en la mayoría de los casos hipótesis a verificar. Todo esto lleva a que la implementación aparezca como un proceso fundamentalmente interactivo, negociado.

574. Frente a esta implementación adaptativa, la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia, basándose no en cuadros normativos estrictos, sino en presunciones realistas acerca de la naturaleza de las políticas públicas; la evaluación debe estar diseñada para captar las señales difusas de una realidad compleja, múltiple y cambiante. A fin de captar esta compleja realidad de la implementación, en los últimos años han surgido alternativas para la evaluación que se centran en la interacción de los actores centrales de los programas, en las realidades de los procesos y actividades durante el transcurso del programa y en las oportunidades y restricciones político-administrativas a dichas actividades. Este énfasis en la identificación y estudio de los intereses, valores y estrategias de los diferentes actores que tienen algún interés directo e inmediato en la ejecución del programa, no implica abandonar el seguimiento de los procedimientos formales de la burocracia pública, sino que busca combinar ambos enfoques produciendo un resultado final mucho más completo y complejo.

575. Necesidad de suplantarse el modelo tradicional de gestión en el sector social. Mucho de lo señalado hasta acá puede sintetizarse en el cuadro 10.1 que refleja los rasgos contrapuestos entre el modelo de gestión centralizado por normas y el modelo propuesto de gestión descentralizada por resultados.

CUADRO 10.1

Modelo tradicional normativo-centralizado.	Modelo Propuesto de gestión-descentralizada por resultados
Gestión por normas.	Gestión por resultados.
Unidad de gestión: El sector público como un todo diferenciado.	Unidad de gestión: unidades de gestión y resultados diferenciados unas de otras.
Globalidad: Todas las organizaciones del sector público son consideradas del mismo tipo.	Heterogeneidad: Cada organización del sector público es diferente a las demás.
Limitaciones decisorias.	Autonomía Decisoria.
Centralización decisoria.	Descentralización Decisoria.
Burocráticos.	Simples.
Lento.	Agil.
Opacidad.	Transparencia.
Elitismo.	Participación.
Control Intraburocrático.	Control Social.
Verticalidad.	Horizontalidad.

576. **Las unidades de gestión y Resultados-Un modelo del nuevo enfoque de gestión.** Es el proceso por el cual, decisiones concentradas en el nivel central de la organización municipal, son transferidas a unidades de gestión y resultados (U.G.R.), autárquicas, dedicadas a la producción de bienes y servicios con los cuales se satisfacen necesidades públicas de los habitantes de la ciudad.

El municipio y las veredas son el ámbito real de la sociedad, es donde ella existe, trabaja, vive y produce; por eso los programas sociales deben tener en el municipio su marco de gestión y de realización.

Esa gestión debe ser de resultados; asumir la diversidad y la complejidad de los conflictos locales, de los disímiles intereses y de los esquemas de poder. Solamente con la comunidad organizada es posible asegurar que los proyectos resuelvan necesidades colectivas y no las de una minoría.

La descentralización como instrumento de la reforma debe finalmente, operar gradualmente para evitar la inequidad, priorizando el apoyo a los municipios más pobres.

## 11

### COOPERACION REGIONAL Y ALTERNATIVAS DE ESTRATEGIA FINANCIERA

#### A. INTRODUCCION

577. La definición progresiva de una estrategia regional para la superación de la pobreza, es el resultado deseable para poder lograr una potenciación sinérgica de los esfuerzos que asuman los países en esta materia. Ello demanda de un proceso de coordinación política y técnica y requiere para poder concretarse de ciertos acuerdos de naturaleza intergubernamental. Para lograr el desarrollo económico y social y a su vez, para consolidar los procesos democráticos, es necesario superar la pobreza.

578. La lucha contra la pobreza puede agregar de manera activa nuevos elementos en el proceso de integración regional, en un momento histórico en el que existe cada vez más la convicción de estrechar filas ante los nuevos acontecimientos que están redefiniendo el sistema de relaciones internacionales. A ningún país de la región, más allá de sus peculiaridades económicas, sociales y culturales, le es ajeno el fenómeno de la pobreza. También es necesario reconocer que las dificultades y restricciones que existen para emprender este esfuerzo presenta en muchos aspectos características bastante similares para el conjunto de la región.

579. La posibilidad de llevar a cabo un esfuerzo coordinado no significa de ninguna manera sacrificar la especificidad que necesariamente debe asumir en los marcos de las distintas realidades nacionales. Pero la concreción de las bases para impulsar un esfuerzo de naturaleza regional jerarquiza políticamente el problema de la superación de la pobreza y convierte al tema en objeto de debate y negociación con el resto de la comunidad internacional y los organismos multilaterales de cooperación técnica y financiera.

Este apartado tiene por objeto exponer algunas ideas para contribuir al diálogo regional que los gobiernos puedan desarrollar en esta materia. En consecuencia, es lógico suponer que serán enriquecidas y ajustadas por los gobiernos.

580. **Institucionalización de la Conferencia de Pobreza.** Sería de gran utilidad institucionalizar la celebración periódica de las Conferencias Regionales de Pobreza en América Latina y el Caribe. Este hecho le confiere a los esfuerzos nacionales y a la acción regional un foro técnico y político para evaluar los resultados alcanzados, para coordinar mecanismos de acción, para intercambiar experiencias y, sobre todo, para avanzar de manera práctica en la coordinación e integración política y técnica en torno a una problemática común.
581. La Conferencia Regional de Pobreza en América Latina y el Caribe es un ámbito dotado de especial pertinencia para examinar y discutir de manera integrada las políticas económicas y sociales en la perspectiva de la superación de la pobreza. También tiene pertinencia y sentido convertir este foro en una instancia relevante en la construcción de propuestas y lineamientos para establecer posiciones comunes acerca del papel que debe desempeñar la asistencia financiera de la banca multilateral de desarrollo, así como el de la asistencia y cooperación bilateral que pudiera obtenerse.
582. Pero para que este foro pueda adquirir importancia y capacidad efectiva de convocatoria técnica y política, es necesario que el mismo sea asumido y coordinado de manera efectiva por los países a través de sus gobiernos. Por lo tanto resulta conveniente promover la instauración de una estructura muy simple, que no signifique la creación de una nueva burocracia regional pero que facilite las labores de interrelación entre los países y posea un adecuado nivel de interlocución con los gobiernos y las autoridades nacionales. Tal función trasciende el ámbito de una secretaría técnica y demanda de una responsabilidad y un mandato político.
583. En este sentido la instalación de una Secretaría Pro-tempore que sea ejercida por el país anfitrión de la siguiente Conferencia Regional con las responsabilidades de coordinación política del tema y de seguimiento de los acuerdos a que lleguen los países. Esta Secretaría Pro-tempore estaría apoyada por una Secretaría Técnica que podría ser ejercida por el PNUD. Para el mejor cumplimiento de las actividades de apoyo en el marco del Plan de Acción Regional para la Superación de la Pobreza, se buscaría la celebración de convenios para el reforzamiento del equipo técnico con representantes técnicos permanentes de la CEPAL, el BID, PREALC y el SELA. En el marco de tales acuerdos se establecerían las responsabilidades de las instituciones intervinientes. Ello le conferiría a la Secretaría Técnica la naturaleza de un esfuerzo más integrado y con mejores perspectivas de apoyo a los gobiernos de la región. Sus funciones serían las de brindar soporte técnico a la consecución del financia-

miento básico que facilite las actividades contempladas en el Plan de Acción Regional para la Superación de la Pobreza, tanto en lo concerniente a las actividades contempladas en la definición y puesta en marcha de la estrategia, como en lo relativo a su financiamiento.

## B. ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

584. **Aumentar los recursos disponibles.** El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, por cuanto es evidente que en la mayor parte de la región lo que se destina a programas sociales es una proporción escasa del financiamiento público. El Estado es responsable de buscar la igualdad de oportunidades y en tal sentido, debería asegurar los recursos necesarios para ello. Las necesidades del desarrollo económico de América Latina están ligadas a una adecuada inversión en recursos humanos. Esta debe no sólo paliar los efectos de la crisis, que ha generado nuevas necesidades, sino constituirse en el mecanismo que facilite la transformación productiva y que ligue a ésta con la equidad. Debe recalcarse que no siempre debe aumentarse el gasto social. Para orientar recursos en esta dirección, es necesario restárselos a otras actividades, fundamentalmente a la inversión. Si ésta baja o no aumenta lo suficiente, no se crearán los puestos de trabajo. En caso contrario al ocuparlos, las personas obtendrán ingresos que les permitan satisfacer autónomamente sus necesidades.
585. En la situación latinoamericana actual, es posible y deseable, obtener mayores recursos específicamente si tenemos en cuenta que al promedio del gasto social en el PIB es del sólo 12% mientras que en los países industrializados es del 24%. A continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.
586. **Readecuación tributaria para financiar la superación de la pobreza.** El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si en América Latina se ha alcanzado el "techo" tributario. De ser así, no sería conveniente aumentarlos porque se estaría desincentivando la actividad productiva y promoviendo la fuga de capitales. Sin embargo, aún sin recurrir a comparaciones con naciones industrializadas (que puedan aparecer como descontextualizadas), debe reconocerse que hay grandes diferencias en América Latina, por lo que muchos de estos países podrían plantearse razonablemente llegar a niveles de presión tributaria similares a los de sus vecinos. Por lo mismo, podría sostenerse plausiblemente que cabe recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.

587. Resulta fundamental, además, mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones impositivas y por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas. En este sentido, debe recordarse que los sistemas impositivos latinoamericanos adolecen de carencias para recaudar en especial en el caso de los impuestos directos. Por ello suelen centrarse en las retenciones en la fuente, con lo que sólo la clase media asalariada es la que paga, mientras los verdaderamente ricos eluden mediante diversos procedimientos los impuestos que les corresponden. También conviene discutir la conveniencia de establecer impuestos con destino específico. Si bien la tendencia predominante en finanzas públicas es la existencia de un tesoro único, puede ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe tenerse gran cuidado en estas alternativas por cuanto por esa vía se reduce la flexibilidad en el manejo de los recursos públicos.
588. Incrementar los ingresos públicos no tributarios. Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación.
589. Una vía en este sentido es revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad. Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esta vía la comunidad recibe los beneficios de esta dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitieran realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.
590. Utilizar recursos no públicos. Usualmente, se tiene en cuenta sólo el conjunto de recursos administrados directamente por el Estado. Sin embargo, la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal. Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta todos ellos y establecer mecanismos de coordinación para mejorar el aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que la planificación sólo puede ser imperativa (y ésto con muchas limitaciones), para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros sectores.
591. Permitir el desarrollo de servicios privados. Como alternativa, se ha sugerido permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educa-

ción que se orientan, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos. Esto permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de capacidad de pago.

592. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos. En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones sociales poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. En muchos países existen tradiciones, como la minga ecuatoriana, que podrían ser recuperadas para prestar servicios sociales a la comunidad.
593. Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales. Es usual mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos ahorrados a programas sociales. Pero no es la única alternativa para aumentar el gasto social. Es también conocido que el Estado financia empresas públicas ineficientes, subsidio que podría suprimirse en beneficio de proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Así mismo, en muchas ocasiones se realizan obras de "exposición", que carecen de impacto, sea cual fuere el criterio utilizado para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados. Además, si bien muchos proyectos sociales son justificables por su finalidad, habría alternativas menos costosas para obtener los mismos resultados.
594. Un esfuerzo regional para la superación de la pobreza exige importantes recursos. Ante todo, debe reiterarse que es necesario recuperar tasas razonables de crecimiento económico. Ello es un requisito fundamental porque mediante esa vía se amplían los recursos disponibles, sino también porque es más fácil distribuir el nuevo excedente que se está generando, que intentar alterar la forma en que se asignan recursos. En la situación actual de América Latina sólo es posible pensar en la recuperación del crecimiento si logra solucionarse de una manera racional el problema de su endeudamiento externo. La región se ha convertido en exportadora de capitales y en tal situación, no parece siquiera posible plantear una acción desarrollista con posibilidades de éxito.
595. La cooperación internacional. En el pasado, la región tendió a ser marginada de la ayuda argumentándose que hay regiones más pobres. Este hecho no debe exonerar a los países desarrollados de cumplir con su obligación de solidaridad internacional, pero también en los países latinoamericanos se requiere un importante esfuerzo interno. En esta línea resulta importante que quienes no son pobres contribuyan al esfuerzo nacional para superar la pobreza. En los países latinoamericanos los im-

puestos directos son prácticamente irrelevantes en el monto total de los recaudados por el Estado. Se aduce que ello es positivo por cuanto implica la "neutralidad" tributaria. Sin embargo, cuando se analiza la situación de los países desarrollados puede apreciarse la gran importancia que allí tiene el impuesto a la renta, al patrimonio, etc.

596. Así mismo, es necesario reorientar hacia la erradicación de la pobreza los recursos públicos empleados en gastos innecesarios, como los dedicados a la compra de armamentos, o la realización de obras faraónicas prescindibles. También resulta fundamental gastar bien recursos que se destinan a lo social.
597. **Asignación del gasto y manejo presupuestal.** Una importante cuestión dentro de la estrategia para la erradicación de la pobreza es la de la asignación de recursos en el presupuesto. Se plantean aquí dos temas fundamentales: el de los recursos extrapresupuestarios (cuáles son, cómo se manejan, cómo se controlan) y el de la posible dispersión del presupuesto de los recursos destinados a dicha estrategia, que son manejados por administraciones especiales con un presupuesto propio, elaborado incluso con criterios diferentes al del presupuesto general.
598. Se ha sugerido la conveniencia de la formulación de un **Presupuesto Social Integrado** que evite las duplicaciones innecesarias del gasto y que dé coherencia a las distintas asignaciones financieras en términos de prioridades consistentes con el nivel presente de restricción de recursos. Señala además que parecería por demás lógico que el Presupuesto Social Integrado fuese discutido y finalmente aprobado por mecanismos de concertación interministerial.

Una propuesta de ese tipo permitiría resolver al menos el problema de la asignación de recursos dentro de cada sector. Para ello sería preciso una profunda modificación en los mecanismos de elaboración del presupuesto, dejando de lado los clásicos y fáciles criterios de simple corrección de las prevenciones presupuestarias de años anteriores con el índice de inflación y requerirá que el Gabinete o Consejo encargado de prepararlo, tenga la suficiente capacidad para conseguir la concertación de criterios presupuestarios que consideren los intereses sectoriales e inter-sectoriales, y los intereses de la población afectada; todo ello dentro de un marco restricción financiera.

### C. LA COOPERACION EXTERNA

599. Todo lo señalado permite establecer que las sociedades de América Latina y el Caribe se encaminan hacia una transición. Los pasos que ya se están dando son visualizados desde fuera, como transformaciones de

una envergadura similar a las que ocurran en los países de Europa del Este. Sin embargo, estas transformaciones se están llevando a cabo en un contexto interno y externo francamente adverso. Las presiones financieras derivadas de la abultada deuda externa, aunadas a la transferencia neta de recursos, significan un costo social y político que desgasta y restringe el éxito de los esfuerzos. Por tal razón, durante esta etapa surge la necesidad de disponer de recursos externos.

600. De una parte, los cambios que se están registrando en la organización de las economías nacionales de la región, deben alentar de manera dinámica la inversión extranjera en los países de América Latina y el Caribe. Como se señaló, el ahorro interno es insuficiente para generar tasas de formación bruta de capital acordes a las necesidades de desarrollo de las economías latinoamericanas. De otra parte, es necesario también avanzar de manera real en la solución del problema de la deuda, vigorizando mecanismos tales como los swaps y abriendo las compuertas de manera efectiva para la concreción de swaps sociales. La Iniciativa para las Américas prevé la posibilidad de recurrir a este tipo de mecanismos para preservar el medio ambiente. Resultaría muy conveniente asegurar también el uso de esta modalidad para fortalecer los recursos necesarios que demanda la superación de la pobreza. Es oportuno en este contexto racionalizar las modalidades que presenta la cooperación derivada de fuentes multilaterales y bilaterales.
601. A nivel multilateral cabe distinguir, de una parte, la acción de los organismos de cooperación técnica que operan en la región y por otro lado, la asistencia financiera de los organismos multilaterales, es decir, de la banca para el desarrollo. A su vez, una más estrecha interacción entre ésta y los organismos de cooperación técnica ofrece posibilidades que deben concretarse.
602. Pero una premisa que debe ser aplicada novedosamente en la cooperación externa hacia los Países en Desarrollo, consiste en cambiar la filosofía del otorgamiento de la ayuda financiera y económica. 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 políticas de obtención de mejores niveles de vida para su población pobre, 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 en que una nación asciende en la escala de 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.

603. Los topes de la gradualidad que existen en las instituciones financieras y en la AOD, deben moverse hacia arriba. Y los países de menores niveles de desarrollo deberán recibir una ayuda inicial, que les permita demostrar su compromiso con una política de obtención de mejores niveles de vida. 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".
604. **Cooperación Técnica.** En lo que respecta a la acción de los organismos multilaterales de cooperación técnica, parece aconsejable profundizar los esfuerzos de coordinación, a partir de un cabal reconocimiento de los mandatos y capacidades técnicas de las diferentes agencias, pero compartiendo un marco común en la fijación de prioridades, división de tareas y apoyo a la ejecución de acciones. Se podría aducir que tal coordinación debe forjarse y resolverse en los marcos específicos de cada realidad nacional. Ello es parcialmente cierto. Pero de la misma manera que se ha abierto paso en los países de la región la gestación de ejecutivos sociales, también este proceso debería tener su contrapartida en materializar formas idóneas de coordinación de la cooperación técnica. La coordinación inter-agencial debería pues plasmarse por lo menos en dos niveles diferentes.
605. De una parte, sería de gran conveniencia la definición de una estrategia compartida para el conjunto de la región, la que para entrar en vigencia debería ser puesta a consideración de los gobiernos de los países con el fin de combinar la base técnica de su diseño con el aval y respaldo político de las autoridades nacionales. De otra parte, el marco de acuerdos estratégicos y operativos de naturaleza inter-agencial debería encontrar niveles operativos en la acción concreta a nivel regional, subregional y especialmente nacional. Ello haría posible un uso más eficiente de los recursos y capacidades instaladas y abriría la posibilidad de recurrir a economías de escala en circunstancias en las que el buen manejo de los recursos para apoyar el desarrollo resulta particularmente necesario.
606. Finalmente, puede reexaminarse el papel del PNUD en la superación de la pobreza. Hoy su función es de apoyo técnico a los esfuerzos nacionales, subregionales y regionales, sin duda con buenos resultados. Sin embargo, el Programa podría tener la capacidad de convertirse también en captador de recursos internacionales, para aplicarlos a los proyectos que apoya. Su carácter multilateral facilita el acceso a los recursos financieros de países, ONGs, agencias e instituciones financieras y a los recursos concesionales, agilizando la ejecución de los proyectos. En este sentido

los recursos especiales señalados por el Consejo de Administración del PNUD para el tema pobreza deberán regionalizarse y darle a la Secretaría Técnica de la Conferencia Regional, la capacidad de promover y sugerir los proyectos a aprobarse en los países. Es así que el nuevo rol del PNUD, aprobado ya por su Consejo de Gobernación en su decisión 90-34, implica una mayor cercanía y coordinación con los gobiernos beneficiarios, las agencias especializadas y los donantes. Se pasa de un enfoque basado en proyectos, a uno basado en políticas y programas y de una acción centralizada a una descentralizada. Es un cambio de óptica que otorga mayor viabilidad al reto de que el Programa se convierta en captador de recursos internacionales.

607. **Asistencia financiera multilateral.** En lo que concierne a los organismos de asistencia financiera, es decir, la banca para el desarrollo, se requiere apelar a modalidades creativas que permitan el acceso a recursos frescos para enfrentar las necesidades de los países en esta transición.
608. Se hizo referencia a la posibilidad de recurrir a la instauración de swaps sociales. Este mecanismo podría ser especialmente idóneo pues a la vez que contribuye a aliviar las presiones financieras derivadas de la atención de la deuda pública, permite reforzar mediante recursos en moneda nacional los programas de inversión en áreas estratégicas del desarrollo social. La iniciativa para las Américas, así como el diálogo que la región deberá afrontar con el resto del mundo desarrollado, debería estimular este tipo de mecanismos.
609. Complementariamente con lo anterior, resulta alentadora la tendencia a la inclusión sistemática de criterios de evaluación acerca del impacto social que observan los créditos concedidos a los países. Pero dentro de esta misma lógica, resulta fundamental avanzar en la definición de modalidades para el financiamiento externo que dejen de lado ciertos tipos de condicionamiento a los gobiernos, dando paso al criterio de libre mercado para la utilización de los créditos obtenidos sin que por ello se desvirtúe el destino y el uso de tales recursos. Para tal fin, se requiere de una nueva voluntad política en la concertación del desarrollo entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo que debe reflejarse claramente en las modalidades de operación del multilateralismo.
610. En lo relativo al destino de los recursos de crédito externo parece conveniente replantear el enfoque hasta ahora imperante. Debería privilegiarse el acceso a recursos externos para el financiamiento de obras o actividades que posean, una vez finalizadas, una clara capacidad de generar los recursos necesarios para el repago de los créditos otorgados. Aquellas que carecen de tal capacidad deberían ser asumidas con recursos provenientes del ahorro interno. Otro problema está asociado a la

envergadura de las obras que se ejecutan con recursos de crédito externo.

611. Dado que los condicionamientos de la banca a los gobiernos se han unilateralizado en el sentido de exigir determinadas metas macroeconómicas, sería importante pensar en la inclusión de metas asociadas al desarrollo social y especialmente, a la superación de la pobreza. En lo que concierne a la interacción entre los organismos de cooperación técnica y la banca para el desarrollo, sería preciso el establecimiento más regular de modalidades que enlacen su acción.

Específicamente en el campo del desarrollo social y la superación de la pobreza, la cooperación técnica especializada puede jugar un papel más activo de apoyo a los gobiernos en el proceso de diseño de las carteras de proyectos de inversión social presentados ante los organismos multilaterales de financiamiento. El desarrollo más sistemático de misiones técnicas conjuntas puede ser un paso importante. De igual manera, la asistencia técnica a los gobiernos en la gestión de los proyectos puede ser un factor de optimización de los recursos de la cooperación técnica y financiera.

612. **Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.** El intercambio de experiencias, la gestión subregional o regional de programas en el campo del desarrollo social y la cooperación técnica horizontal entre los países en vías de desarrollo, pueden constituirse en un vehículo adecuado para mejorar la calidad técnica y operativa de los programas de desarrollo social, vía una mejor formación de cuadros técnicos y mediante el apoyo a la adecuación de experiencias exitosas a las distintas realidades nacionales.
613. **Acciones Conjuntas de Naturaleza Sub-Regional.** En lo que respecta a la cooperación bilateral, además de la capacidad que pueda generar cada país para obtener recursos de cooperación provenientes de fuentes bilaterales, cabe señalar que progresivamente se han ido abriendo paso iniciativas de naturaleza subregional para presentar paquetes integrados de proyectos de inversión ante fuentes de origen predominantemente bilateral. La compleja experiencia del Programa Especial para Centroamérica, la iniciativa que se busca a nivel de los países andinos y la de los gobiernos de los países del Cono Sur permiten esperar que ésta sea una vía para acceder a recursos externos orientados hacia el desarrollo y la superación de la pobreza.
614. El estilo en este tipo de iniciativas ha consistido en amalgamar proyectos de inversión prioritarios a nivel nacional, identificando también acciones comunes de naturaleza subregional. Ello hace posible la

conformación articulada de una canasta subregional de proyectos que puede ser presentada ante gobiernos de países industrializados e inclusive, ante organismos multilaterales de financiamiento a los efectos de obtener recursos externos. Esta modalidad facilita las posibilidades de fomentar de manera activa la cooperación técnica horizontal entre los países en vías de desarrollo.

#### D. EL PAPEL DE LAS ONG'S

615. Además de las fuentes indicadas, que forman parte de la cooperación más regular que reciben los países de la región, existen otros mecanismos de enorme potencialidad no sólo en el financiamiento sino también en el campo de la asistencia técnica y el apoyo al proceso de identificación y gestión de recursos ante organismos o entidades financieras. El universo de las ONG's, para efectos del presente estudio, debe mirarse como constituido por operadoras en el ámbito nacional y por organizaciones surgidas en los países desarrollados.
616. **Las organizaciones no gubernamentales en la dimensión nacional.** Por diversas circunstancias la región ha sido testigo en los últimos años del surgimiento de una vasta red de organizaciones no gubernamentales que en la mayoría de los casos han canalizado sus esfuerzos para coadyuvar en las labores del desarrollo. Ya hay un cúmulo muy significativo de experiencias exitosas animadas por los esfuerzos de ONG's, las que revelan en términos prácticos un estilo alternativo en la gestión del desarrollo.
617. La importancia de las ONG's en los marcos de las actuales reformas del Estado que se están abriendo paso en América Latina y el Caribe, plantea un doble reto que es necesario asumir en términos prácticos. De una parte, definir sobre bases más explícitas y orgánicas las relaciones entre el Estado y las ONG's en materia de gestión del desarrollo. De otra parte, mejorar los sistemas de comunicación y coordinación entre las ONG's a los efectos de lograr economías de escala, una mayor complementariedad en los esfuerzos y establecer acuerdos operativos para acometer acciones comunes.
618. En lo que concierne a la coordinación con el Estado, es menester concretar modalidades activas de interacción que permitan la transferencia de la administración y gestión de ciertas funciones tradicionalmente desempeñadas por instituciones públicas al ámbito de las ONG's. La protección a la infancia abandonada es un ejemplo en el que abundan experiencias muy interesantes. Pero es pertinente hacer extensivas estas

experiencias a otras áreas que se vinculan con la gestión del desarrollo, especialmente a nivel regional y municipal.

619. En el caso de los programas para la superación de la pobreza, la interacción entre el esfuerzo público y las ONG's es especialmente atractiva. En lo que respecta al desarrollo del sector de economía popular, las ONG's pueden cumplir un papel decisivo en el estímulo de formas asociativas, en el campo de la comercialización, en la promoción de iniciativas, en el apoyo a la gestión de créditos, en la capacitación y asistencia técnica.
620. En materia de políticas sociales, las ONG's también pueden cooperar activamente con el Estado, potenciando recursos, coadministrando programas e incorporando nuevas alternativas de diseño y gestión que pueden renovar profundamente las modalidades clásicas y convencionales de operación de las intervenciones sociales.
621. **Las organizaciones no gubernamentales de los países industrializados.** Existe un número significativo de ONG's pertenecientes a países desarrollados que tienen una definida vocación de apoyo y cooperación con el desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe. El desconocimiento de tal oferta de cooperación y la falta de canales adecuados de acceso, frustra muchas veces el potencial de uso eficiente de esta oferta de cooperación. Tanto la cooperación técnica multilateral como la banca internacional de desarrollo están apoyando de manera creciente las estrategias para hacer más eficiente el potencial de acción de las ONG's de los países desarrollados en la región.
622. La modalidad de relación de las ONG's de países industrializados con los países en vías de desarrollo muchas veces se realiza en forma directa con los gobiernos. Ello implica la interacción directa entre un organismo de derecho privado con instituciones de derecho público. Sería conveniente pensar la posibilidad de diversificar dicho estilo, promoviendo un sistema de interacción que vincule más activamente a las ONG's nacionales de la región en calidad de receptoras con las de los países industrializados.
623. **La reducción de gastos militares.** La nueva perspectiva que ofrece el clima de distensión internacional debería concretarse en una creciente reducción de los gastos militares. Dicho proceso, que en la actualidad aparece liderado por las superpotencias, podría ser acogido positivamente también por los países en vías de desarrollo. Si bien este aspecto es un tema de gran complejidad, debe ser incluido en la agenda de la reflexión política de la región conducente a obtener mayores recursos para financiar el desarrollo y la superación de la pobreza.