

INFORME
DE LA COMISION
LATINOAMERICANA
Y DEL CARIBE
SOBRE EL
DESARROLLO
SOCIAL

1 9 9 5



A MODO DE PRESENTACIÓN

En diciembre de 1992, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió «convocar una conferencia mundial en la Cumbre sobre desarrollo social a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno». En la misma resolución se estableció que «las cuestiones esenciales que afectan a todas las sociedades» y que se considerarán en dicha Cumbre son las siguientes:

«a) Fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos; b) Mitigar y reducir la pobreza, y c) Aumentar el empleo productivo».

La conferencia tendrá lugar en Copenhague entre el 6 y el 12 de marzo de 1995.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acordaron contribuir al esfuerzo de reflexión al que estaban abocados los países de América Latina y el Caribe y estimular una visión propia e integral del problema social en la región, mediante la convocatoria de un grupo de personalidades de reconocido prestigio para que integraran una Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social.

El objetivo principal de dicha Comisión fue preparar un planteamiento independiente que contuviera un conjunto de propuestas concretas y viables, surgidas de la realidad del continente, respecto de los problemas objeto de la Cumbre.

La Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social está integrada por: Patricio Aylwin Azócar (Presidente), Nita Barrow, Herbert de Souza, Carlos Floria, Carlos Fuentes, Ana Milena Muñoz de Gaviria, Sergio Ramírez Mercado y Rodolfo Stavenhagen.

Con el objeto de aunar criterios y de acoger y considerar la diversidad de perspectivas y problemáticas relativas al tema, aparte de reunir importante documentación sobre la materia y pedir asesoría a destacados especialistas, la Comisión celebró cuatro reuniones: Santiago (julio de 1994), Washington D.C. (septiembre de 1994), Guatemala (noviembre de 1994) y Barbados (diciembre de 1994).

El presente informe es fruto del diálogo, en un esfuerzo y trabajo compartidos, a través del cual la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social ha intentado encontrar respuestas y proposiciones, desde una perspectiva integradora, a los principales temas relacionados con el desarrollo social de la región: pobreza, desempleo y marginación social. Se deja constancia que este documento expresa sólo criterios de la Comisión, y no compromete al BID, a la CEPAL ni al PNUD, instancias copatrocinadoras de la misma. Las opiniones vertidas son de responsabilidad exclusiva de los autores.

«...MUNDO SÓLO HAY UNO»

Algo se está agotando en Latinoamérica: los pretextos para justificar la pobreza. Ni raza, ni clima, ni latitud, ni etnia, sirven para dar razón de la existencia de doscientos millones de pobres. La pobreza ha dejado de ser destino religioso, resignado pero feliz, preferible a la riqueza que tiene, como el camello por el ojo de la aguja, vedado el ingreso al cielo. «Vivir, nacer, en la dura ceniza agachados», así describió Pablo Neruda a la fatalidad de la pobreza.

Cada vez resulta menos convincente el pretexto colonial. También fueron colonias Canadá, Estados Unidos y Australia y hoy son naciones ricas. Pero también fueron colonias los países francófonos de África, que siguen siendo pobres. ¿La culpa es de Iberia –«La Castilla miserable» de Antonio Machado? Quizás. Pero después de doscientos años de independencia, los países de América Latina ya no pueden achacarle noventa y cuatro millones de seres en pobreza extrema a la Contrarreforma. Es probable que muchos de nuestros males les sean atribuibles a Felipe II. Aunque sea cierto, también es remoto. Más amparo tuvieron, en todo caso, los desamparados, bajo la tutela de las Leyes de Indias y el respeto de la monarquía española hacia las tierras de las comunidades indígenas, que bajo las constituciones republicanas que autorizaron el despojo en nombre del mercado y el genocidio en nombre del progreso.

¿Latinoamérica es pobre porque no se ha desarrollado, o no se ha desarrollado porque es pobre? Causa y efecto se anulan mutuamente, contribuyendo a ese vaivén, a esa desesperación pendular que un día Germán Arciniegas ubicó entre la libertad y el miedo, entre la anarquía y la dictadura. Huérfanos seculares de la Razón y el Progreso, los latinoamericanos buscamos ávidamente tecnologías que nos den fe, si no razón, y seguridad, si no progreso. De Santo Tomás de Aquino a Karl Marx, pasando por Rousseau, Comte y Bergson y siguiendo con Keynes, Hayek y Friedman, somos comunicantes desamparados en busca de su iglesia. Nos tragamos todas las hostias, así sean ruedas de molino. Y si nos va mal, pronto descubrimos al Diablo que nos engañó, impidiéndonos llegar a la Tierra Prometida del Desarrollo, la Democracia y la Justicia. Nos cuesta aceptar que el Diablo somos nosotros mismos y que, como en el poema de William Blake, las puertas del cielo y del infierno son contiguas y de nuestra propia hechura.

Los pretextos para justificar la pobreza se están agotando porque se han agotado las ideologías que, desde la derecha o la izquierda, nos prometían paraíso instantáneo. El precio de este viaje al Edén recuperado era siempre sacrificar algo, a veces lo mejor, de nosotros mismos. Alucinados por el progreso, creímos que avanzar era olvidar, dejar atrás las manifestaciones de lo mejor que hemos hecho: la cultura riquísima de un continente indio, europeo, negro, mestizo, mulato, cuya creatividad aún no encuentra equivalencia económica, cuya continuidad aún no encuentra correspondencia política.

Cultura sin fisuras y política fracturada. Cultura de la abundancia y economía de la necesidad. ¿Qué las separa, qué les impide adquirir, a la economía y a la política, la vitalidad ininterrumpida de la cultura que hemos hecho, a lo largo de los siglos, todos los latinoamericanos? ¿Es la miseria el

destino de los herederos de Machu Picchu y Teotihuacán, de Santo Domingo en Oaxaca y de La Compañía en Potosí? ¿Es la marginación la fatalidad de los descendientes de Sor Juana y Aleijadinho, Rubén Darío y Machado de Assís?

En 1806, durante su visita a México, el científico alemán Alexander Von Humboldt llamó al entonces virreinato de la Nueva España «el país de la desigualdad». Pudo haber extendido su descripción a todas las tierras al sur del Suchiate. La desigualdad es el gran baldón de la historia latinoamericana. La colonia lo disfrazó y hasta lo atenuó mediante la labor heroica de hombres como Vasco de Quiroga en México, Manuel da Nobrega en Brasil y de las misiones jesuitas del Paraguay. La independencia perdió la gran oportunidad de aliar igualdad con libertad; consagramos ésta, repudiamos aquélla. Las élites criollas que consumaron la independencia no habían luchado para compartir sus frutos con los despreciados «pardos».

Desde entonces, nuestros esfuerzos por generar riqueza se han visto vulnerados, constantemente, por nuestra capacidad para alcanzar igualdad. Hemos duplicado, en los últimos veinte años, la población –pero la mitad, doscientos millones, viven en la pobreza y un número idéntico, también doscientos millones, son menores de dieciocho años: un continente de niños y adolescentes. Todo latinoamericano que en el año 2000 demande un trabajo, ya nació, ya está allí, y muchas veces donde está se llama ciudad perdida en México, población callampa en Chile, villa miseria en Argentina, rancho en Caracas, favela en Río.

La desigualdad y la pobreza nos marcan como un hierro candente. Lo que se gana se pierde: pobreza y desigualdad generan desesperanza y resignación a veces, pero también mueven voluntades. Apenas se les presenta la oportunidad del ascenso social, nuestros hombres, mujeres y niños la toman. Doy un ejemplo. Me ha tocado conocer, como escritor, a tres generaciones de lectores mexicanos. El abuelo llegó del campo con el impulso de la Revolución, la reforma agraria, las comunicaciones y la industrialización. Nuestro primer secretario de Educación, José Vasconcelos, le dio al joven abuelo la primera escuela y el primer libro. El hijo, en la segunda generación, pasó de la clase obrera a la clase media, y desde joven adquirió libros y en ellos encontró sus señas de identidad –de Borges y Neruda a Gabriel García Márquez y Rubem Fonseca. Pero el nieto, golpeado por la crisis económica de la década perdida debió abandonar los estudios a los trece años, irse a la calle para complementar el ingreso familiar, vender chicles en las intersecciones de las grandes avenidas, disfrazarse de payaso, suicidarse lentamente tragando fuego para entretenimiento de transeúntes, o unirse a pandillas criminales. Meninos da rua en Brasil, gamines en Colombia, vidas partidas por el rayo de la pobreza, vidas perdidas en las atarjeas del subdesarrollo...

Los latinoamericanos no hemos carecido de éxitos en este siglo. Tanto los estados nacionales como los sectores productivos crecieron notablemente a partir de la primera guerra mundial. Lo que no creció fue el acceso al crédito, la asistencia técnica, la inversión en capital humano, «vivienda e infraestructura básica: medidas compensatorias hacia los sectores de la pobreza extrema y grupos vulnerables», como indica este Informe faltaron las acciones para «aumentar la productividad de los pobres».

Faltó, asimismo, la clara voluntad de distinguir y respetar las funciones propias del sector público y las del sector privado, dándoles contenido social a ambos, asegurando que las estrategias de inversión, exportación y ahorro se combinaran con correctivos sociales. Éstos,

durante la Guerra Fría, fueron confundidos con las políticas del comunismo soviético, y satanizados en consecuencia.

Las sociedades exigían reformas. Los poderes políticos y económicos las obstruían. Las doctrinas de la seguridad continental paralizaron múltiples iniciativas de cambio que buscaban mayor igualdad, mejor distribución, un grado superior de justicia. Perdimos cuarenta años en la esterilidad bipolar, culminando, en la década de los ochenta, con una crisis que redujo drásticamente el poder adquisitivo, retrajo los salarios reales a los niveles de 1960, aumentó el desempleo, la malnutrición y la mortalidad infantil, disminuyó el gasto y los servicios sociales y generalizó la pobreza. No fue sólo el efecto de una crisis financiera. Fue la consecuencia del aplazamiento de reformas indispensables.

Los estados nacionales de Latinoamérica, agobiados por las demandas insatisfechas de obreros, campesinos, sectores culturales, empresarios, militares y acreedores extranjeros, sucumbieron, en muchos casos, a las dictaduras castrenses, a la necesidad de purgas macroeconómicas, enseguida y, finalmente, a la consagración democrática. En este transcurso crítico, aprendimos que el desarrollo, por sí mismo, no engendra justicia ni elimina pobreza, que la solución de problemas de caja y diseños de la macroeconomía –frenar la inflación, equilibrar el presupuesto, eliminar barreras al comercio, aumentar las reservas– no derrotaba, por sí misma, a la pobreza, y que toda teoría del crecimiento carecía de validez si no se dirigía al destinatario real de la economía: la persona humana. Su familia. Su cultura.

Tuvimos que aprender de nuevo que las políticas sociales, como indica el Informe, «son una inversión de alta rentabilidad económica». Al mismo tiempo, le imponen una condición sustantiva a la democracia: no puede mantenerse un orden de libertades sobre el frágil sustento de la miseria. Mejor que nadie, lo ha preguntado el vicescanciller sueco, Pierre Schori: ¿cuánta pobreza soporta la democracia, cuánto subdesarrollo tolera la seguridad global?

Porque el problema no es sólo nuestro, como expresamente lo anuncia la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Descubrimos, al acabar la Guerra Fría, que el fin del comunismo al este del río Elba no aseguraba el triunfo de la justicia social ni al oeste del Elba ni al sur (ni al norte) del río Grande. La cuestión social, largamente aplazada, volvió al primer plano de la preocupación política. Descubrimos la universalidad de la agenda social: crimen, violencia, droga, falta de techo, falta de salud, educación insuficiente, problemas de la infancia, de la mujer y de la tercera edad, pandemias incontrolables, demografía y medio ambiente. La crisis de las civilizaciones urbanas afecta por igual a Bogotá, Boston y Birmingham. Sólo que en los Estados Unidos y en Europa Occidental, la pobreza es minoritaria y la riqueza mayoritaria. En América Latina, la pobreza es mayoritaria y la riqueza minoritaria.

Hay, es cierto, un tercer mundo dentro del primer mundo y un primer mundo dentro del tercer mundo. Pero mal de muchos es consuelo de tontos. Lo importante es darnos cuenta de que ambos mundos, el primero y el tercero, están unidos por la integración económica global, por la difusión mundial de la información y por las crecientes corrientes migratorias del oriente al occidente, pero, sobre todo, del sur al norte. Entramos a un universo co-responsable. ¿Sabremos asumirlo? Hoy, vuelven a cobrar todo su valor estas palabras del líder laborista inglés Clement Attlee: «No podemos sobrevivir si creamos un paraíso dentro de nuestras fronteras y toleramos un infierno fuera de ellas».

¿Cómo crear sin confrontaciones la co-responsabilidad imaginada por Attlee? Más que

presentarle, una vez más, su cahier de doléances al Norte, el Sur debe asumir obligaciones que, como la caridad, comienzan en casa. Eliminar gastos superfluos (en muchos casos, devoradores gastos de defensa), introducir reformas fiscales y otros correctivos de la distribución e implementar los programas de educación y salud. Todo esto es cierto, pero no conduce necesariamente a la eliminación de la pobreza sin un marco de atribuciones que elimine también la mutua satanización del Estado nacional por los partidarios del mercado o del mercado por los partidarios de la intervención estatal.

La pugna doctrinal entre sector público y sector privado en Latinoamérica es falsa, es ideológica y es funesta para los propósitos de reducir la desigualdad y promover el desarrollo con justicia. Debemos fortalecer nuestro sector público a fin de que cumpla eficazmente sus funciones, que son alimentar, educar, crear infraestructura, conducir las políticas monetarias y fiscales, las relaciones exteriores, la defensa y la justicia, así como facilitar la producción, promover el ahorro y atender a los recursos humanos. Pero también debemos fortalecer a nuestro sector privado a fin de que invierta más y mejor, produzca más, administre eficazmente las fuentes de trabajo, sienta que la iniciativa personal es alentada e identifique su destino con el de un número creciente de consumidores.

La salud del Estado o de la empresa privada, sin embargo, no se darán sin el desarrollo del sector social, intermediario y punto de equilibrio entre los sectores público y privado. Organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cooperativas agrarias, movimientos femeninos, universidades e intelectuales, asociaciones de barrio, grupos religiosos de base, sin olvidar el voluntarismo que, en palabras del empresario mexicano Manuel Arango Arias, hace «gestión privada con fines públicos», trazando «rutas complementarias a la economía de mercado y al Estado benefactor». En los Estados Unidos, noventa millones de voluntarios (casi la mitad de la población) invierten un promedio de tres horas semanales sin pago, para atender al tercer sector. ¿Cuántos lo hacen en Latinoamérica?

«Somos dos naciones», dijo Disraeli de la Inglaterra dividida por las injusticias de la revolución industrial. Cada nación latinoamericana también sufre una dualidad dolorosa entre los que tienen mucho y los que no tienen nada o muy poco. Mi país, México, ocupa el cuarto lugar del mundo en número de multimillonarios, después de Estados Unidos, Alemania y Japón, pero antes de Francia, Inglaterra e Italia. Sólo veinticuatro individuos tienen en México más dinero que veinticuatro millones de ciudadanos. No puede haber ni economía ni política sanas sobre semejantes disparidades. Proyectada nacionalmente, la desigualdad en México puede conducir, inclusive, a una fractura territorial entre un Norte relativamente próspero y un Sur abismalmente rezagado.

Somos dos naciones. Brasil se dice Belindia, parte Bélgica y parte India. Pero también hay un Perudesch, un Haitistán y sobre todo una Mexamérica, la frontera entre México y los Estados Unidos, ese territorio de nadie y de todos donde el mundo industrializado y el mundo en desarrollo se dan la cara y, a veces, las espaldas. Una manera tradicional de salir de la pobreza ha sido la migración, del campo a la ciudad y de un país pobre a un país rico. En su clásico estudio sobre la naturaleza de la pobreza, John Kenneth Galbraith nos recuerda que la migración ayuda a los que se van y a los que se quedan, pero también al país a donde se dirigen los emigrantes. Entre 1846 y 1936, salieron de Europa cincuenta y dos millones de emigrantes. Suecia, uno de los países más pobres de Europa en el siglo XIX, alcanzó su

bienestar actual gracias a la enorme migración de sus habitantes más pobres a América del Norte. La migración irlandesa tras la hambruna de 1845 benefició a Irlanda pero también a Estados Unidos.

Hoy, el movimiento se da sobre todo del Sur al Norte. Lo impulsan las mismas razones que en el pasado: escapar de la pobreza local, no resignarse a perpetuarla, obedecer a la demanda de las economías desarrolladas –y a veces, también, sucumbir a sus lujosos espejismos. Pero hoy, más que nunca, el trabajador migratorio latinoamericano en los Estados Unidos, el norafricano o el turco en Europa, sufren las vejaciones del racismo y la xenofobia y, a veces, más que estos agravios, la muerte. ¿Puede haber combate contra la pobreza que no incluya la protección del trabajador migratorio?

Este tema no puede quedar fuera de una Cumbre sobre el Desarrollo Social, sobre todo cuando el tránsito de la economía de volumen a la economía de valor, basado en el adelanto técnico, crea, en el propio mundo desarrollado, una masa creciente de obreros marginados. «Hay una miseria peor que la de ser explotado», dijo una vez la economista inglesa Joan Robinson, «y es la miseria de no ser explotados». Sus palabras resultaron proféticas. Hoy, un vasto número de trabajadores considerados redundantes por la economía de valor, preferiría la explotación, que al cabo genera salario, a la marginación, que sólo genera abandono. La pobreza latinoamericana no puede hacer caso omiso de este creciente problema mundial. Empezamos a compartir con las economías desarrolladas una masa de trabajadores marginados.

Hay, sin embargo, otro cambio paralelo al de la economía de volumen transformándose en economía de valor. El conocimiento, aplicado tradicionalmente al capital y al trabajo, se convierte ahora en conocimiento aplicado al conocimiento. La revolución de la educación es la base de una revolución informativa que a su vez, revoluciona la productividad, identificando y resolviendo problemas con enorme rapidez, inventando nuevos productos mediante ideas que son el resultado de información y talentos comunicados globalmente.

¿Puede Latinoamérica, con sus doscientos millones de pobres, sumarse a esta nueva revolución, o es ya demasiado tarde? ¿Estando condenados, como escribió Alfonso Reyes, a llegar siempre tarde al banquete de la civilización?

De ninguna manera, porque tenemos una civilización propia que podemos potenciar desde su base misma. No perdamos la memoria. Se pueden restaurar antiguas técnicas indígenas para la arquitectura y el uso del agua, el deslave y el drenaje, como se está haciendo en Cuzco. Se puede movilizar el espíritu de cooperación comunitaria como lo hace la ciudad de Curitiba, en Brasil. El mundo indígena mexicano, centroamericano, andino, brasileño, contiene poderosas reservas culturales: la capacidad de autogobierno, el cuidado de la naturaleza, el valor otorgado al mito y la muerte. Las descuidamos a nuestros costos, porque la pobreza se vence desde abajo. No se dictamina la riqueza desde arriba. La actividad del tercer sector es la aliada inseparable de un bienestar que asciende desde abajo y desde la periferia en naciones, tradicional y desgraciadamente, gobernadas desde arriba y desde el centro.

¿Podremos transformar esa tradición perniciosa? Sólo si, a nivel nacional, le damos prioridad a la educación como arma para combatir la pobreza. Sin ello, jamás desarrollaremos nuestro vasto potencial humano, indispensable para desarrollar nuestros igualmente vastos recursos naturales. Sin una educación que permee a la sociedad entera, no podremos mantener el equilibrio deseado entre mercado y Estado. Sin alfabetización, no llegaremos a ciencia y

tecnología y por lo tanto quedaremos a la vera de la revolución informativa y de la prosperidad: ninguna economía moderna ha podido arrancar con más de un 40% de analfabetos. Pero, sobre todo, sin educación nunca aproximaremos nuestra inmensa creatividad a nuestra débil institucionalidad política y económica. La educación establece el acuerdo que nos hace falta entre la sociedad, la economía y la política. Sin educación nunca crearemos la necesaria comunidad en cada país latinoamericano. La comunidad como compromiso, ya no como fatalidad.

«Gobernar es poblar», dijo el siglo pasado el pensador argentino Juan Bautista Alberdi. Hoy, diría: «Gobernar es educar». El vigor de la América Latina reside en su población. Esa población quiere alcanzar plenamente la dignidad ciudadana. De población a ciudadanía. En este proceso indispensable, la cultura se acercará a la política, la creatividad a la economía y la pobreza a la prosperidad. Una prosperidad modesta, democrática, civilizada, memoriosa, con la que los latinoamericanos contribuyamos, a partir de nuestra experiencia social, intelectual, artística y jurídica, a un mundo cada día más problemático, más inédito, más perplejo ante lo que deja atrás y lo que aún no percibe. La cultura fluida de Latinoamérica tiene raíz histórica pero también promesa auroral. No en balde nuestro primer escritor mestizo, el Inca Garcilaso de la Vega, lo anunció desde el siglo XVI: «Mundo sólo hay uno».

CARLOS FUENTES

San Jerónimo, México, enero de 1995

I. REALIDAD DE LA POBREZA, EL DESEMPLEO Y LA MARGINACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. POBREZA

Aun cuando la pobreza es un problema de larga data en la región, los procesos de ajuste y reestructuración de los años ochenta acentuaron la concentración del ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza. Un balance de la magnitud actual de la pobreza en América Latina indica que en la mayoría de los países el porcentaje de hogares afectados es todavía más alto que a fines de los años setenta. En efecto, según estudios de la CEPAL¹, entre 1980 y 1990, el total de pobres aumentó en 60 millones, alcanzando a 196 millones el número de latinoamericanos con ingresos inferiores a los 60 dólares mensuales. Esto significa que un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades fundamentales.

En tanto, la extrema pobreza, es decir la población con ingresos inferiores a la línea de indigencia -30 dólares mensuales-, creció del 19% al 22%, afectando a 94 millones de personas. Es decir, *uno* de cada *cinco* latinoamericanos no dispone de ingresos suficientes para consumir una dieta que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

El aumento de la pobreza ha afectado en mayor grado a las mujeres y a la población pasiva y ha agravado la situación de niños y jóvenes de los estratos más pobres.

Entre las causas inmediatas que explican la evolución de la pobreza, se destaca el au-

mento de la desocupación y de los empleos de baja productividad, la caída significativa de los salarios reales y remuneraciones mínimas, la importante pérdida de poder adquisitivo de las pensiones y la abrupta caída del gasto social. *Dos* de cada *cinco* habitantes urbanos son pobres, en tanto que en el medio rural, esa proporción sube a *tres* de cada *cinco*. La mayoría de los indicadores de desarrollo social muestra un sesgo en detrimento de los sectores rurales. Por ejemplo, los índices de escolaridad formal de los campesinos rara vez superan los seis años, lo cual está muy por debajo de sus pares urbanos. En muchos casos la pobreza está presente en áreas que aportan buena parte de los ingresos por exportación. La consecuencia directa es que resulta difícil elevar la productividad y agregar mayor valor a las exportaciones agrícolas, con trabajadores que carecen de elementos mínimos de escolaridad, como el manejo de las cuatro operaciones. Si bien los países más grandes de la región tienen una población predominantemente urbana, en la mayor parte de los países de Centro América y el Caribe, así como en Bolivia y Ecuador, la población rural supera a la urbana. Aquella comprende asalariados, pequeños propietarios agrícolas y pescadores, y también comunidades y pueblos indígenas que viven en condiciones de pobreza.

Sin embargo, la pobreza en América Latina es un hecho crecientemente urbano. La vida en las ciudades es difícil para millones de latinoamericanos. Algunas ciudades de tamaño intermedio se encuentran en proceso de expansión, habitualmente como resultado de mi-

¹ CEPAL, «Panorama social de América Latina», 1993.

graciones desde el campo. En estos casos, los recién llegados se enfrentan a serios déficit urbanos: viviendas inadecuadas, carencia de infraestructura sanitaria mínima y escaso acceso a servicios básicos.

Las grandes metrópolis de América Latina –hiperurbanizadas en su momento– han moderado el ritmo de su crecimiento y en la actualidad muchas de ellas son capaces de satisfacer las necesidades de servicios urbanos a sus habitantes. Lo que un día fueron asentamientos precarios en las afueras de las ciudades, se alzan como barrios consolidados, los que cuentan con electricidad, agua potable, locomoción y otros servicios característicos de la vida urbana. Sin embargo, la pobreza no desaparece, reflejándose en otro tipo de manifestaciones. Los bajos ingresos de los habitantes urbanos producen un deterioro creciente en los recursos humanos, que es la forma específica de la pobreza urbana; las enfermedades no atendidas impiden mantener una salud adecuada; el ingreso temprano a la fuerza de trabajo reduce la permanencia en la escuela. Todo lo cual contribuye a producir un circuito que alimenta la pobreza y la reproduce.

En el transcurso de los años noventa, algunos países de la región han logrado reducir –aunque levemente– sus índices de pobreza e indigencia. En esos países convergieron el crecimiento del ingreso de los hogares, la disminución del desempleo abierto y una inflación decreciente. Podría pensarse, en consecuencia, que ellos han emprendido con éxito la senda del desarrollo. No obstante, es preocupante constatar que dichos indicadores económicos han ido acompañados, en algunos casos, de situaciones de alta explosividad social. ¿Cómo se explica esta aparente contradicción?

Lamentablemente, la explicación se encuen-

tra en el hecho de que América Latina y el Caribe, siendo la de mayor nivel de ingreso per cápita entre las regiones pobres, es al mismo tiempo la que tiene una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. La brecha entre ricos y pobres aumenta en lugar de disminuir, se mantienen estructuras de ingreso muy concentradas, evidenciando que una parte significativa de la pobreza es consecuencia de la inequitativa distribución de la riqueza.

Un estudio del Banco Mundial para 11 países de la región, incluidos Brasil y Argentina, señala que el 20% más pobre recibe sólo el 4% del total de ingresos y para Brasil, Guatemala y Honduras, dicha cifra es menor que 3%. Por su parte, el *Economist*, en un artículo reciente a propósito de la distribución del ingreso en América Latina, señala que en México el 20% más rico de la población tiene 27 veces más ingresos que el 20% más pobre y en Argentina la cifra es de 16 veces, comparado con promedios de 5 a 10 veces para los países asiáticos. En un país como Perú, se estima que una familia cuyo ingreso estuviera actualmente cerca de la mitad de la línea de pobreza, requeriría esperar 20 años para superar esta línea si la economía creciera al 3% anual y se mantuviera la distribución del ingreso actual.²

Incluso, experiencias exitosas en materia de crecimiento, como por ejemplo el caso de Chile, no han logrado revertir la tendencia en la desigual distribución del ingreso. En dicho país, luego de diez años de crecimiento del producto a una tasa promedio anual del 5%, se constata que la desigualdad se mantiene en niveles muy similares a los que tenía anteriormente.

La experiencia de América Latina ha demostrado que el simple crecimiento no elimina la pobreza. En los treinta años que siguieron a 1950, el PIB en la región creció en aproximadamente 80%; sin embargo, los niveles de pobreza sólo se redujeron en 10%.

² Chacaltana J., Juan, «El tiempo necesario para salir de la pobreza», Taller de Políticas y Desarrollo Social, Lima, abril 1992.

**La pobreza
convive a
menudo con
signos graves
de deterioro
ambiental.**

Existen además pobres estructurales o sectores de «pobreza dura»,³ los que a pesar del crecimiento económico, no pueden superar tal condición. Esta situación puede transformarse en una barrera difícil de vencer si no se toman en cuenta sus características constitutivas. Se trata de estratos sociales cuya pobreza se reproduce de generación en generación: familias y grupos con largas historias de desempleo e intentos frustrados de inserción en el sistema económico y social. Estos sectores tienen un alto componente de vulnerabilidad por condiciones de edad, discapacidad, género o etnia, factores que contribuyen a mantenerlos en una situación de marginación.

Mientras los pobres esperen recibir los eventuales beneficios del crecimiento económico, irán perdiendo la capacidad de ganar su sustento, les será difícil mantenerse en buenas condiciones de salud y cada vez tendrán menos motivación para desempeñar su oficio. Los hijos de los pobres de hoy tenderán a reproducir las condiciones de pobreza en el futuro, como en un círculo vicioso. La pobreza actual involucra riesgo para la nutrición de los niños, rendimiento escolar deficiente que produce repitencia, rezago y, finalmente, deserción temprana del sistema escolar.

Este tipo de pobreza tiene efectos destructivos para el tejido social. En efecto, la vida por generaciones en condiciones de pobreza desarrolla una fuerte identidad de grupo, formas de hablar, comportamientos y jerarquías que les son propios. Los grupos de pobreza dura desarrollan fuertes vínculos entre sus miembros, destinados a servir como una red de protección y sobrevivencia. Paradójicamente, estos sistemas de autoprotección se convierten en una barrera que dificulta la superación del fenómeno de pobreza, dado el aislamiento en que viven con respecto al resto de la sociedad. Es penoso comprobar

cómo la mala distribución del ingreso causa pobreza y violencia. Y en ese contexto, no es de extrañar que algunos asocien la pobreza con el entorno de delincuencia, prostitución y drogas que se nutre de la injusticia y la exclusión.

Los pobres generalmente no son los responsables de su situación. Muchos de ellos son personas de esfuerzo que logran superar esa condición cuando cuentan con un mínimo apoyo o cuando mejoran las condiciones generales del país.

La pobreza de casi la mitad de los latinoamericanos es una situación que, más allá de la injusticia que entraña y que exige la solidaridad de la sociedad para superarla, representa un costo económico en cuanto no permite elevar la productividad del trabajo y es una fuente latente de tensión política y social que puede llegar a amenazar la estabilidad y comprometer la democracia.

Por otra parte, la pobreza convive a menudo con signos graves de deterioro ambiental: destrucción de los bosques y erosión de los suelos en el mundo rural; contaminación de las aguas y la atmósfera, cuando no focos de desperdicios y suciedad en las «villas miseria».

Los bajos índices que prevalecen en grandes sectores de América Latina y el Caribe en materia de nutrición, salud y educación, al lado del bienestar y holgura, cuando no lujo, que exhiben algunos sectores minoritarios, forman el cuadro de sociedades gravemente polarizadas, al borde del estallido social o de su desintegración como naciones.

2. DESEMPLEO

Todos los días, alrededor de diez millones de latinoamericanos en edad y con deseos de trabajar, no encuentran trabajo, mientras otros 54 millones se desenvuelven en empleos de

³ Véase Espinoza, Vicente, «Diagnóstico de la situación social en América Latina y el Caribe», documento de trabajo, Santiago, 1994.

baja productividad en el sector no estructurado o informal de la economía. Esto ocurre a pesar de que a comienzos de la presente década en varios países de la región se apreciaban tasas de desempleo abierto relativamente bajas.

El desempleo sigue siendo un factor decisivo en los niveles de pobreza. Las cifras señalan que en los hogares pobres las tasas de desempleo duplican y hasta triplican aquellas de los no pobres. También se observa que en los países donde el desempleo urbano se ha mantenido elevado, éste ha afectado con mayor intensidad a las mujeres que a los hombres.

La generación de empleo es un problema clave para muchos países de la región. En las próximas décadas se plantearán crecientes demandas por puestos de trabajo urbanos. Los jóvenes incrementarán su participación económica prácticamente al doble, entrando con toda probabilidad a enfrentar situaciones de desempleo o inestabilidad. Además, cabe esperar una creciente integración de las mujeres a la fuerza de trabajo, agudizándose así el problema.

Los empleos productivos no surgen de la simple voluntad de la autoridad política. El principal motor para su generación es el crecimiento económico. No existe a este respecto un mecanismo más eficaz para generar masivamente nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, no todas las experiencias de crecimiento económico han tenido igual impacto sobre éstos.

Junto con las dificultades para generarlos, buena parte de los empleos tienen bajos niveles de productividad. Actualmente, alrededor de la mitad de los ocupados de América Latina y el Caribe se ubican en sectores de baja productividad, incluyendo un tercio de ocupados del sector no estructurado. Los trabajadores menos calificados deben gene-

ralmente conformarse con esa clase de empleo, ante la disminución que experimentan los de la mediana o gran empresa y, especialmente, los del sector público.

Durante los ochenta, el empleo en el sector no estructurado o informal creció en términos absolutos en los países grandes de la región: Brasil, México, Venezuela, y mantuvo su gravitación en Argentina.⁴ Los trabajadores del sector informal perciben remuneraciones considerablemente más bajas que en empresas de mayor tamaño, por lo que la participación en este sector se asocia habitualmente con situaciones de pobreza. El sector informal corresponde en buena medida a las estrategias de subsistencia de los pobres urbanos y es en parte resultado de las dificultades en la reorganización productiva de las economías latinoamericanas.

El 70% de los trabajadores de América Latina corresponde a trabajadores urbanos asalariados y, según datos de 1992, entre el 34% y el 56% de ellos laboran en empleos de baja productividad. Hay una tendencia a la precariedad en las posiciones asalariadas. Se trata de trabajadores dependientes en pequeñas empresas, cuyos ingresos han sufrido mermas considerables, y sus oportunidades de empleo son inestables. La integración de la mujer al trabajo remunerado en condiciones de discriminación, contribuye a reforzar la precariedad de las ocupaciones, especialmente las de menor calificación; la brecha de ingresos entre hombres y mujeres de similar calificación en el mismo trabajo equivale a unos cuatro años de educación formal.

Sin embargo, la pobreza no está sólo asociada a ocupaciones de baja productividad o típicas del sector informal. En Colombia, México y Chile, más del 40% del total de ocupados en situación de pobreza corresponden a asalariados de empresas medianas y grandes, lo que pone de manifiesto la nece-

⁴ CEPAL, *Panorama Social*, op. cit..

sidad de las políticas sociales en el combate de la pobreza.

Por otra parte, el problema para millones de campesinos latinoamericanos comienza con la falta de acceso a la tierra y otros recursos productivos, esto unido a la baja productividad del trabajo constituye un problema particularmente grave en los sectores rurales. El empleo rural casi ha dejado de crecer en América Latina, lo que se traduce en que para los trabajadores agrícolas resulta cada vez más difícil encontrar oportunidades que les permitan generar ingresos estables.

A lo largo del año pasan de períodos en que no hay oportunidad alguna de trabajo remunerado, a períodos de alta demanda estacional. En este sentido, la temporalidad del empleo es consustancial al ciclo productivo agrícola, aunque tiende a moderarse con la modernización de la agricultura. Como resultado de esta situación, los campesinos desarrollan estrategias de sobrevivencia donde combinan diversas inserciones laborales; no obstante, habitualmente terminan por migrar a las ciudades.

La ausencia de contratos, el trabajo a «destajo», prolongados períodos de desempleo, carencia de previsión, no pago de vacaciones, son en el mundo rural las condiciones normales de trabajo para muchos hombres y, especialmente, para muchas mujeres latinoamericanas. Son trabajadores obligados a «hacer el año», rotando entre distintas ocupaciones.

En condiciones de empleo inestable e ingresos insuficientes, cobran importancia las redes sociales de apoyo establecidas entre vecinos y familiares. Las relaciones de trabajo se entremezclan con la vida cotidiana, las viviendas sirven a ratos de taller o bodega, los vecinos conforman grupos de trabajo, los familiares apoyan cuando alguien está desempleado. Estas redes, que constituyen el núcleo de la sociabilidad de los grupos de

bajos ingresos, tienen su base en los hogares; su campo de acción es el vecindario inmediato y las mujeres son los agentes claves de su constitución y operación.

Los empleos de alta productividad están reducidos a las actividades de los sectores más modernos de la economía y reservados al personal con niveles relativamente altos de educación. La mayor parte de los trabajadores, sin embargo, tiene una escolaridad considerablemente menor, lo que redundará en baja adaptabilidad a condiciones cambiantes de trabajo y de control sobre el proceso de trabajo. Aún cuando un trabajador sea productivo en su oficio, la dificultad para adaptarse a nuevas condiciones puede convertirlo en un trabajador menos productivo e incluso improductivo. El diagnóstico más bien pesimista que hemos presentado es el resultado, al menos en parte, de la evolución de la región en la década de los ochenta, la llamada «década perdida», que se caracterizó por una caída en la producción por habitante, a la vez que por fuertes cambios estructurales. La situación en los noventa está siendo más promisorio, ya que se ha recuperado el crecimiento y la mayor parte de las economías de la región ha vuelto a alcanzar una estabilidad económica indispensable para la inversión y la generación de empleos productivos.

3. MARGINACIÓN SOCIAL

Los países de América Latina y el Caribe son un ejemplo vivo de sociedades que han sufrido y continúan sufriendo múltiples desgarramientos y fracturas en su tejido y estructura social. Demasiado lejos están los tiempos en que los pueblos indígenas, dotados de un impresionante bagaje cultural, desarrollaron sociedades que integraban a la gente, la tierra y la naturaleza en un proyecto común.

Los sectores marginales de la sociedad se ca-

**Sólo una
pequeña punta
de lanza de
América Latina
está entrando a
la globalización
y a la
integración de
los mercados**

racterizan por su bajo nivel de vida y su atraso en relación al tiempo en que vivimos. Con escasa escolaridad y capacitación, carecen de ingresos suficientes para consumir, por lo que están prácticamente excluidos del mercado. Viven en verdaderos ghettos de pobreza, de los cuales les resulta muy difícil salir. No es de extrañar, por lo tanto, que su desesperanza se convierta a veces en rebelión, agudizándose así la inestabilidad e inseguridad en el seno de la sociedad que los excluye. La descripción que los países del Caribe hacen de su propio contexto histórico, resulta muy ejemplificadora acerca del origen de muchas de las marginaciones, desigualdades y penurias que persisten en gran parte de nuestro continente hasta el día de hoy:

«Por más de 500 años el Caribe ha sido moldeado por el mundo exterior. Ha sido una historia de saqueo inicial, colonización, plantaciones con esclavos, colonialismo, relaciones mercantilistas, imperialismo, independencia formal, neocolonialismo, ayuda para el desarrollo, crisis de la deuda, ajustes estructurales y ahora de recolonización a través de estructuras y procesos internacionales. Estos hitos hacen de las características de la pobreza un rasgo permanente del paisaje caribeño. La distribución inadecuada de la tierra y de otros bienes productivos continúa siendo una realidad incapacitante e injusta de la vida caribeña, dificultada aun más por la intensificación de la pobreza que se percibe con mayor fuerza en la región desde 1974».⁵

A esto se agrega, en el Caribe, una rígida estratificación social y cultural, producto de la introducción de esclavos africanos y de un número considerable de personas de otras etnias, las cuales por razones de orden histórico y socio-económico, se han mantenido separadas.

América Central, por su parte, tiene también sus particularidades.

En esta subregión la desintegración social tiene fuertes raíces en las situaciones de intervención extranjera, guerra interna, autoritarismo y violencia, junto a impresionantes flujos de migración y desplazamientos internos.

Como lo expresara el ex Vicepresidente de Nicaragua: «Estamos entrando a un nuevo milenio, a un nuevo siglo. Pero en realidad es sólo una parte del mundo, una parte de América Latina la que está transponiendo ese umbral. Porque nuestro continente sigue dividido de tal manera que casi se pueden ver como cortes geológicos. Tenemos una parte de la sociedad latinoamericana que va a entrar al siglo XXI que domina: los que escribimos en computadora y nos comunicamos con *modem* a través de los *network*. Pero en Nicaragua hay gente que vive de la caza y de la pesca en las riberas del río Coco, de la caza y de la pesca con taparrabos. Ni siquiera conocen el arado y en otras regiones del país hay campesinos que usan el espeque para sembrar el maíz, porque no conocen el arado de bueyes. Entonces estamos hablando de que la modernidad es una cosa muy complicada. Sólo una pequeña punta de lanza de América Latina está entrando a la globalización, a la integración de los mercados, pero el resto, la mayoría, está fuera y sigue siendo marginal».⁶

La sociedad mexicana ha puesto también en evidencia, con lo ocurrido en Chiapas, que en su seno coexisten de manera distante y antagónica distintos estratos sociales, con intereses aparentemente contrapuestos y que no encuentran todavía otro terreno que la violencia para dirimir sus agudas diferencias. Esta característica, lejos de ser exclusiva de México, está presente también en otros países de la región.

⁵ Proceso de consultas preparatorias convocadas por la CEPAL, las cuales dieron origen al documento «Social Development in the Caribbean. Guidelines for Action», Antigua, diciembre 1994.

⁶ Palabras de Sergio Ramírez Mercado, con ocasión de la reunión que la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social celebrara en Ciudad de Guatemala en noviembre de 1994.

Por otra parte, en América del Sur las fracturas sociales no son menores que las percibidas en el resto del continente. La vivencia, en un pasado reciente, de prolongados períodos de dictaduras con la consecuente violación de los derechos humanos de parte significativa de su población, la fuerza con que ha irrumpido el tráfico y consumo de drogas, los problemas que conlleva el alzamiento armado de grupos guerrilleros y la creciente e inorgánica migración de pobres del campo a los cordones de miseria de las grandes ciudades, han detonado un aumento importante de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana. Una cruda síntesis queda reflejada en los siguientes términos: «El apartheid social brasileño divide al país en dos. La minoría poderosa, blanca y rica, vive como si estuviese en Bélgica y una gran mayoría, sumisa, negra y pobre, vive como si estuviese en la India».⁷ No cabe duda de que el cuerpo social se debilita progresivamente, hasta llegar al punto de fractura y dispersión, en la medida en que se acrecienta la enorme brecha que separa a los ricos de los pobres, a los poderosos de los débiles, a los integrados de los marginados. Siendo la injusta distribución de la riqueza, y su secuela de pobreza y particularmente de pobreza extrema, el componente más importante del fenómeno de la desintegración social que asola a América Latina y el Caribe, existen también otros componentes muy relevantes que ameritan ser abordados en mayor profundidad para que puedan ser enfrentados en forma pronta y decidida.

La integración efectiva de la mujer en América Latina y el Caribe es una tarea que está aún inconclusa, a pesar de que se perciben algunos avances significativos, por ejemplo en materia de acceso a la educación y a la salud, así como en el terreno de la igualdad jurídica. La situación de marginación social que afecta

a las mujeres, se expresa en su posición alejada de las dimensiones de poder y en su escasa influencia en el proceso de toma de decisiones, incluso de aquellas que la afectan directamente.

Desde otro punto de vista, a la mujer se le han asignado patrones culturales que han reforzado su responsabilidad única en el rol reproductivo o doméstico, subvalorando su trabajo o rol productivo. Esto la ha llevado a asumir posiciones subalternas o de inferioridad que obstaculizan también su integración a la sociedad. Dicha situación se ha visto acentuada por obstáculos económicos, políticos y sociales que no le han facilitado su inserción en el sector productivo en condiciones de equidad. Es el caso de su acceso a los factores productivos como la capacitación y asistencia técnica, el crédito y la tierra, entre otros.

El inmenso deterioro de las condiciones de vida de los sectores medios y particularmente de los más pobres, que en nuestra región se ha hecho patente especialmente a partir de los años ochenta, afecta proporcionalmente más a las mujeres que a los hombres. Esto tiene su origen, entre otras causas, en que la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral sigue un patrón de inequidad, tanto en términos de oportunidades ocupacionales como salariales. Este hecho se ve agravado además por el aumento de hogares con jefatura femenina. La casi totalidad de los países de América Latina tiene porcentajes de hogares con jefatura femenina superiores al 20%, lo que contribuye fuertemente al fenómeno conocido como la «feminización de la pobreza». Los estudios de CEPAL dejan en evidencia la mayor pobreza relativa –muchas veces la indigencia– de los hogares a cargo de una mujer. La creciente proporción de mujeres en los grupos de menores ingresos es una expresión más de los efectos de la marginación social de género sobre

⁷ Rodrigues, Carla, «Acción de la ciudadanía contra el hambre, la miseria y por la vida», documento de trabajo, Río de Janeiro, noviembre de 1994.

los sectores más vulnerables de la población. Desde otro punto de vista, en términos simbólicos, los estereotipos muestran imágenes que ubican a la mujer en posiciones subalternas, de inferioridad, incapacidad o debilidad, hecho que indudablemente obstaculiza también su integración a la sociedad de la que forma parte.⁸

En la región existen en la actualidad alrededor de cuarenta millones de personas indígenas, que hablan más de cuatrocientas lenguas diferentes y mantienen culturas y formas de vida distintas de las del resto de la población.⁹ Dicha población se concentra en ciertas áreas como la zona andina y Mesoamérica, donde su número es igual o superior al de la población no indígena. En otras áreas, en cambio, como algunas zonas del Caribe y el cono sur del continente, representa un porcentaje menor de la población total, constituyéndose en minorías nacionales.

Un número cada vez mayor de indígenas vive hoy en las ciudades, hasta donde se han visto obligados a migrar en las últimas décadas en busca de mejores oportunidades. De ellos, sin embargo, pocos son los que logran integrarse a este nuevo hábitat, pasando la mayoría a engrosar las filas de desempleados y marginados de las grandes ciudades.

Apesar de esta migración, la población indígena constituye hoy un 27% de la población rural de América Latina y es identificada, en once países de la región, como uno de los principales grupos de pobres rurales.

Las condiciones de vida de la población indígena son generalmente inferiores a las de la población no indígena. Ello se refleja en

indicadores como acceso a servicios públicos de salud, educación, agua potable y electricidad¹⁰.

Otro de los problemas que afectan a los pueblos indígenas es la sistemática violación de sus derechos humanos básicos, en especial de sus derechos políticos, culturales y territoriales.

Hasta hace poco tiempo, las políticas y leyes aplicadas a los indígenas eran dictadas sin considerar su parecer. A pesar de los avances verificados en los últimos años a través del establecimiento de mecanismos de consulta y participación de los indígenas, éstos carecen en la mayoría de los países de representación en las instancias de poder –gobierno, parlamento, municipios– en que se toman decisiones sobre asuntos vitales para el futuro de sus comunidades.

Sus lenguas y culturas sólo recientemente han sido reconocidas y valoradas por algunos Estados, situación que ha incidido en un proceso de pérdida de identidad que ha afectado a muchos de nuestros pueblos indígenas. Los programas de educación impartidos por los Estados no han incorporado la enseñanza de sus lenguas, culturas e historias, haciendo más difícil el proceso de aprendizaje de los niños indígenas.

La pérdida de sus tierras a consecuencia de la imposición de ordenamientos jurídicos que no han reconocido ni protegido sus derechos sobre ellas, es otro de los problemas comunes a los pueblos indígenas de la región. Lo que hoy día queda de sus territorios es una fracción mínima de su hábitat original, y aun éste está en peligro de desaparición.¹¹

Nuestras sociedades tampoco tienen resuelta

⁸ Véase Rico, M. Nieves, *Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente*, LC/L.767, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, 1993; y Valenzuela, M. Elena, «El plan nacional de apoyo a jefas de hogar pobres», documento de trabajo, Corporación Justicia y Democracia, Santiago, 1994.

⁹ Gobierno de Bolivia y otros, «Proyecto preliminar para la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe», *El Anuario Indigenista*, Volumen XXX, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1991.

¹⁰ Psacharopoulos, George and Patrinos, Harry (World Bank). «Indigenous people and poverty in Latin America: An empirical analysis», CELADE, Naciones Unidas, Santiago, 1994.

¹¹ Stavenhagen, Rodolfo, «La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América», *América Indígena*, Vol. LII, números 1 y 2, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1992.

«De los 1.100 millones de personas afectadas por la pobreza en el mundo, 800 millones viven en zonas rurales...».

la modalidad de plena integración de quienes, por tener algún impedimento físico o mental, o por su edad avanzada, no están en condiciones de acceder naturalmente a los bienes y servicios que se generan y distribuyen. La Organización Mundial de la Salud (OMS), estima que entre un 7 y un 10% de la población mundial presenta algún tipo de discapacidad. En Latinoamérica y el Caribe las personas discapacitadas serían más de 30 millones. Tres cuartas partes de las causas de la discapacidad se deben a condiciones de tipo socio ambientales derivadas de la pobreza. Las personas con discapacidad son mayoritariamente pobres y, por lo tanto, los más segregados y marginados de la sociedad. Tienen escasas oportunidades para integrarse a ésta. Al mundo moderno parecen no interesarles, porque a la persona que no escucha, no ve, no entiende, no puede desplazarse o vive ajena al mundo, se le considera no productiva y, por lo tanto, se le segrega sin siquiera hacer un esfuerzo por integrarla. En cuanto a los adultos mayores, el Centro Latinoamericano de Demografía, entidad de Naciones Unidas, establece que en la región las personas con más de 60 años de edad han aumentado de 8.860.000 en 1950 a 20.140.000 en 1975 y 23.350.000 en 1980; se estima que para el año 2025 serán 93.000.000. Estas cifras reflejan la importancia que reviste, en términos cuantitativos, la incorporación de este segmento de la población a los servicios de salud, educación, vivienda, recreación, oportunidades de trabajo y rol social de que muchos de sus integrantes hoy carecen. El tipo de sociedad que prevalece en el continente suele descalificar a la persona mayor, jubilándola no sólo del trabajo sino de la vida y desconociendo su

capacidad para ejercer roles positivos en el desarrollo de la sociedad.

Por su parte, los fenómenos migratorios han tenido y siguen teniendo una gran importancia en América Latina y el Caribe. A modo de ejemplo, basta señalar el hecho que durante los años ochenta, más de dos millones de personas fueron desplazadas en Centro América, la mayoría de las cuales reside en la propia América Central, Belice y México.¹² En el origen de estos desplazamientos se encuentran múltiples causas, siendo las más frecuentes la pobreza y las guerras. Millones de latinoamericanos se han trasladado «hacia el norte» a la búsqueda de una seguridad económica –por precaria que ésta sea– y de mejores oportunidades para sus hijos. O simplemente han cruzado fronteras o se han desplazado al interior de sus países, impulsados por el hambre o por la imperiosa necesidad de sobrevivir y proteger a sus familias ante la gravedad de los conflictos armados que han estallado a su alrededor. El resultado de estas migraciones y desplazamientos lo constituye una masa muy importante de personas que vive en condiciones de extrema pobreza.

La marginalidad de amplios sectores de América Latina y el Caribe tiene especial relevancia en el ámbito rural. De acuerdo a lo señalado por la FAO, «de los 1.100 millones de personas afectadas por la pobreza en el mundo, 800 millones viven en zonas rurales. La falta de perspectivas y de servicios en las zonas rurales, obliga a los pobres a huir a las ciudades. Para muchos esto no mejora su situación, pues su huida significa únicamente transferir la pobreza rural a las zonas urbanas, fomentar la miseria e incluso una mayor desesperación, y crear un terreno abonado para los extremismos y la violencia».¹³ Ciertamente que el desequilibrio

¹² «La situación de conflicto generalizado en la cual Centroamérica se ha debatido en las últimas décadas, generó un conjunto de fenómenos complejos y difíciles que se tradujeron para los sectores mayoritarios y más empobrecidos en una situación de alto grado de desarraigo y exclusión social», CIREFCA, CS/94/1, junio 1994.

¹³ FAO, «Cuestiones relacionadas con la pobreza rural, el empleo y la seguridad alimentaria, en el contexto de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social», 1994.

en el desarrollo que se percibe en perjuicio del sector rural, está generando la marginación creciente de importantes sectores de pequeños agricultores y campesinos que no encuentran herramientas ni oportunidades para salir de su condición de pobreza y atraso.

El examen de estos distintos procesos de marginación que sufren vastos sectores de latinoamericanos y caribeños, por razones de género, raza, nacionalidad, edad o condición física, conduce a constatar el fuerte vínculo existente entre pobreza y marginalidad.

La pobreza genera marginalidad y ésta alimenta la pobreza. En realidad, los pobres no participan en la vida económica ni en la social ni en la política. Están excluidos del mercado y su presencia política o su influencia social se mantienen en el plano formal antes que en el real. Viven en una economía de autosustento primitivo y ocasionalmente se refugian en sistemas arcaicos de organización social, enraizados en sus tradiciones pero insuficientes para confrontar los retos de hoy. No es posible, por eso, vencer la pobre-

za sin acabar con la marginalidad. En realidad, al excluir a los pobres de la economía y de la sociedad se les niega el derecho de luchar para liberarse de su pobreza.

El riesgo de fragmentación social que resulta del resurgimiento de la sociedad dual y del agravamiento del problema de la pobreza extrema es más grave y mayor que en el pasado. El pobre, en efecto, hoy tiene conciencia de su condición de pobreza y de marginación. La entiende como producto de un orden social injusto y sabe que la humanidad dispone de los medios técnicos necesarios para erradicarla.¹⁴

En algunos países, especialmente en Centro América, esta realidad se ve agravada por el estado de guerra interna en que viven o han vivido por largos años, con su cortejo de exclusiones, odio, violencia y destrucción. Lo señalado hasta aquí da pie para sostener que el desarrollo de nuestras sociedades, de la gente que vive en América Latina y el Caribe, está severamente dificultado por esta realidad de profunda desintegración social.

II. NUESTRO JUICIO SOBRE ESTA REALIDAD

Los hechos descritos precedentemente, que afligen, en mayor o menor medida, a casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe –pobreza, falta de trabajo, marginación social– constituyen un escándalo desde el punto de vista moral, son un obstáculo o freno al desarrollo e importan una peligrosa amenaza a la paz social y a la estabilidad política de nuestras naciones.

Escándalo, porque no sólo ocurren en un continente que dispone de recursos naturales más que suficientes para satisfacer holgadamente las necesidades humanas de su población y que tiene acceso a los portentosos progresos científicos y tecnológicos que en lo corrido de este siglo han puesto a la humanidad en condiciones de multiplicar de manera asombrosa su capacidad de producción de bienes y servicios, sino también y especialmente porque contrastan con el alto nivel de bienestar, calidad de vida y una sofisticación que exhiben algunos sectores de su población.

Obstáculo al desarrollo, tanto porque las multitudes de pobres, al carecer de poder de consumo, no generan la demanda de bienes necesaria para incentivar la producción, cuanto porque la falta de capacitación laboral de la gran mayoría de los pobres sitúa en niveles muy bajos la productividad de su trabajo.

Amenaza a la paz social y a la estabilidad política porque la miseria, la cesantía y la marginación generan ambientes propicios a la delincuencia, a la prostitución, al alcoh-

lismo y la drogadicción, como asimismo a la desesperación y la violencia. En tal clima de desesperanza e inseguridad es previsible que surjan rebeldías, movimientos de masas y otras formas de protesta que atenten contra el orden público y amenacen la estabilidad institucional democrática, cuando no situaciones de franca guerra interna como ha ocurrido en algunos países de América Central.

La consolidación democrática en América Latina y el Caribe, que es motivo de legítima satisfacción, corre el riesgo de verse amenazada si los gobiernos constitucionales elegidos por los pueblos no demuestran ser capaces de mejorar efectivamente la condición de vida de sus pobres. En tal caso no puede ni debe descartarse el peligro de nuevas formas de subversión o de aventuras autoritarias.

Después de un doloroso período de dificultades, en que los países de América Latina –junto con vivir traumáticos procesos de dictaduras y violaciones de derechos humanos– sufrieron estancamiento y aun deterioro económico y experiencias de ajustes de alto costo social, en los últimos cuatro o cinco años están viviendo, casi todos, procesos de franco crecimiento que han disminuido considerablemente los índices de desocupación, reducido la pobreza y llevado algún alivio a ciertos sectores marginales. Este fenómeno auspicioso mueve a algunos a creer que la lucha contra la pobreza sería simplemente una cuestión de crecimiento.

La experiencia histórica demuestra que eso no es suficiente: el crecimiento económico es, sin duda, necesario para superar la pobreza, pero no basta por sí solo. Cierto es que genera

El desarrollo es uno solo: es el paso de condiciones de vida menos humanas a condiciones de vida más humanas.

nuevos empleos, pero no es menos cierto que los progresos tecnológicos y los mejoramientos de productividad provocan la caducidad de muchos empleos, con la consiguiente desocupación y necesidad de reconversión de actividades y capacitación de trabajadores. El crecimiento económico aumenta la disponibilidad de bienes en los mercados, pero en nuestros países sólo las minorías acomodadas tienen acceso a esos mercados; los pobres y marginados quedan excluidos y sólo saben por la televisión o por la radio de la existencia de esos bienes tentadores, aunque inalcanzables para ellos. El crecimiento es necesario, pero no suficiente.

En la realidad histórica de nuestros países —como según el Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD ocurre globalmente en el mundo—, los ingresos y la prosperidad económica tienden a concentrarse en los sectores minoritarios y apenas llegan a las grandes mayorías populares. Al menos en América Latina y el Caribe, cada día es más grande la distancia que separa a los pobres de los ricos, porque el estilo de crecimiento prevaleciente conduce a la polarización social.

Esta experiencia, demostrativa de que el crecimiento económico no conduce necesariamente, por «derrame», a una mayor equidad social —tal como otras experiencias han probado que la mera redistribución de la riqueza existente tampoco impulsa en forma automática el crecimiento económico—, ha llevado a la CEPAL a plantear la necesidad de un enfoque integrado en el que «crecimiento y equidad se refuerzan recíprocamente, es decir, que una mayor equidad contribuya al crecimiento y que el crecimiento, a su vez, propicie una mayor equidad».¹⁵ También el BID, el PNUD, el Banco Mundial y el propio Fondo Monetario Internacional, han reconocido, en los últimos años, lo que podríamos llamar la ineludible «dimensión social» del desarrollo.

Es que, en verdad, el desarrollo es uno solo: es el paso, para cada persona y para todas las personas, de condiciones de vida menos humanas a condiciones de vida más humanas. En vez de «desarrollo político», «desarrollo económico» y «desarrollo social», es más propio hablar de las dimensiones o aspectos «políticos», «económicos» y «sociales» del desarrollo, que tiene a su vez, otros aspectos o dimensiones «ecológicas», «culturales» y «espirituales».

Hablar en nuestros tiempos de un país desarrollado, es pensar en una sociedad que, en lo político, es respetuosa de los derechos humanos y se rige por normas de convivencia democráticas; en lo económico, aprovecha eficientemente sus recursos productivos, crece y prospera; en lo social, proporciona a todos sus miembros, en condiciones equitativas, la posibilidad real de satisfacer sus necesidades fundamentales y de tener acceso a una buena vida humana; en lo ecológico, es respetuosa del medio ambiente, cuida los recursos naturales y promueve su adecuada renovación; en lo cultural, estimula a sus miembros a cultivar sus aptitudes naturales—físicas, intelectuales y artísticas—, y en lo espiritual, crea condiciones que favorecen el perfeccionamiento de sus integrantes. El tema del desarrollo tiene, fundamentalmente, una dimensión humana que dice relación con la dignidad de los hombres y mujeres y, consiguientemente, con el acceso de todos y cada uno al goce y ejercicio de los derechos —civiles y políticos, económicos y sociales— que la Declaración Universal les reconoce como inherentes a su dignidad de seres humanos.

La economía de mercado, prevaleciente en nuestros días, ha demostrado eficiencia para impulsar el crecimiento, pero no da respuesta satisfactoria a los requerimientos de la equidad social. Esta realidad, inobjetable,

¹⁵ CEPAL, «La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe», 1994.

demuestra sus propios límites.

De los 480 millones de habitantes de América Latina y el Caribe, ¿cuántos tienen poder de compra en sus mercados para adquirir otros bienes que no sean los indispensables para sobrevivir? De los 29 millones de personas que constituyen la población de Centro América, se ha dicho con fundamento que sólo cinco millones constituyen su «mercado». La experiencia prueba que los beneficios del mercado no alcanzan a los sectores pobres y marginados.

¿Es el destino fatal de nuestros países ser proveedores de bienes y servicios para otras naciones más prósperas, mientras sus propios pueblos vegetan en la pobreza?

Esta realidad resulta aún más cruel por la publicidad desaforada para incentivar el consumo que caracteriza, cada vez en forma más sofisticada, a los mercados contemporáneos. Ello pone a los pobres ante la frustración de resignarse a su incapacidad de acceder al uso o consumo de bienes que se les exhiben a cada instante como apetecibles, o ante la tentación de adquirirlos sacrificando necesidades prioritarias o recurren a conductas delictuosas.

Es evidente que los mercados no se rigen por espíritu de filantropía ni generosidad. Es el egoísta apetito de ganancia lo que mueve a sus actores.

Pero es también evidente que la suerte de las naciones y sus pueblos no puede quedar entregada exclusivamente a la competencia de egoísmos particulares; la aspiración al bien común y el sentido de justicia inspiran y orientan al gobierno de los Estados.

¿Cómo conciliar la eficiencia del mercado libre y competitivo para producir bienes y servicios, con la exigencia elemental de justicia y equidad de que todos tengan acceso a esos bienes y servicios? Éste es el gran desafío para nuestras naciones.

Es obvio que el Estado, cuyo fin es precisa-

mente procurar el bien común, no puede desentenderse de este desafío. Si se mira la experiencia de las naciones que han alcanzado altos niveles de desarrollo, se advertirá que en todas ellas el Estado ha intervenido, sea para regular el funcionamiento de los propios mercados a fin de asegurar su competitividad, libertad y transparencia; sea para atender necesidades sociales cuya satisfacción para todos se ha considerado ineludible, como salud, educación, seguridad social; sea para prestar servicios de carácter monopólico o que no interesaban al sector privado.

En nuestros países está de moda, en nombre de una supuesta modernidad, negar a los Estados estas funciones, que cumplen, por ejemplo, casi todos los Estados europeos.

Derrotar la pobreza, el desempleo y la marginalidad social es, en este fin de siglo, la mayor tarea para América Latina y el Caribe. En esta tarea hay espacio para todos: los Estados y la sociedad civil, los empresarios y los trabajadores, las ONG's y los propios afectados.

Esta tarea, por supuesto, tiene costos, que deben asumirse sobre las bases de la justicia y la solidaridad.

La primera responsabilidad corresponde a nuestras propias naciones. Cada una ha de esforzarse por superar sus problemas de pobreza, desempleo y marginalidad, mediante políticas nacionales a las que todos contribuyan con un esfuerzo proporcional a sus posibilidades.

Tales políticas no son posibles sin un adecuado financiamiento. Esto exige, como condición material necesaria y como requisito moral ineludible, un sistema tributario justo y eficiente.

Pero no es sólo cuestión de recursos financieros; lo es también de compromiso social y personal. Deben hacerse los esfuerzos políticos necesarios para generar grandes consensos nacionales en la tarea de vencer a la pobreza y promover formas eficientes y solidarias de participación.

Es evidente que no basta el esfuerzo de cada

país; estamos ante un desafío que exige compromisos internacionales.

Éstos deben comprender al menos:

- Acuerdos regionales y subregionales para disminuir los gastos en armamentos, a fin de destinar más recursos al desarrollo social.
- Liberalización efectiva del comercio internacional, especialmente por parte de las naciones ricas, para eliminar los subsidios y barreras protectoras que perjudican las posibilidades de competitividad de los países en desarrollo.
- Facilidades por parte de las naciones industrializadas para dar acceso a los países en desa-

rollo a los progresos científicos y tecnológicos; y

- cumplimiento por parte de las naciones del mundo desarrollado de sus compromisos de cooperación al desarrollo mediante el aporte del 0,7% de su PGB.

Sólo en la medida en que se asuman en plenitud estas tareas esenciales, podrá avanzarse seriamente hacia la derrota de la pobreza.

No basta con combatir la pobreza. Hay que llevar a cabo acciones de largo plazo destinadas a erradicarla. Ello significa dar plena vigencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos. El compromiso con éstos, especialmente en su dimensión económica, social y cultural, es ante todo un compromiso con los pobres.

III. PROPUESTA SOCIAL

En este capítulo abordaremos lo que hemos denominado la Propuesta Social, es decir, lo que nos parece que son las áreas prioritarias de acción para superar la pobreza, el desempleo y la marginación en América Latina y el Caribe.

En las dos últimas décadas se ha logrado un significativo avance en materia de diseño e implementación de políticas sociales, dando origen a un conjunto de experiencias que nos permiten sacar algunas lecciones.

Las estrategias exitosas en materia de erradicación de la pobreza tienen un carácter dual. Por una parte, el crecimiento económico. Por otra, un conjunto de políticas sociales que contemplan: inversión en las personas, vivienda e infraestructura básica; medidas compensatorias hacia los sectores de pobreza extrema y grupos vulnerables; acciones para aumentar la productividad de los pobres; iniciativas en el campo de la generación de empleo y la integración social.

Es la combinación del conjunto de acciones y políticas señaladas, que se refuerzan entre sí, lo que permite el diseño e implementación de un programa integral tendiente a superar la pobreza.

Como ya se dijo, el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente. Necesaria, porque para satisfacer las necesidades de la gente se requieren más bienes; ningún país ha logrado superar o disminuir la pobreza sin crecimiento económico. Insuficiente, porque el crecimiento no asegura que

sus beneficios lleguen espontáneamente a los sectores más postergados. Para esto son indispensables políticas sociales, es decir, acciones conscientes y deliberadas de la sociedad, a través de sus órganos directivos, destinadas a suplir las deficiencias de esos sectores para acceder a las ventajas del progreso.

Aquí entra en juego el papel del Estado como órgano del bien común. Consideraciones elementales de equidad le exigen intervenir para procurar que todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades fundamentales, ayudando a los más débiles.

Estas políticas sociales pueden perseguir diversos objetivos, entre otros:

Primero, invertir en las personas mediante acciones dirigidas a asegurarles acceso a una educación satisfactoria y la necesaria atención de su salud y nutrición, condiciones mínimas indispensables para cuidar y promover el capital humano de las naciones;

Segundo, solucionar las necesidades básicas de vivienda y de infraestructura en agua potable y saneamiento a los sectores que carecen de la posibilidad de satisfacerlas por sí solos; Tercero, auxiliar a las personas y familias de pobreza y vulnerabilidad extremas, mediante transferencias y prestaciones debidamente focalizadas, que les ayuden a satisfacer sus necesidades básicas;

Cuarto, aumentar la productividad de los pobres, mediante acciones de capacitación o de estímulo y asistencia a sus actividades productivas –pequeñas y microempresas;

Quinto, promover la creación de fondos o programas de inversión social para impulsar

actividades productivas, de atención de necesidades básicas u otras análogas;
Sexto, fomentar la creación de empleos productivos, la reconversión laboral y la capacitación de los trabajadores; y
Séptimo, promover la integración social, procurando eliminar las causas de marginación o promoviendo las condiciones necesarias para que los sectores afectados puedan superarlas. La experiencia de nuestros países demuestra que cada una de estas políticas ha sido eficaz en la reducción de la pobreza. Sin embargo, se han aplicado en forma aislada y no como parte de un todo. La reforma social no ha logrado una visión consistente del conjunto de sus objetivos y de sus instrumentos. La política social se ve como un conjunto de programas aislados, sirviendo «como la ambulancia que recoge las víctimas de los planes de ajuste estructural».¹⁶

Concordamos con la concepción integral de reforma social definida por el BID-PNUD, «como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento en un contexto de aumento general del bienestar».¹⁷ Creemos que ha llegado el momento de un enfoque integral. Es decir, que sobre la base del crecimiento económico, como condición necesaria pero no suficiente, los países implementen en forma simultánea un conjunto de políticas y acciones, algunas con impacto inmediato sobre el bienestar de los pobres, otras con resultados de mediano plazo; algunas de carácter asistencial, otras vinculadas a la capacidad de generación de ingresos, para que en conjunto formen un todo que les permita, por primera vez, diseñar e implementar en forma simultánea un programa integral.

A continuación pasamos a exponer algunos criterios orientadores en relación a estas políticas sociales.

I. INVERSIÓN EN LAS PERSONAS

A. EDUCACIÓN

La educación es una de las áreas más importantes para el desarrollo social. Un sistema educacional de calidad, equitativo y eficiente, constituye la piedra angular en la lucha contra la pobreza, el desempleo y la marginación social. Desde este triple desafío, la educación es lo primero y fundamental.

La función esencial de la educación es la inculcación de conocimientos, habilidades y valores. El núcleo de su quehacer es el modelamiento de la inteligencia y la voluntad de cada generación. Sus resultados tienen, por tanto, consecuencias decisivas sobre las oportunidades laborales de las personas y su productividad, sobre el nivel y calidad del producto de las economías nacionales, y sobre la integración socio-cultural y política de las sociedades. En especial, en las circunstancias actuales de creciente presencia e importancia de la educación en los procesos productivos y en la organización de la sociedad en su conjunto, de la información, el conocimiento y las comunicaciones.

La educación es cada vez más el factor principal del crecimiento y desarrollo de los países, así como de los ingresos laborales de las personas. Crecientemente, los aumentos en la productividad y la capacidad de agregar valor a los productos descansan sobre el uso intensivo del conocimiento y la creatividad de las personas. Asimismo, en sociedades cada vez más diversificadas y complejas, la educación juega un rol integrador crucial, a través de la comunicación y promoción de las raíces culturales comunes, el sentido de iden-

¹⁶ Fernández, G., *op. cit.*

¹⁷ BID-PNUD, «Reforma social y pobreza, hacia una agenda integrada de desarrollo», 1993.

Si bien hoy asisten más niños a la escuela que antes, la calidad de lo que reciben como educación es inadecuada en la mayor parte de nuestros países.

tividad y los valores solidarios y humanistas, de aceptación del otro y aprendizaje de la democracia como estilo de integración y resolución de conflictos.

Conscientes de la importancia de la educación, la mayoría de los países latinoamericanos realizó un gran esfuerzo en décadas pasadas para integrar a sus niños y jóvenes al sistema educativo. Tal esfuerzo ha resultado en coberturas educacionales masivas para la enseñanza básica y grandes avances en los niveles preescolar, secundario y superior.

No obstante lo anterior, el estado actual de los sistemas educacionales de la región no es satisfactorio. Si bien hoy asisten más niños a la escuela que antes, la calidad de lo que reciben como educación es inadecuada en la mayor parte de nuestros países. Sólo la mitad de los que inician el ciclo primario lo terminan. El nivel secundario está singularmente desconectado de los requerimientos de los mercados laborales y no proveen a sus alumnos de los saberes y habilidades necesarios en economías abiertas a la competencia internacional y cambios tecnológicos rápidos. En su gestión, los sistemas se caracterizan por su burocratismo, resistencia al cambio y cierre a los requerimientos y demandas de su medio externo.

Adicionalmente, en nuestros países coexiste un sistema de educación de mala calidad para la mayor parte de la población escolar, generalmente público y mal financiado, junto a otro de alta calidad para las minorías, por lo general privado y con abundante financiamiento. Otra dimensión de las serias inequidades que afectan a la educación en la mayoría de nuestros países, dice relación con el destino de los subsidios públicos que recibe la educación universitaria: más de un cuarto de la totalidad de los recursos gastados en América Latina y el Caribe en educación en

1989, fueron en la educación superior, donde el quintil de mayores recursos de la población recibe la mitad de tal subsidio, mientras que el quintil más pobre aprovecha sólo un cinco por ciento de los mismos.

Demás está plantear que el sistema descrito no cumple la función de proveer equidad social, no contribuye a la superación de la pobreza, ni entrega mayor igualdad de oportunidades. Al contrario, el sistema educacional se convierte en un vehículo más para la reproducción de las desigualdades sociales y económicas.

La primera tarea que la región debe cumplir en materia educacional es completar la meta de cobertura en la educación primaria y seguir avanzando en la integración de niños y jóvenes a los demás niveles educacionales. Ésta es una tarea de especial relevancia para los países más atrasados de la región y para aquéllos que presentan significativas diferencias entre la cobertura urbana y la rural. Lo último constituye una importante fuente de desigualdad regional, pero puede ser superada a través de una adecuada asignación de los recursos fiscales. El principal desafío es avanzar hacia un sistema educacional que transforme los logros de cobertura en logros de calidad, produciendo impactos amplios y profundos en términos de equidad social y desarrollo económico.

Los cambios necesarios en esta materia pueden agruparse en cinco grandes áreas:¹⁸

- **Calidad**

La mejora sustantiva de la calidad debiera ser la primera prioridad de los gobiernos respecto a educación. Sin un verdadero salto adelante en términos de currículum, pedagogía, tecnología educativa y capacidades docentes, la educación no podrá producir en las mayorías los aprendizajes que nuestras sociedades requieren de sus recursos humanos para superar la pobreza y crecer con equidad. Particular-

¹⁸ Cox, Cristián, «MECE. El desafío de la educación; calidad y equidad», Corporación Justicia y Democracia, documento de trabajo, Santiago, 1994.

mente en los nuevos contextos de globalización, competencia internacional y organizaciones productivas cada vez más determinadas por sus capacidades de uso del conocimiento, creatividad de sus miembros y adaptación al cambio.

Respecto a esta área, es necesario adaptar el currículum a las necesidades y requerimientos de las personas y la sociedad. Lo que éstos requieren de la educación no es la memorización de ítemes de información que la velocidad del cambio deja rápidamente obsoletos, sino la inculcación de unas capacidades generales de comunicación, clasificación, análisis, evaluación, resolución de problemas, procesamiento de conflictos y adaptación a cambios.

La renovación de los contenidos de la educación es un tema de especial relevancia para la enseñanza secundaria, que típicamente tiene un currículum orientado a la educación superior, en circunstancias que la mayoría de sus egresados entran directamente al mercado de trabajo. Una educación secundaria más relevante que la actual, en términos de desarrollo económico, derrota de la pobreza y mayor equidad, debe ofrecer –como en los países con desarrollo e integración social–, un currículum que enfatice la enseñanza de matemáticas y ciencias. Al mismo tiempo, debe buscar conectarse más estrechamente al mundo del trabajo y del empleo, abriéndose a su entorno y buscando la participación del ámbito empresarial en sus actividades.

Junto a lo señalado, hay un desafío metodológico mayor respecto a la pedagogía. Hoy día, la enseñanza debe privilegiar el aprendizaje activo de los niños antes que la repetición de contenidos formales. La pedagogía debe abrirse a las múltiples posibilidades que abren los nuevos medios portadores de información y poner en su centro metodologías activas que hagan trabajar a los alumnos no

sólo como oyentes. El sistema tiene que enseñar una metodología para aprender de la realidad en que se vive («aprender a aprender»). A este respecto, se precisa incentivar a las unidades educativas a buscar nuevos métodos de enseñanza, más centrados en la actividad de los niños y en la utilización de variados recursos de aprendizaje, que se combinen de acuerdo a las características de los grupos y de las personas, más que la tradicional exposición frontal de contenidos por el profesor al conjunto de alumnos.

Mención especial requiere la educación de adultos. Se hace indispensable un esfuerzo nacional en el plano de la educación de adultos, tanto para salvar vacíos del sistema educacional tradicional –de cobertura insuficiente y prematura deserción a nivel básico–, como para coadyuvar a los esfuerzos de reconversión laboral que se han iniciado en muchos países. Ello facilitará su adecuación a los rapidísimos cambios tecnológicos y estructurales que estamos ya experimentando o que llegarán muy pronto.

• Evaluación

El esfuerzo de mejoramiento de la calidad requiere, como uno de sus instrumentos indispensables, el establecimiento de sistemas de evaluación de los aprendizajes de los alumnos, así como del desempeño de las unidades educativas.

La evaluación debe proveer información a los estudiantes, sus familias, maestros y administradores, sobre el desempeño de las instituciones y los logros de aprendizaje de los alumnos, estableciendo una base adecuada de comparación de resultados. Ésta, a su vez, permitirá identificar reformas, medir la eficiencia de diferentes programas y canalizar recursos a las escuelas y grupos de mayor necesidad educativa, posibilitando así acciones compensatorias por el Estado y particulares.

• **Descentralización**

Una tercera área clave de cambios se refiere a la organización y gestión de los sistemas educativos, donde el criterio orientador es la descentralización. La diversificación de los requerimientos a la educación, así como la complejización de sus objetivos de aprendizaje, requieren hoy que cada escuela y sus docentes se conviertan en un agente activo, con capacidades de diseño e implementación autónoma de soluciones educativas específicas a los problemas y necesidades de sus alumnos.

La descentralización escolar requiere trasladar funciones y responsabilidades desde los gobiernos y sus dependencias hacia la escuela, lugar donde ocurre el proceso de enseñanza. La escuela como eje del proceso educativo debe ser un centro de decisiones autónomo, con capacidad para ordenar los contenidos curriculares y estructura organizacional en torno a sus objetivos y necesidades.

Esta descentralización puede admitir formas de provisión del servicio distintas a la tradicional. Al Estado le corresponde proveer un marco para el adecuado financiamiento y calidad del servicio, pero no tiene por qué administrar directamente a las escuelas. Al respecto, los países deben buscar con pragmatismo las modalidades de administración que provean con eficacia educación para la equidad social y el desarrollo económico.

• **Fortalecimiento de la profesión docente**

En cuarto lugar, se requiere un cambio en la preparación y rol de los profesores, quienes deben convertirse en profesionales de la enseñanza para cumplir con la importante misión que la sociedad espera del sistema educacional. En diversos países se observa que las crisis fiscales y la propia expansión del sistema educativo han derivado en una pérdida de ingresos para los maestros. Éstos, comprensivamente,

han distraído parte del esfuerzo a la actividad reivindicativa. Los gobiernos, por otra parte, han optado por compensar las bajas salariales con políticas que entregan una mayor estabilidad laboral, reducen la jornada de trabajo, o disponen otras granjerías extrasalariales.

Desafortunadamente, la actividad reivindicativa y la proliferación de beneficios conducentes a la inmovilidad laboral y la reducción horaria, son atentatorios a los fines de la educación. Por esta misma razón, tarde o temprano el citado esquema actuará en contra de los maestros, puesto que se hará difícil defender o financiar un sistema que descuida la misión que la sociedad le ha encargado.

Se requiere, por tanto, fortalecer el rol docente de los maestros. Las condiciones de trabajo deben ser dignas, pero al mismo tiempo consistentes con la operación eficiente del sistema educativo. La recuperación de los niveles de renta de los maestros debe ser acorde con la responsabilidad docente y con su adecuado desempeño laboral.

• **Financiamiento**

En quinto lugar, es necesario fortalecer los esfuerzos financieros del Estado en las escuelas que atienden a los niños de familias pobres. Éstos necesitan un mayor refuerzo educacional para compensar las desventajas asociadas a nacer en un hogar de bajos recursos. Por lo demás, las condiciones de infraestructura y de dotación de insumos tienden a ser precarias en las escuelas situadas en zonas pobres y áreas rurales.

Los recursos adicionales pueden provenir del mismo sector educativo. En diversos países de la región la educación universitaria obtiene una significativa fracción del presupuesto educacional y entrega educación gratuita a jóvenes que pueden colaborar –ahora o en el futuro– con su financiamiento. El mismo siste-

ma público atiende en los niveles primario y secundario a jóvenes de familias acomodadas y de capas medias, quienes pueden colaborar en el financiamiento de la educación. En suma, el Estado no puede proveer educación de calidad al 80 ó 90% de los niños y jóvenes de cada país; el esfuerzo público debe necesariamente ser selectivo, sin que ello implique abandonar a las capas medias. En particular, un sistema de financiamiento que capte aportes financieros de quienes tienen capacidad de pago y que al mismo tiempo asegure a través de becas el acceso a la educación a los que no pueden pagar, constituye una acertada política para acrecentar los recursos públicos destinados a las escuelas y alumnos pobres, sin desvirtuar los valores de la educación pública, como son el acceso para todos y la integración social entre estudiantes de diversos orígenes.

B. SALUD Y NUTRICIÓN

La condición de salud de las personas es tanto una necesidad básica como un requisito para la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades. Los niños que están enfermos o mal nutridos asisten menos a la escuela, tienen problemas de concentración y de capacidad de retención, y pueden sufrir daños físicos o intelectuales irreparables. La salud es, por otra parte, una condición necesaria para trabajar normal y productivamente, y obtener un nivel adecuado de ingresos.

Es importante comprender que el estado de salud de las personas es la resultante de la acción de una serie de factores. Entre éstos destacan las condiciones ambientales y el saneamiento básico, los hábitos de vida y la alimentación, las acciones preventivas y la disponibilidad de centros curativos.

América Latina presenta grandes diferencias en materia de logros en salud. Así, en los

indicadores de mayor relevancia, como son la expectativa de vida y la tasa de mortalidad infantil, algunos países muestran grandes avances y se sitúan al nivel del mundo desarrollado, mientras que otros experimentan graves deficiencias y desigualdades en la condición de salud de sus habitantes.

Hay tres desafíos impostergables en el área de salud que queremos destacar para la región latinoamericana.¹⁹

En primer lugar, los países que presentan mayores atrasos deben impulsar con fuerza la estrategia de atención primaria. Ésta consiste en saneamiento básico, refuerzo nutricional y programas de salud primaria. El conjunto de estos programas ha demostrado su eficacia en los países que la aplicaron años atrás y que hoy tienen los mejores indicadores de la región. Por lo demás, se trata de una intervención con un gran sentido de la equidad, puesto que beneficia al conjunto de la población y, en particular, a los habitantes rurales que difícilmente pueden acudir a los centros hospitalarios urbanos. Más aun, se trata de una intervención de relativo bajo costo y que puede contar con la oportuna cooperación internacional.

El segundo gran desafío en el área de salud es generar o consolidar sistemas de atención que provean servicios de calidad a las grandes mayorías. Al respecto, el logro de equidad requerirá de un gran esfuerzo previo en materia de eficiencia, puesto que esta meta exige un progresivo incremento en la inversión de recursos.

La demanda por mayores recursos obedece a distintas razones. Los avances logrados en cobertura encarecen el costo de proveer salud para el conjunto de la población beneficiaria. La transición demográfica y los progresos de la medicina han incrementado la proporción de niños y de ancianos que presionan sobre los

¹⁹ Larrañaga, Osvaldo, «Valores y propuestas de política para la Cumbre Social», documento de trabajo, Santiago, 1994.

recursos destinados a la salud. El progreso tecnológico requiere, por su parte, una gama de equipamiento e insumos médicos cuyo costo y sofisticación pareciera no tener límites. En este contexto el logro de la equidad en la atención de salud plantea algunas elecciones difíciles. Los sistemas públicos no pueden, sencillamente, ofrecer en forma amplia e irrestricta el conjunto de servicios de salud que la tecnología hace disponible. Se requiere, por tanto, priorizar en favor de aquellas actividades que han probado ser más efectivas en relación al costo asociado a su aplicación. La definición de un paquete de atención básica, de acceso universal garantizado, torna explícita la opción por la equidad sujeta a la disponibilidad de recursos.

Un tercer desafío es el de reformar la organización del sistema público de salud. La utilización eficiente de los recursos es una condición necesaria para hacer realidad el logro de la equidad. Ello se consigue a través de tres cambios básicos respecto del esquema tradicional: delimitando responsabilidades y funciones, de manera que cada instancia realice a plenitud una determinada tarea, como formulación de políticas, atención de salud, abastecimiento, etcétera; introduciendo técnicas de gestión eficientes en la administración de los hospitales y demás centros de atención; e incorporando en el financiamiento del sistema los criterios de logro y desempeño para los oferentes de los servicios de salud.

También hay que considerar que la mayor cobertura de los sistemas de seguro de salud es una vía adecuada para canalizar el aporte periódico de los beneficiarios a través de las cotizaciones y colaborar, así, al financiamiento del sistema. Al respecto, los copagos al momento de la atención constituyen una forma útil para desalentar la demanda por servicios no esenciales, pero no pueden ser utilizados de manera indiscriminada, a riesgo de

causar inequidad en el acceso a los servicios de salud.

En el contexto de los imperativos que la región tiene frente a sí en el área de la salud, esta Comisión le otorga un lugar preponderante a lo que dice relación con la necesidad de garantizar un nivel básico de nutrición a la población y, muy particularmente, a los niños y madres. En América Latina y el Caribe, unos diez millones de niños en edad preescolar –lo que equivale al 20% del total de niños en ese estrato– y un número indeterminado de escolares, sufren de desnutrición. Las consecuencias no son sólo el aumento de la mortalidad y la mayor propensión a enfermarse, sino también el retraso en el aprendizaje preescolar y escolar. La desnutrición afecta asimismo a un porcentaje no despreciable de la población adulta. De acuerdo al PNUD, el 44% de la población latinoamericana vivía en 1990 con algún grado de desnutrición.

La desnutrición infantil y las enfermedades asociadas a ésta constituyen un serio impedimento para la educación y, en consecuencia, afectan la productividad de las inversiones en ésta. El resultado final es el de individuos mal capacitados y con problemas de salud y, por lo tanto, menos productivos en su ciclo de trabajo.

Al igual de lo que sucede con otros indicadores, los promedios regionales encubren grandes diferencias entre distintos países. En aquellos de ingresos bajos, como Haití y Guatemala, la incidencia de la desnutrición preescolar alcanza al 35%, comparada con una menor de 5% en países como Costa Rica y Chile.

El problema no depende sólo de los niveles de ingreso de un país. Brasil tiene un nivel de ingreso per cápita muy por encima del de Costa Rica y algo menor que el de Chile; sin embargo, el índice de desnutrición a temprana edad es seis veces mayor que el de estos dos últimos países.

Al respecto, las experiencias más exitosas en

América Latina en el combate contra la desnutrición infantil han estado asociadas con la capacidad de los gobiernos de reasignar recursos y focalizar el gasto, más que al nivel de ingreso del país. Si los recursos que se destinan actualmente en la región –estimados en un 0,2% del PIB– se focalizaran bien, serían suficientes para solucionar el problema.

En América Latina, el 20% más pobre de la población recibe el 4% del PIB y el gasto público representa entre un 20 y 30% del PIB. Una pequeña reasignación del presupuesto puede significar aumentos sustanciales en el nivel de consumo alimenticio de los grupos vulnerables.

Un estudio del Banco Mundial que compara la experiencia de cien programas de nutrición en catorce países latinoamericanos, señala que la alimentación de escolares y preescolares puede ser implementada con un costo anual de US\$ 75 por niño. Si el programa se focaliza en el 10% de la población, significa un costo del 1% del PIB para aquellos países con US\$ 700 de ingreso per cápita. Si el ingreso per cápita es de US\$ 1 500 el costo sería 0,5% del PIB, y así sucesivamente.

De lo expuesto se concluye que los recursos necesarios para combatir la desnutrición están en el rango de lo posible, pero se requiere de un cambio de actitud de los gobiernos, que privilegie una política de focalización del gasto en los grupos más vulnerables, en vez de la política tradicional de subsidios generalizados a los alimentos, la que en la práctica no resultó eficiente para solucionar el problema nutricional, porque sus beneficios son independientes del nivel de ingreso familiar. Junto al hecho de que la magnitud de los recursos necesarios para abatir la desnutrición está dentro de lo posible, un segundo elemento de optimismo en el logro del objetivo de eliminar la desnutrición lo constituyen las experiencias exitosas de algunos países en esta

materia, que deberían servir como orientación para la implementación de políticas nutricionales. Tales son, por ejemplo: cupones de alimentos para familias pobres; programa de desayunos y almuerzos para preescolares y escolares en guarderías infantiles y colegios; programas de nutrición y salud para madres en períodos pre y post natal y de lactancia; programas de vigilancia y monitoreo de niños en situación de desnutrición; identificación de beneficiarios tanto por ubicación de zonas de pobreza, como por los controles médicos en centros de salud.

El éxito de este tipo de programas está estrechamente relacionado con la necesaria focalización del gasto en los grupos vulnerables y con el fortalecimiento de las instituciones encargadas de diseñarlos e implementarlos.

El conocimiento y difusión de los programas exitosos entre los países de la región permitiría adaptarlos a la realidad local y obtener resultados muy favorables en un período breve de tiempo.

2. VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA

En materia de vivienda, los desafíos que enfrentan los países de la región son principalmente de dos tipos: disminuir el déficit habitacional y proveer una mejor calidad de vida en las ciudades.

La cooperación adecuada entre el Estado, los beneficiarios y el sector privado, es la vía más efectiva para hacer frente al problema habitacional. Sólo a través del esfuerzo conjunto de estos tres actores se podrá enfrentar el gigantesco desafío de proveer una vivienda digna a cada familia latinoamericana.

La participación de los beneficiarios es esencial, al menos por dos razones. Primero, porque su contribución financiera, o de su trabajo, es necesaria para hacer económica-

mente viable una solución masiva al déficit habitacional. Segundo, porque adquirir la vivienda a través del esfuerzo propio provee un sentido de dignidad y de logro, valioso en sí mismo, puesto que la vivienda constituye la principal inversión que en sus vidas efectúa la mayor parte de las familias.

Naturalmente, el aporte de cada familia debe ser acorde con sus reales posibilidades. Éste puede consistir en un ahorro previo que refleje la capacidad de esfuerzo y de compromiso a realizar, y en pagos posteriores que complementen el subsidio recibido. El aporte propio puede también consistir en mejoras que se realicen a una infraestructura mínima consistente en sitio y servicios sanitarios.

La responsabilidad del gobierno es otorgar las modalidades de subsidios que se adapten a las necesidades de los distintos grupos a beneficiar. El subsidio debe tener un monto que varíe en función inversa de la capacidad económica de las familias. En algunos casos, como en los programas de vivienda básica progresiva, el Estado puede contribuir directamente con la cesión de un sitio e infraestructura básica, que el beneficiario se encarga de ampliar y mejorar. Una variante más apropiada para las capas medias es que los subsidios sean entregados a los beneficiarios, quienes los complementan con su ahorro previo para adquirir directamente una vivienda.

El Estado también debe proveer crédito a los que cumplen esos requisitos, siendo conveniente que éste sea otorgado por el sistema financiero. El crédito es necesario para cubrir la diferencia entre el valor de la vivienda y el pago que se efectúa al momento de su adquisición y que proviene del subsidio recibido y del ahorro previo que se disponga.

El rol principal del sector privado es el de construir las viviendas, urbanizar los terrenos y efectuar las demás tareas relacionadas con la construcción y urbanización. Al gobierno le

corresponde velar porque la calidad de la construcción se ajuste a los estándares requeridos. Al tiempo que se avanza en la solución habitacional, se requiere una acción complementaria en materia de desarrollo urbano que provea el hábitat apropiado de vida a través de inversión en infraestructura básica y equipamiento social. La vida en la ciudad requiere ser democratizada y se debe evitar el deterioro de la calidad de vida urbana que afecta en mayor medida a los más pobres. Todos los habitantes deberían tener acceso a condiciones mínimas de seguridad, áreas verdes e instalaciones para la cultura y la recreación.

Por otra parte, es necesario revertir el uso irracional del suelo y avanzar en la pavimentación de calles, el aseo y tratamiento de aguas, los servicios sanitarios y el tratamiento y reciclaje de basuras y desechos. Todos estos aspectos están íntimamente relacionados con los problemas medioambientales urbanos y con el círculo vicioso de deterioro ambiental y pobreza. El equipamiento social y, en menor grado, la infraestructura básica, constituyen áreas privilegiadas de acción conjunta entre el Estado y las comunidades locales. La movilización ciudadana en torno a proyectos de esta naturaleza es una de las principales vías de participación. Estas políticas acrecientan la vida solidaria y permiten avanzar hacia una mayor igualdad a través del mejoramiento de la calidad de vida de la gente, a la vez que contribuyen a mejorar el medio ambiente.

3. POLÍTICAS COMPENSATORIAS

Otro componente relevante de las políticas sociales, en la visión integral que proponemos, es el conjunto de políticas de carácter compensatorio, que tienen como propósito contribuir a satisfacer las necesidades básicas de personas o familias en situaciones de pobreza y vulnerabilidad extrema, es decir los más po-

La vivienda constituye la principal inversión que en sus vidas efectúa la mayor parte de las familias.

bres entre los pobres, los más desamparados. Ellos son: sectores indigentes que no alcanzan un mínimo de ingreso para sobrevivir y menos para capacitarse; sectores más vulnerables de la tercera edad, jubilados y pensionados; niños y mujeres jefas de hogar; trabajadores y sus familias en situaciones de crisis por cesantía temporal, recesión económica o cierre de actividades productivas.

Si bien es cierto que existe una vieja y justificada resistencia al «asistencialismo» como forma de combatir la pobreza, por cuanto no ataca las raíces del problema sino sus manifestaciones, la magnitud de la pobreza extrema en la región y la complejidad y lentitud de las soluciones, hacen necesario mantener este tipo de políticas.

En los sectores descritos se concentra una gran proporción de la extrema pobreza. Se trata de personas y familias que, por situaciones permanentes o temporales, no están en condiciones de procurarse un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades mínimas.

Las políticas compensatorias actúan sobre la base de transferencias de ingreso y/o bienes y servicios, así como de la creación de empleos de emergencia en favor de los sectores descritos.

Dichas políticas son también una forma de inversión en recursos humanos. Como señala la CEPAL en un informe a la Cumbre Social, «no es posible educar ni elevar la productividad cuando las personas no se encuentran en condiciones de satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia».²⁰ Por consiguiente la implementación de políticas compensatorias hacia grupos vulnerables, en particular niños y jóvenes así como hombres y mujeres que pueden acceder a un trabajo, permite crear las condiciones necesarias para que éstos se beneficien del crecimiento económico y de las políticas que procuran avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. En el ámbito de las políticas compensato-

rias, los avances en la identificación, caracterización y necesidades de los grupos objetivos, ha permitido la focalización del gasto en programas y acciones que llegan directamente a estos grupos, con lo cual se ha logrado un notable incremento en eficacia y eficiencia.

En los últimos años, la experiencia de algunos países de la región en la concepción, diseño e implementación de estas políticas ha sido muy exitosa y da lugar a que otros países de la región se beneficien de dicha experiencia.

4. INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Otro aspecto en las políticas sociales es el que se propone aumentar la productividad de los pobres.

Consiste en políticas tendientes a incrementar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres, lo que tiene la ventaja de crear condiciones de autosustentación y permanencia en el tiempo. Se trata de acciones de capacitación y reconversión de trabajadores, o dirigidas a mejorar la productividad de los microempresarios y pequeños empresarios urbanos y de los pequeños propietarios agrícolas.

En este sentido, las políticas de apoyo deben tener como horizonte preferente el fortalecimiento de la pequeña y microempresa urbana y rural, así como su integración a la economía formal. En estas actividades se absorbe un porcentaje cercano al 50% del trabajo y es donde existe la menor productividad.

Las políticas de apoyo deben consistir en programas de asistencia técnica, transferencia de tecnologías, acceso al crédito y sistemas de garantía, así como asistencia en la comercialización y exportación de la producción.

Aquellas empresas que, tras recibir el apoyo necesario no logren, luego de un tiempo razonable, madurar y ser autosuficientes y no

²⁰ CEPAL, *La Cumbre Social*, op. cit..

sean capaces de proveer valor agregado a la economía e ingresos para quienes allí trabajan, deben dejar de existir, por cuanto el apoyo a estas unidades productivas no pretende ni puede ser una política de carácter asistencial y permanente.

En la región existen experiencias recientes que demuestran que el apoyo a este tipo de actividades puede hacerse en forma eficiente a través de instituciones formales del sistema económico. Así por ejemplo, el crédito puede ser canalizado a través de la banca privada si el Estado cubre los costos necesarios en materia de seguros e intermediación; es posible implementar formas novedosas de inversión de capital donde el Estado comparte parte del riesgo; la falta de capacitación puede ser compensada a través de subsidiar la contratación de asesores en administración, contabilidad y tecnología.

En suma, las políticas que combinan el apoyo estatal con los mecanismos de mercado cumplen una doble finalidad: el Estado ayuda a proveer los insumos faltantes y estas actividades se insertan en la economía formal, abandonando a la larga su condición dependiente. El costo fiscal de estas políticas ha demostrado ser mucho menor en relación a otras opciones tradicionales.

5. FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

La implementación de las acciones señaladas anteriormente y, con mayor énfasis, en políticas compensatorias y de productividad de los pobres, se ha visto complementada con la creación de diversos fondos de inversión social en la región.²¹

Los procesos de ajuste estructural implementados en América Latina, a partir de la década de los ochenta, fueron acompañados de relativamente altas tasas de desempleo, concentración de los ingresos y disminución del nivel y/o

calidad de los servicios sociales provistos por el Estado.

En este contexto, en diversos países se fueron creando fondos o programas de carácter temporal para contribuir al alivio de los efectos del ajuste sobre la población pobre y marginada. Los resultados exitosos alcanzados por los fondos los han transformado en un instrumento de complemento permanente a las políticas sociales, a través de la implementación de programas dirigidos a los grupos en situación de pobreza. Queremos destacar que los Fondos de Inversión Social han sido una creación latinoamericana, la que ha constituido un aporte innovador y eficiente a la política social de la región, así como a otras regiones del mundo donde estos fondos han sido replicados.

De acuerdo a las características particulares de cada país, los fondos o programas han destinado sus recursos en proporciones diferentes a actividades orientadas a generar empleo, construir infraestructura básica –educación, salud, agua potable, saneamiento– y a desarrollar programas innovadores en política social –apoyo a microempresas, capacitación de jóvenes, apoyo a grupos vulnerables: niños, mujeres jefas de hogar, discapacitados, pueblos indígenas–.

En relación con las formas tradicionales del quehacer del sector público en el área social, estos fondos o programas se caracterizan por su acción innovadora expresada, en mayor o menor grado, a través de: focalización de los programas para atender efectivamente a la población más pobre; descentralización de su operación; participación como ejecutores de los municipios y de un amplio espectro de entidades representativas de la sociedad civil –organizaciones sociales de base, ONG's, fundaciones, cooperativas, etcétera–; transparencia en la asignación de los recursos, lo que les ha permitido lograr credibilidad y legitimidad social crecientes; y eficiencia, expresada en un bajo costo de administración de los programas.

²¹ Fernández, Patricio, «Los fondos de inversión social», documento de trabajo FOSIS, Santiago, 1994.

La acción de los Fondos de Inversión Social ha hecho también posible resolver carencias específicas de sectores sociales pobres, mediante programas de cobertura relativamente limitada e iniciar nuevos programas de carácter no tradicional.

Por otra parte, en diversos países de la región, tales como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y El Salvador, los Fondos de Inversión Social poseen recursos de alguna significación. Sin embargo, si se consideran los niveles de pobreza de los países, los recursos de que disponen los fondos son, en general, muy reducidos y en algunos casos irrelevantes.

De allí que la mayor importancia de la acción de éstos ha sido mostrar que es posible innovar en materia de ejecución de los programas sociales, en particular a través de la descentralización y la activa participación de ONG's, comunidades y de los propios beneficiarios. Esto último es muy importante, pues hace posible que estas experiencias sirvan para modernizar y desburocratizar el quehacer de los ministerios y servicios sociales tradicionales, con el fin de aumentar su cobertura, focalización y eficacia.

El intercambio de experiencias vía cooperación entre los fondos, las asesorías técnicas inter-fondos y la realización de conferencias anuales y de talleres y seminarios sobre temas de interés común, se han visualizado como elementos eficaces para mejorar la formación de los recursos humanos y el diseño de los programas de superación de la pobreza en cada uno de nuestros países.

Precisamente, con esta finalidad se creó la REDSOCIAL, instancia de encuentro e intercambio de experiencias de los diversos fondos que existen en más de veinte países de la región. Con el apoyo de la OEA, la REDSOCIAL ha mostrado resultados concretos, impulsando la innovación y modernización de los programas sociales, constituyendo un

vehículo eficiente para canalizar recursos de cooperación internacional para los esfuerzos tendientes a la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe.

Los Fondos de Inversión Social han devenido en una nueva forma de hacer política social, que complementa y no sustituye la política tradicional. Es una forma creativa e innovadora en el diseño, gestión e implementación de un amplio y diverso rango de acciones y programas sociales. Se caracterizan además por ser un mecanismo flexible, ágil y de rápida respuesta, así como por la focalización de sus acciones y por dar lugar a una activa participación de ONG's, comunidades y de los propios beneficiarios en la implementación de las acciones y programas.

A pesar del éxito que han alcanzado, es necesario avanzar en tres aspectos para consolidar su acción en el campo social. Primero, dotar a los fondos de mayores recursos tanto públicos como privados; segundo, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que eviten conflictos de competencia y superposición con otras instituciones públicas que actúan en el campo de las políticas sociales; y tercero, el fortalecimiento institucional y programático de los Fondos.

6. EMPLEO PRODUCTIVO

Del diagnóstico de la situación latinoamericana surge un conjunto de proposiciones, entre las cuales destacamos las siguientes.

La globalización de la economía requiere de un cambio de enfoque en el tema del empleo. La productividad del trabajo juega un rol central en la estrategia de economías de mercado abiertas, por cuanto sólo a través de una mayor productividad es posible mejorar la posición competitiva de las exportaciones latinoamericanas y del Caribe.

Entre otros factores, la productividad del em-

**La reconversión
laboral es una
tarea de
creciente
importancia en
tiempos de
reformas
estructurales e
inserción de las
economías al
comercio
mundial.**

pleo está determinada por la tecnología y por la capacidad de las personas, la que, a su vez, está asociada en gran medida a factores de más largo plazo, como son la educación y el estado de salud de la fuerza laboral.

Al observarse que las mayores tasas de desempleo se registran entre quienes han completado de seis a doce años de educación y no entre la población menos educada, esto pone de relieve un aspecto crucial del desafío de la educación: la pertinencia de sus contenidos, en función de su vínculo con las realidades productivas, lo cual requiere de un cambio en el contenido de los programas educativos. Sin embargo, la urgencia del desarrollo social no puede esperar que la próxima generación esté más educada y mejor nutrida. Se requiere trabajar con la actual fuerza de trabajo. Al respecto, programas como la capacitación de jóvenes y adultos, así como la reconversión laboral, aparecen como necesarios de impulsar y desarrollar.

La rapidez del cambio tecnológico plantea la necesidad de mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores a variaciones de oficio o tecnología. Los trabajadores de esta época verán cambiar varias veces la forma de organizar el trabajo, las máquinas que usan o los productos entregados a lo largo de su vida laboral. Incluso, desde el punto de vista individual, el predominio de pequeñas empresas hace que las carreras ocupacionales estén más asociadas con cambios de trabajo que con el ascenso dentro de una gran empresa. Puede tratarse de cuestiones simples, como una secretaria que aprende a usar un procesador de texto, o puede involucrar aspectos más complejos, como reorganización de procesos productivos.

La experiencia muestra que en materia de capacitación laboral, no basta con invertir sumas importantes para alcanzar buenos resultados. Para ello resulta aconsejable vincu-

lar la capacitación a la empresa, lo que permite hacer más práctico o adecuado el contenido de los programas. Por otra parte, parece aconsejable dirigir la capacitación preferentemente a los jóvenes, que son los que más la necesitan. La reconversión laboral es una tarea de creciente importancia en tiempos de reformas estructurales e inserción de las economías al comercio mundial. Los países deberían disponer de arreglos institucionales que apoyen la transición de los trabajadores desde los sectores económicos que reducen su nivel de actividad hacia aquellos en expansión. La naturaleza del problema sugiere que el diseño de la política debe estar basada en las señales del mercado. Al respecto, es imprescindible actuar en conjunto con la empresa privada, tanto en la detección de las nuevas necesidades y oportunidades, como en la capacitación para los nuevos empleos.

En numerosos casos en los cuales los trabajadores han hecho esfuerzos de reconversión creando sus propios empleos sin la guía adecuada, los resultados han sido poco fructíferos. Por ejemplo, en todos los países de América Latina hubo miles de funcionarios públicos que cesaron en sus actividades como resultado de las políticas de reducción del gasto. En su diáspora, se establecieron generalmente como trabajadores independientes o en pequeñas empresas que incrementaron el sector no estructurado. La estrategia espontánea de reconversión derivó en un alto costo social, en la medida que debieron pasar largos y duros años antes que los antiguos funcionarios públicos logran encontrar una posición adecuada en el mercado del trabajo, que no siempre era a bordo de un taxi o en un quiosco de revistas. El apoyo a los procesos de reconversión productiva se alza como una responsabilidad tanto para el sector público como para el privado, constituyendo un área privilegiada de concertación económica y social entre ambos. Las

nuevas formas de organización del sistema productivo requieren modernizar la gestión. El rápido proceso de cambio tecnológico implica considerar sistemas de capacitación y actualización permanentes para los trabajadores.

Aunque más evidente en el ámbito industrial, éste es un tema relevante en el mundo rural, donde suele ser notoria la falta de empleos productivos. La disponibilidad de tierras cultivables, la fertilidad de ellas, la escasa productividad de algunos cultivos tradicionales, el perfeccionamiento de las técnicas de trabajo y la capacitación laboral, son temas que inciden en la materia y exigen políticas adecuadas. Programas destinados a proporcionar tierras cultivables a los campesinos, mejorar su productividad, –por ejemplo, mediante obras de riego– introducir nuevos cultivos más rentables y prestar asesoría técnica y capacitación a los campesinos, pueden traducirse en significativos aumentos del empleo productivo. Los programas de capacitación deben dirigirse tanto a la reconversión laboral como a la adaptación e inserción al mercado de trabajo de grupos sociales vulnerables, tales como jóvenes, indígenas, mujeres y discapacitados. También deben apuntar al fortalecimiento e inserción de la microempresa en la economía formal.

La productividad laboral depende también de la disponibilidad de los otros insumos que necesitan los procesos productivos. Éste es un tema de especial relevancia para la microempresa, urbana o rural, donde la productividad del empleo está muchas veces acotada por la escasez de capital, crédito, tecnología y asistencia técnica.

El Estado tiene un rol central en el diseño de una legislación laboral moderna, así como en la fiscalización del cumplimiento de la misma. Es necesario adecuar la legislación del trabajo

y los sistemas previsionales, para no desincentivar la generación de empleos. Ello requiere abolir el trato preferencial al capital que desincentiva la contratación de mano de obra, modificar las normas que favorezcan indebidamente los intereses de algunos grupos laborales e introducir reformas para tornar viables los sistemas de seguridad social sin encarecer el nivel de las cotizaciones previsionales.

Un caso de particular interés son las leyes que prohíben la subcontratación o el trabajo delegado a domicilio y que dificultan el aporte que la mujer de bajos recursos puede realizar muchas veces al ingreso familiar. El problema es que la mujer de estratos bajos difícilmente puede abandonar el hogar para emplearse a través de los canales tradicionales y no resulta factible proveer masivamente aquellos servicios que sustituyan su rol en el hogar. Se requiere, por tanto, adecuar la legislación, de manera de favorecer el trabajo de la mujer en su hogar como una política efectiva para superar la pobreza.

Otro caso de especial interés es la protección del empleo a través de leyes y normas de inamovilidad laboral que contempla la legislación tradicional. Ésta puede ser apropiadamente reemplazada por esquemas de protección a los ingresos –como son los seguros de desempleo– que proveen esencialmente la misma función de seguridad económica, pero son conducentes a un régimen laboral más favorable a la creación de empleo. Existen diversos cambios en la legislación laboral que pueden favorecer la generación de empleos. Sin embargo, no hay que olvidar que el origen de esta legislación ha sido la debida protección del trabajador. Cuando el salario es la única fuente de ingresos, puede conducir a la aceptación de condiciones laborales riesgosas, atentatorias contra la dignidad, o inaceptables en algún otro aspecto. En este sentido, tiene mucha importancia fortalecer

la fiscalización de la legislación laboral y previsional. La existencia de normas laborales que no se cumplen adecuadamente, desprotege a los trabajadores y deteriora el clima de relaciones laborales en las empresas. El desafío es saber conciliar la defensa del trabajador ya empleado con la generación de nuevos empleos.

En una economía de mercado, abierta al exterior, se requiere conciliar flexibilidad, protección laboral y competitividad, para lo cual las relaciones de cooperación deben prevalecer por sobre aquellas de confrontación entre capital y trabajo.

Por otra parte, América Latina y el Caribe es la región que tiene la peor distribución del ingreso, fenómeno que está relacionado en buena medida con el nivel y estructura de las remuneraciones. Avanzar hacia una mayor equidad requiere no sólo de crecimiento económico y políticas sociales adecuadas, sino de una mejor distribución del ingreso, lo cual se logra en gran medida a través de un incremento del nivel de remuneraciones.

No se trata de aumentar los salarios «por decreto», práctica que influye negativamente en la inversión, el crecimiento y la creación de empleos, la que por lo demás ha demostrado ser inoperante para lograr el objetivo de elevar el ingreso de los trabajadores. Se trata de un enfoque que vincule los salarios con la productividad. Si el nivel promedio de salarios crece sostenidamente a un ritmo mayor que la productividad, se debilita la competitividad; pero si el aumento de productividad no se traduce en mayores niveles salariales, no sólo se impide una distribución justa del ingreso, sino se desincentiva al trabajador y, por consiguiente, se afecta a la productividad.

La búsqueda de nuevas fórmulas, como los salarios participativos que se establecen a través de vincular una parte de las remuneraciones a los resultados de la empresa, son una

forma concreta de vincular salarios con productividad.

Mejorar las relaciones laborales no es sólo materia de la política de remuneraciones. Éstas deben ser un elemento de estímulo a la creatividad, a la innovación y al aumento en la productividad. Pero mejorar las relaciones laborales debe significar entender la empresa como una comunidad de trabajo, dignificar al trabajador y darle mayores espacios de participación.

Los sindicatos van a seguir jugando un rol importante en la determinación de las remuneraciones. Sin embargo, su rol debe ir más allá de una mera política reivindicacionista. Les corresponde participar activamente en la búsqueda de fórmulas que permitan concretar la relación entre productividad y salarios, así como en aspectos tales como formación, capacitación, reconversión laboral, salud ocupacional, seguridad en el trabajo y respeto de normas ambientales.

No es cierto que el sindicalismo sea obstáculo a la inversión, el crecimiento y la creación de empleo. La experiencia de los países desarrollados demuestra que empresas fuertes y sindicatos fuertes dan lugar a economías fuertes. El fortalecimiento del movimiento sindical no es contrario al crecimiento. Lo son el conflicto por el conflicto, la exclusión, el autoritarismo empresarial, así como el reivindicacionismo irresponsable.

Creemos que existe un amplio espacio para el establecimiento de nuevas formas de relaciones laborales, que conduzcan a mayor equidad, mejoren la productividad, y en las cuales prevalezca la cooperación por sobre el conflicto.

7. INTEGRACIÓN SOCIAL

Una sociedad integrada es aquella capaz de acoger todas las visiones, todas las necesidades, todas las esperanzas. Es una sociedad capaz de construir un proyecto común, más allá de los intereses contrapuestos que natural-

mente existen. Una sociedad integrada es aquella que tiene sentido de comunidad, de ser con otros, que acoge la diversidad de sexos, edad, etnias y culturas. Se debe aspirar a que América Latina y el Caribe avancen decididamente hacia la conformación de sociedades integradas, donde el centro del quehacer radique en la persona humana, en la familia y en la comunidad.

Construir una sociedad integrada no es posible si no se resuelve simultáneamente el problema de la pobreza. Y tanto para combatir la pobreza como para impulsar la integración social, el esfuerzo debe revestir un carácter nacional, sumándose a él las capacidades, esfuerzos, recursos e ideas, tanto del sector público como del privado. Es un esfuerzo que necesita del aporte de todos.

Un estudio comparativo reciente concluye que «es posible y favorable desarrollar programas nacionales de cobertura amplia con la colaboración creativa del sector privado en la ejecución del programa. El camino de la descentralización que han emprendido los países, con contenidos y énfasis diferentes, abre nuevas sendas para el combate de la pobreza. En particular, porque potencia las oportunidades de participación social y de responder de manera más certera a las necesidades y prioridades de los beneficiarios».²²

Cualquier solución pasa, efectivamente, por un proceso de desconcentración y descentralización del aparato estatal con traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a niveles inferiores del aparato del Estado y al nivel local, a fin de acercar los servicios a la población y facilitar los procesos de participación social.

Como bien lo señala la CEPAL, «lo fundamental es generar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los grupos que in-

tegran la sociedad. Eso significa no sólo evitar la discriminación, sino también dotar a quienes se encuentran postergados, de instrumentos y recursos que posibiliten su efectiva inserción en el sistema. Dado que en tal proceso se deben respetar las especificidades de cada grupo, una condición esencial para el éxito es que los beneficiarios, mediante la clara expresión de sus demandas, participen organizadamente en la definición e implementación de los programas».²³

Descentralización y participación son, en consecuencia, elementos claves en materia de integración social.

Para conseguir la superación de todas las formas de discriminación existentes y la apertura de una real igualdad de oportunidades, un paso que resulta indispensable dar es asegurar la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia. Si bien falta aún mucho por hacer en esta materia, son significativos los avances registrados en algunos países de la región en los últimos años.

En el marco de un enfoque integrado, a fin de que los cambios en el terreno productivo sean equitativos, se requieren profundas modificaciones en la distribución del poder. Especial atención tendrá que darse a la plena incorporación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los niveles de la sociedad. Y no sólo en lo que atañe específicamente a los intereses más marcadamente de género, sino a las decisiones en todos los ámbitos del quehacer social. Las mujeres constituyen más de la mitad de la población mundial, y además, en virtud de su privilegiada relación con el ámbito familiar, desempeñan un rol crucial en las esferas de la educación, la salud, los valores y principios que son inculcados desde la infancia. En la economía básica del núcleo familiar, en sus pautas de

²² Raczynski, Dagmar, «Informe comparativo regional. Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: diagnóstico y lecciones de política», CIEPLAN, Santiago, junio 1994.

²³ CEPAL, *La Cumbre Social*, op. cit..

La integración de las mujeres de la región sólo será posible en la medida que se planteen transformaciones a través de un nuevo estilo de desarrollo.

consumo y ahorro y también a través de su creciente participación en las organizaciones sociales de nivel local.

La integración de las mujeres de la región sólo será posible en la medida que se planteen transformaciones a través de un nuevo estilo de desarrollo, que modifique no sólo las estructuras económicas, sino que también las incorpore al ejercicio del poder y a la toma de decisiones públicas. Ello implica no sólo mejorar o promover aspectos específicos de la realidad de las mujeres, sino abordarla en lo que es el conjunto de la construcción de ciudadanía para mujeres y hombres en América Latina y el Caribe.

Otra forma de marginación es la que afecta a quienes sufren algún tipo de discapacidad. En vez de considerárseles como meros receptores de asistencia, requieren de un tratamiento especial que, compensando de algún modo su discapacidad, les permita integrarse como sujetos activos a la sociedad.

Especial preocupación requiere en muchos países de América Latina la marginación que afecta a sus pueblos indígenas. En los últimos años se ha percibido, en varios países de la región, la voluntad de sustituir gradualmente sus antiguas políticas indigenistas por otras que procuran promover su desarrollo, considerando la participación y prioridades de los propios indígenas en la definición y ejecución de los programas, de manera compatible con sus culturas e identidades.

Ello ha originado iniciativas de reformas legales y constitucionales, destinadas al reconocimiento de los indígenas y sus comunidades y a la protección de sus derechos sociales, culturales y territoriales, así como a la creación de mecanismos para el fomento de su participación y a la promoción de su desarrollo.

Los avances experimentados en el ámbito jurídico, constituyen un importante paso en el establecimiento de relaciones más justas

para los indígenas de la región. Sin embargo, no bastan por sí solos para cambiar sustancialmente la situación de desprotección y discriminación en que, por siglos, se ha relegado a los indígenas en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Para ello se requiere de la implementación de una serie de iniciativas que comprometan el esfuerzo, no sólo de los Estados, sino también de la sociedad civil, la cooperación internacional, y por supuesto, de los propios pueblos indígenas.

A los Estados compete la remoción de las barreras que impiden el ejercicio de los derechos humanos por parte de los indígenas, la puesta en marcha de los mecanismos y programas destinados al mejoramiento de sus condiciones de vida, con el debido respeto de sus identidades específicas, así como la destinación de los recursos necesarios para el desarrollo de dichos programas.

Gran importancia revisten en este sentido el reforzamiento de las políticas destinadas a asegurar la protección de las tierras indígenas, así como la creación de mecanismos que permitan su ampliación en aquellos casos en que se han hecho insuficientes para garantizar la subsistencia y desarrollo material y cultural de sus pueblos y comunidades.

En esta misma línea, se debe avanzar en la demarcación de los territorios indígenas en aquellas áreas en que éstos aún existen, como es el caso de la cuenca amazónica, a objeto de protegerlos frente a la presión de que son objeto por personas o empresas interesadas en extraer los recursos naturales que allí existen.

Se debe respaldar los esfuerzos desarrollados en esta línea por organismos no gubernamentales, iglesias, universidades, etcétera, los que sensibilizados por la realidad de estos pueblos, han emprendido diversas iniciativas que en muchos países y zonas constituyen las únicas existentes respecto de este importante sector de la población.

En otro plano, el Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, de reciente creación, es una instancia de gran potencialidad en este ámbito. La ratificación de su convenio constitutivo por los Estados de la región constituiría un incentivo para comprometer la cooperación internacional en favor de estos pueblos indígenas.

Particular significación tiene también la implementación de programas de educación en zonas indígenas, destinados a permitir la futura inserción de los educandos tanto en su cultura de origen como en la sociedad global.

El acceso al sistema educacional es algo que no sólo interesa a la población indígena, sino que es también un requisito esencial para avanzar hacia una sociedad globalmente integrada. La educación –en todas sus formas– seguirá siendo siempre el principal instrumen-

to de la sociedad para dotar a sus integrantes de los valores y conocimientos necesarios para su pleno desarrollo tanto a nivel personal como social, respetando la legítima diversidad de intereses, culturas e identidades.

Como se plantea más adelante en este informe, en definitiva, la exclusión social tendrá que ser abordada a través de una estrategia de desarrollo humano sostenible a nivel local. En efecto, la exclusión social alude a procesos que disminuyen las posibilidades de algunos sujetos de participar plenamente, según sus capacidades, en los procesos de desarrollo y de acceso a un nivel de calidad de vida digna. En cuanto el desarrollo humano propone la ampliación de la gama de opciones de las personas: un programa de promoción del desarrollo humano es también un programa de lucha contra la exclusión social.

IV. CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

La experiencia latinoamericana y del Caribe en políticas sociales se ha caracterizado por políticas universales con bajo grado de focalización, carencia de una adecuada planificación y evaluación de resultados, centralización en la administración y ejecución de las políticas y baja interrelación entre las políticas sectoriales.

En el capítulo anterior, nos abocamos al análisis de aquellas políticas que consideramos necesarias para un enfoque integral de superación de la pobreza. Pero el resultado de cualquier conjunto de políticas va a depender no sólo de su diseño, relevancia y coherencia, sino de algunas condicionantes externas, del financiamiento y de la eficiencia en su implementación.

En este capítulo nos referiremos a los aspectos internos y externos que consideramos claves para superar las carencias del pasado y asegurar el éxito de estas políticas.

Las profundas transformaciones del sistema político y económico mundial no han sido ajenas a la región, en la cual observamos un nuevo paradigma que, en lo fundamental, contempla la democracia como sistema político y el mercado y la iniciativa privada como la forma preponderante de organización económica.

La tarea de superar la pobreza está inserta en este nuevo contexto y ello nos lleva a un conjunto de consideraciones de cómo enfrentarla.

1. LA POLÍTICA SOCIAL, TAREA DE TODOS

En democracia, para que la reforma social tenga éxito, es indispensable lograr su sustentación política. La superación de la pobreza y la búsqueda de la equidad social son objetivos que benefician, directa e indirectamente, al conjunto de un país. El desafío político radica, por tanto, en saber movilizar a las fuerzas sociales de mayor relevancia en torno a un proyecto que provea impulso y dé sustento a la reforma social. Por su naturaleza y alcance, sólo su carácter nacional, podría asegurarle a éste tanto la continuidad en el tiempo, como la concurrencia y aporte de los diferentes sectores de la sociedad.

Se trata de una nueva forma de hacer política social en América Latina, a través de la formulación de acuerdos nacionales, en los que el diálogo, la negociación y el compromiso permitan reconciliar intereses diversos en torno a objetivos y metas de interés nacional, logrando así que la superación de la pobreza deje de responder únicamente a consideraciones de tipo ético y se transforme en tarea de todos, en política de Estado.

2. PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Cualquiera sea la forma en que se pretenda abordar la tarea de erradicar la pobreza en nuestros países, ella pasará necesariamente por una estrategia que se apoye simultáneamente en la acción del Estado, el esfuerzo del

Se ha definido el desarrollo humano como aquel que busca dar protagonismo a las personas, abriendo un espacio a la participación.

sector privado de la economía y la responsabilidad que asuma directamente la gente en el medio local, en la base social.

A este respecto, en nuestra región es particularmente interesante la aplicación que se ha dado en Centro América a la propuesta de Naciones Unidas de promover un «desarrollo humano sostenible a nivel local».²⁴

Se ha definido el desarrollo humano como aquel que busca dar protagonismo a las personas, abriendo un espacio a la participación. Busca reformar los mercados, a fin de brindar a todos la oportunidad de acceder a sus beneficios. Busca desconcentrar el gobierno, permitiendo así a las organizaciones de la comunidad un mayor acceso a la toma de decisiones.

Para hacerlo realidad, es indispensable incorporar la dimensión «local», tanto en la elaboración de la estrategia como en su ejecución. El término «local» se refiere aquí a un territorio determinado, que coincide con una división administrativa del Estado (municipio, departamento, provincia) y en el cual se pueda relacionar el esfuerzo local con lo nacional y sectorial.

La noción de «desarrollo humano a nivel local» pretende expresar la participación, desde el nivel local, de las comunidades y agentes involucrados en la construcción de un proceso nacional de desarrollo, respecto al cual se adoptan decisiones que son globales y que comprometen a las sociedades en su totalidad. El proceso de desarrollo humano no es factible en unidades territoriales aisladas. Debe existir una política nacional que incorpore, acompañe y dé soporte a las estrategias locales.

Este enfoque, aplicado por el PNUD en Centro América a través del programa PRO-

DERE —con importante financiamiento del gobierno italiano—, ha logrado concretar significativos avances en zonas rurales, pobres, y afectadas además por el desplazamiento forzado de una parte de sus habitantes. La experiencia que comentamos permite mirar con optimismo lo que se puede hacer en la región cuando confluyen la voluntad política de las autoridades, los intereses y capacidad de movilización de los diversos actores de la sociedad civil y los recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional.

En este sentido, la ley sobre participación social recientemente aprobada por el Congreso boliviano, es un gran paso adelante al otorgar personalidad jurídica «automática» a los grupos indígenas, juntas vecinales y otras organizaciones de base, reconociéndoles derechos y responsabilidades específicas en la asignación de recursos, en la fiscalización y en el desarrollo de la gestión municipal.

Un caso muy especial, pero coincidente con los anteriores en sus objetivos, es el de la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, en Brasil. Esta propuesta nació del Movimiento por la Ética en la Política, en marzo de 1993. Al respecto, Carla Rodrigues²⁵ explica que la propuesta consiste en hacer que la sociedad tome iniciativas inmediatas para solucionar sus problemas y, a la vez, presionar al Estado para que éste cumpla su rol de creador de políticas públicas. Es la primera vez que Brasil vive la experiencia de tener la sociedad civil empujando al Estado hacia rumbos reivindicados por ella.

La Acción de la Ciudadanía fue inspirada en tres conceptos: unión, iniciativa, descentralización. Unión porque propone juntar a los que quieren ayudar a los necesitados. Iniciativa porque no presenta respuestas, pero plan-

²⁴ Véase Cruciani, Antonio, «Desarrollo humano sostenible: perspectivas y desafíos», PRODERE, Managua, septiembre 1994; «La gobernabilidad y la modernización del Estado democrático», documento presentado por el PNUD, en foro del BID, Washington D.C., septiembre 1994; PNUD, «Informe sobre desarrollo humano 1994»; PNUD, «Desarrollo humano a nivel local: una propuesta de plataforma regional», borrador de discusión y consulta, septiembre 1993.

²⁵ Rodrigues, *op. cit.*

Otro de los problemas que enfrentan los gobiernos para favorecer a los más pobres, es la falta de información que éstos tienen sobre los programas que intentan beneficiarlos.

chas de pobreza, es decir del monto agregado de recursos como porcentaje del PIB que representan las carencias de ingreso de los extremadamente pobres o indigentes.

Cabe señalar que dicha brecha se puede cerrar tanto por transferencias directas, servicios y programas específicos, como por la creación y calidad de empleos que permitan a los pobres generar un ingreso por su trabajo. Aun cuando la relación crecimiento-empleo es clave para superar la pobreza, no se debe subestimar la importancia de las transferencias, servicios y programas específicos. Según estimaciones del BID y del PNUD, éstas pueden llegar a constituir cerca de la mitad de los ingresos de las familias pobres de la región. «El gasto social tiene importancia crucial en la supervivencia de los hogares más carenciados y constituye para algunos la diferencia entre pobreza e indigencia. En otros casos menos extremos, de familias que han logrado mantener una infraestructura doméstica, el gasto social puede evitar que descendan por debajo de la línea de pobreza, de producirse caídas importantes en los niveles salariales».³⁵

Sin embargo, las personas extremadamente pobres tienen tales carencias culturales que, a pesar de las transferencias, en muchos casos no pueden salir por sí solos de la situación en que se encuentran y así los beneficios adquieren un carácter asistencial y permanente. Por lo tanto, se requiere de políticas educacionales, de salud, vivienda e infraestructura básica, cuyos resultados se aprecian en el mediano plazo y que tienen un costo bastante mayor que el reflejado por la brecha de pobreza en términos de ingreso.

Otro problema que enfrentan los gobiernos al tratar de favorecer con sus programas a los sectores más pobres entre los pobres, es la falta de información que éstos tienen sobre los programas que intentan beneficiarlos.

Superar tal problema no es fácil, puesto que, por una parte, en el medio rural los pobres se encuentran dispersos y, por otra, en el medio urbano éstos se encuentran entremezclados con los pobres no indigentes. De este modo, los mecanismos para ubicarlos, seleccionarlos y transferirles ingresos, bienes o servicios, son complejos y costosos.

Lo anteriormente señalado sirve como advertencia, en el sentido de que el monto de recursos que representan las carencias de ingreso de los extremadamente pobres, puede guiar a confusión. A primera vista, queda la sensación de que en muchos países el problema es de fácil solución, debido a que dicha brecha alcanza un porcentaje relativamente bajo. Sin embargo, existen condiciones entre los indigentes que hacen que la superación permanente de su situación no sea sólo una materia de transferencias de ingresos y servicios.

Por otra parte, la estimación del período de tiempo que tomaría eliminar la extrema pobreza o indigencia también requiere de algunas consideraciones. La muy diferente situación de ingresos, niveles de pobreza y distribución que caracteriza a los países latinoamericanos, conduce necesariamente a asignar distintos períodos de tiempo a diferentes grupos de países.

En primer lugar, el ritmo de crecimiento económico y sus consecuencias en términos de empleo, salarios y nivel de los ingresos públicos, juega un papel muy importante en la superación de la pobreza extrema. Debe tenerse presente, sin embargo, que la experiencia reciente en América Latina muestra que la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza extrema es positiva, pero dista de ser lineal.

Segundo, la redistribución en el ingreso juega también un rol clave en la superación de la pobreza. El crecimiento económico *per se*,

³⁵ BID-PNUD, *Reforma Social y Pobreza*, 1993.

El sector de infraestructura ha sido tradicionalmente financiado a través del gasto público. Sin embargo, como consecuencia de la reforma económica, ha comenzado en la región la participación del sector privado a través de concesiones para invertir en infraestructura –caminos, puertos y aeropuertos, obras de riego, tratamiento de aguas, etcétera. Dicha participación va a liberar al Estado del aporte de cuantiosos recursos, parte de los cuales se puede destinar al gasto social.

D. APORTES DE LOS BENEFICIARIOS Y DEL SECTOR PRIVADO

Como ya se dijo, la responsabilidad del financiamiento de la política social recae primordialmente en el Estado; sin embargo, existen áreas en las cuales los beneficiarios y el sector privado pueden hacer una contribución importante al financiamiento de los programas. La CEPAL señala en su informe a la Cumbre: «Cuando se trata de proporcionar vivienda y saneamiento a los estratos de menores ingresos o de darles acceso a la educación, es posible recurrir a sistemas de financiamiento que combinen ahorro previo por parte de los propios beneficiarios, subsidios directos y créditos reembolsables. Además de incentivar al ahorro y la formación de capital en los sectores de menores ingresos, estas modalidades de financiamiento tienen en cuenta la alta rentabilidad social de estas inversiones».³² En algunos países de la región existen experiencias exitosas en materia de ahorro previo y subsidios para la compra de vivienda, las cuales pueden ser replicadas en los otros países.

Existe también un amplio campo en proyectos sociales básicos en los que los beneficiarios pueden aportar trabajo y recursos para la construcción de obras. También es importante

considerar la posibilidad de un pago mínimo por el acceso a servicios de educación y salud para quienes, aun teniendo ingresos más bien modestos, están en condiciones de hacerlo.

El sector privado, y en particular las medianas y grandes empresas, tiene un rol muy importante que cumplir en el financiamiento de programas de educación, capacitación técnico-profesional y reconversión laboral. Después de todo, el resultado de dichos programas beneficia directamente al propio sector privado.

2. RECURSOS

Hemos señalado cuáles son, a nuestro juicio, algunas posibles fuentes de financiamiento para las políticas sociales. Surge entonces la pregunta sobre el orden de magnitud de los recursos necesarios para superar la pobreza en la región.

Si bien es muy difícil cuantificar en forma precisa los recursos necesarios para superar la pobreza, existen algunas estimaciones que a pesar de su carácter preliminar, nos dan una idea de las cifras involucradas como porcentaje del PIB.³³

Es necesario también considerar que las grandes diferencias que existen en términos del grado de desarrollo relativo en los distintos países de la región, implica que los recursos necesarios –como porcentaje del PIB– varíen fuertemente entre países y grupos de países.

Siendo el indicador de extrema pobreza o indigencia la carencia de ingresos en un hogar para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias, el cuadro 1 ilustra la situación de América Latina.³⁴ En la primera columna se constatan las grandes diferencias que existen entre los países latinoamericanos en términos del porcentaje de hogares en extrema pobreza. En la segunda, se incluyen estimaciones de bre-

³² CEPAL, *la Cumbre Social*, op. cit.

³³ Antecedentes y cifras preliminares proporcionados por Pedro Sáinz, Director de la División de Estadísticas y Proyecciones de CEPAL, enero 1995.

³⁴ Véase cuadro 1, pág. 56.

Cuando un avión de combate equivale a 80 millones de textos escolares y un tanque moderno a 7 millones de vacunas infantiles...

cuada, pero que sin embargo no generan los recursos fiscales acordes con dicha estructura. La evasión de impuestos es un problema que aqueja a muchos países de nuestra región. El mejoramiento de los sistemas de recaudación y fiscalización, pueden generar importantes recursos para financiar la política social. Como bien señala M. Camdessus, «no hablemos de combatir la marginalidad si no se acepta considerar como el primer deber de justicia el pagar los impuestos».³¹

En síntesis, creemos que en los países de la región existe la posibilidad de aumentar sustancialmente el gasto social a través de reformas tributarias y del mejoramiento en los sistemas de recaudación y fiscalización, sin que se inhiba el crecimiento. Para ello se requiere un respaldo político amplio que priorice los objetivos de desarrollo social por sobre otras necesidades públicas o privadas.

B. REASIGNACIÓN Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

La viabilidad y legitimidad de la reforma tributaria para financiar el gasto social va a estar directamente relacionada con la racionalización y eficiencia del gasto público.

Cuando un avión de combate equivale a 80 millones de textos escolares y un tanque moderno a 7 millones de vacunas infantiles, como lo señaló recientemente uno de los vicepresidentes del Banco Mundial, ello implica que indudablemente existe un espacio para reducir el gasto militar en beneficio del gasto social.

El gasto efectuado en materia militar es el resultado de un conjunto de acciones donde cada país se anticipa o reacciona frente a las decisiones de los demás. Así, puede existir alguna lógica a nivel de país detrás del gasto militar, pero el resultado final es ineficiente desde una perspectiva global. Todos estaríamos mejor si cada uno redujera proporcional-

mente sus gastos. Proponemos, por lo tanto, la reducción del gasto militar a partir de acuerdos regionales que garanticen el equilibrio de fuerzas a través de recortes equivalentes.

Otras áreas donde es posible proponerse una reasignación del gasto público son la reducción de la burocracia estatal, la disminución o eliminación del gasto en programas con efectos redistributivos regresivos o que beneficien exclusivamente a sectores de ingresos relativamente altos.

La reasignación del gasto debe ir acompañada de una mayor eficiencia del mismo, asegurando que llegue a los más pobres mediante la definición de prioridades claras, el establecimiento de evaluaciones periódicas de resultados y la reglamentación precisa de las responsabilidades de los funcionarios encargados de la gestión social. Es necesario también mejorar los mecanismos de fiscalización y control, dando cabida en éstos al Parlamento, a las organizaciones de base y a los propios beneficiarios.

C. NUEVOS RECURSOS

Acorde con el modelo económico prevalente, el Estado se ha ido retirando progresivamente de las actividades productivas. Los procesos de privatización llevados a cabo en la región con mayor o menor intensidad, han liberado al Estado de la responsabilidad del financiamiento de empresas públicas deficitarias, generándose nuevos recursos que fueron destinados preferentemente a financiar los programas de ajuste. Cabe esperar que los recursos que se obtengan de las privatizaciones a efectuarse en los próximos años, se destinen a prioritariamente a financiar programas sociales. Una modalidad interesante en este sentido es que los recursos se destinen a constituir fondos para fines específicos, por ejemplo para el financiamiento de la reforma educacional o de salud.

³¹ Camdessus, *op. cit.*

V. FINANCIAMIENTO Y RECURSOS

I. FINANCIAMIENTO

El financiamiento del desarrollo social debe sustentarse primordialmente en el esfuerzo interno, en la asignación de recursos nacionales para superar la pobreza. Si bien nos estamos refiriendo fundamentalmente a recursos públicos, también deben contemplarse aportes directos por parte del sector privado y de los propios beneficiarios de los programas.

El financiamiento proveniente de la cooperación internacional, y particularmente de los bancos multilaterales, tiene ciertamente un rol importante, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo. Sin embargo, dicho financiamiento debe entenderse como un complemento del financiamiento interno y no se debe ni puede caer en la falsa ilusión de que se superará la pobreza sólo a través de la cooperación internacional.

Un esfuerzo serio y sostenido en materia social requerirá de apreciables recursos fiscales. Surge entonces la pregunta: ¿cómo proveer los recursos públicos adicionales cuando los países buscan asegurar el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica?

La respuesta no es sencilla. A continuación señalamos algunas alternativas que tienden a crear la capacidad para aumentar el gasto social, sin que éste tenga efectos negativos sobre el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica.

A. REFORMA TRIBUTARIA

En una economía de mercado la política

tributaria tiene una importancia central para avanzar hacia una sociedad más equitativa. Por una parte, es el principal mecanismo para ofrecer a los sectores menos favorecidos y marginales las oportunidades de acceso a la educación, salud, nutrición y habilitación para el trabajo, a las que no podrían acceder por sí mismos.

Una carga tributaria razonable y justa, constituye una manera en que los sectores de mayores ingresos pueden participar solidariamente en el esfuerzo nacional de desarrollo social y contribuir así en forma concreta a hacer realidad una mayor igualdad de oportunidades.

Sin embargo, la reforma tributaria tiene límites no fáciles de precisar. Si estos límites se traspasan, la tributación se transforma en un factor de inhibición del crecimiento económico y, en consecuencia, en generadora de la misma pobreza que intenta disminuir.

Una forma de encontrar dichos límites es a través de una discusión abierta y de la búsqueda de acuerdos y consensos sobre la materia. En este sentido, la experiencia chilena es significativa. En 1990, el gobierno democrático logró concordar con los partidos de oposición una reforma tributaria destinada a aumentar el gasto social. El proceso demostró que a través de la presentación pública de los objetivos de la reforma y del diálogo con los diversos sectores de la sociedad, se puede llegar a acuerdos y consensos que permitan legitimar una mayor carga tributaria para financiar las políticas sociales.

Tanto o más importante que la estructura tributaria de un país es la recaudación y la fiscalización. Observamos que existen en la región países que tienen una estructura tributaria ade-

más, la inversión social tiene mayor aceptación y legitimidad para los contribuyentes de los países desarrollados, quienes financian la mayor parte de la cooperación internacional. Tercero, que los países receptores de recursos de la cooperación internacional fortalezcan decididamente la institucionalidad nacional responsable del manejo de estos recursos – sin crear burocracias y trabas en torno a la cooperación– para garantizar la probidad y el buen uso final de ellos.

Cuarto, que la cooperación internacional incluya como parte sustantiva de la misma el canal no gubernamental, tanto en la donación como en la recepción y ejecución de los recursos. Las ONG's han tenido –y debieran seguir teniéndolo en el futuro–, un papel preponderante en asegurar que la asistencia llegue a quienes más lo necesitan y en las modalidades más acordes con la realidad local.

Quinto, que se fortalezca el incipiente proceso de cooperación internacional entre países en desarrollo, la denominada cooperación horizontal. Está ampliamente demostrado que con frecuencia la forma más eficaz de responder a una necesidad determinada de asistencia técnica es facilitar el financiamiento para que dicha asistencia sea provista por otro país en vías de desarrollo que ya posee una experien-

cia exitosa en la materia. A este respecto, convendría poner en marcha, con motivo de la cumbre, un proceso de registro y comunicación de experiencias valiosas existentes en la región en materia de desarrollo social, de manera que a partir de ellas puedan convenirse actividades de cooperación horizontal.

Sexto, es a todas luces conveniente que con ocasión de la Cumbre Social se convenga un proceso de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que, en materia de cooperación internacional, se hayan tomado. Evidentemente que el esfuerzo de austeridad, probidad y focalización del gasto, será mucho mayor en los países receptores de cooperación internacional en el caso de que ese cumplimiento se vea premiado por la mantención o el incremento en los niveles de recursos recibidos. En el mismo sentido, el mal uso de los recursos debiera traducirse en una disminución de los mismos o en la aparición de estrictas condicionantes de parte de los donantes.

De igual modo, debieran diseñarse mecanismos de estímulo para los países desarrollados que cumplan con el compromiso del 0,7% del PGB, como para los organismos financieros internacionales que reduzcan los gastos en burocracia, perfeccionen su gestión e incrementen sus aportes al desarrollo social.

Los estudios disponibles y la evidencia empírica señalan que el comercio mundial favorece, en mayor o menor medida, a todos los que participan de éste. Es cierto que la competencia externa requerirá ajustes sectoriales y que habrá «perdedores» que deberán ser compensados. Sin embargo, los beneficios previstos exceden largamente a los costos. Así, el mundo desarrollado se beneficiará de la expansión de mercados masivos en regiones de Asia y América Latina y el Caribe, y sus consumidores podrán adquirir a precios más baratos los productos que importen de estos países. Por otra parte, los capitales del primer mundo encontrarán atractivas fuentes de inversión y mejores rentabilidades en un esquema de libre comercio.

Sin embargo, hay dos áreas de especial sensibilidad en materia de riesgos proteccionistas. En primer lugar, el tema de los productos agrícolas es vital. Como señalan estudios de la FAO, la posibilidad de exportar bienes agrícolas en forma fluida tendría un gran impacto positivo sobre la pobreza rural, que es tan masiva y difícil de superar en los países en desarrollo. Al respecto, el incremento de los precios agrícolas asociado a la apertura externa, así como el impulso en términos de la cantidad de bienes demandada, proveen un nuevo escenario para las áreas rurales y configuran las condiciones necesarias para su modernización y despegue, al mismo tiempo que se fortalece la capacidad de producción de alimentos para satisfacer las necesidades de los habitantes del país.

En segundo término, el libre acceso a los mercados desarrollados de productos manufacturados y de mayor valor agregado, posibilitaría transformar el auge comercial en crecimiento económico sostenido y real para nuestras economías. En efecto, esa posibilidad de acceder libremente a los mercados desarrollados, constituiría un importante estímulo

para una mayor productividad de la mano de obra, la incorporación de tecnología y conocimientos a la producción y, en definitiva, para desarrollar un patrón más estable y autónomo de crecimiento económico en la región.

6. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los países con mayores desventajas requieren de cooperación externa para atender los principales impedimentos a su desarrollo. En este sentido, continúa siendo indispensable la cooperación que pueda prestar el primer mundo, las organizaciones financieras internacionales y el Sistema de Naciones Unidas en materia de soporte financiero, tecnológico y de capital humano.

Quizás sean seis las materias centrales en el área de la cooperación internacional:

Primero, que se respeten los compromisos acordados en el pasado sobre los montos de la cooperación. Muy pocos son los países desarrollados que cumplen con aportar al menos el 0,7% del PGB a este propósito. Urge que todos lo hagan.

Segundo, que los organismos financieros internacionales y el Sistema de Naciones Unidas aceleren y profundicen la reorganización interna a que están abocados, de manera de asegurar la reducción de gastos en personal, mejorar la eficiencia de su gestión y focalizar los recursos financieros y técnicos crecientemente en áreas del desarrollo social.

A este último respecto, una mayor asignación de los recursos de la cooperación internacional en materias afines al desarrollo social puede constituir la mejor inversión para los mismos. La rentabilidad social de políticas adecuadas para elevar la calidad de la educación, extender los sistemas de salud primaria, mejorar el saneamiento ambiental, capacitar a los jóvenes, y demás programas sociales, puede exceder largamente al retorno que ofrecen otros destinos de los recursos externos. Ade-

qué hacer con el tipo de cambio, con la tasa de interés y con muchas otras variables tan claves para las economías. ¿Cómo se puede pretender luchar contra la pobreza implementando estrategias a ciegas, sin información que permita monitorear la eficacia de lo que se está haciendo? Es indispensable que la estrategia y sus políticas y programas derivados asuman la necesidad ineludible de elaborar un sistema de indicadores que puedan ser periódicamente alimentados y que permitan una medición del desempeño o control de la gestión. Usar presupuestos por objetivos o metas, también es importante para poder ligar la gestión con resultados y así poder ejercer un control útil.

- **Flexibilidad para aceptar la heterogeneidad**

Ninguna estrategia de la amplitud de una como la que se comenta, puede pretender contemplar todas las situaciones posibles que se enfrentarán. Se tiende a diseñar políticas y programas pensando en estereotipos que naturalmente no pueden representar todos los casos. Una buena estrategia debe, en consecuencia, ser flexible, permitiendo así que se hagan las adecuaciones necesarias cuando las condiciones lo exijan.³⁰

5. LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Hemos señalado que el crecimiento es una condición indispensable para la superación de la pobreza. Sin embargo, en una situación mundial de globalización permanente de la economía, el crecimiento, no sólo depende de políticas económicas nacionales adecuadas, sino que guarda estrecha relación con el contexto económico internacional prevaleciente. Actualmente hay tres elementos que auguran un significativo incremento en el intercambio

comercial y en la inversión a nivel internacional: primero, la gran cantidad de países en desarrollo que han implementado, o están en proceso de hacerlo, reformas estructurales y de apertura de sus economías hacia el exterior; segundo, la recuperación de las economías desarrolladas tras años de estancamiento; y tercero, los acuerdos de la Ronda Uruguay que abren un nuevo campo de posibilidades para el comercio mundial.

Lo propicio del nuevo escenario internacional no favorecerá a todos los países por igual. Las economías que presenten el mayor potencial exportador y las mejores oportunidades de inversión serán especialmente beneficiadas. Al respecto, será clave la flexibilidad que presenten las economías para adaptarse a los cambios de la demanda externa y convertir el auge comercial en crecimiento sostenido. En cualquier caso, un conjunto apreciable de países de la región aparece con posibilidades objetivas de emprender un rápido proceso de crecimiento si se mantienen las condiciones favorables en la economía mundial.

¿Cómo pueden contribuir los países desarrollados al avance de nuestras economías?

El principal aporte consiste precisamente en permitir un flujo libre de comercio. Abrir y no cerrar sus mercados a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo. Al respecto no se están pidiendo favores o concesiones especiales. Simplemente se espera reciprocidad en el intercambio de bienes y flujos de capital. La estrategia de apertura externa que la mayor parte de nuestros países está implementando, responde a la tradición de los países del primer mundo y a las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales. Sería incomprensible, injusto y contraproducente que los países desarrollados frustraran este esfuerzo a través de políticas proteccionistas.

³⁰ Rodríguez, Jorge, «Gestión e implementación de políticas sociales», documento de trabajo, Corporación Justicia y Democracia, Santiago, 1994.

Así como es de alto contenido moral la lucha contra la pobreza, es muy inmoral gastar mal los recursos que para esa política se destinan.

eficiencia en el esfuerzo que se realiza en esa batalla, y no es raro que la gestión de los programas sociales deje mucho que desear. Ésta es una debilidad que debe reconocerse en forma abierta para transmitir a los ejecutores de las políticas y programas la necesaria mística que los haga cuidar y hacer rendir al máximo los recursos siempre escasos para la magnitud del desafío con que se cuenta. Dicho en negativo, así como es de alto contenido moral la lucha contra la pobreza, es muy inmoral gastar mal los recursos que para esa política se destinan.

Igualmente importante es que se tenga en consideración que contar con una gestión de calidad es asegurar la rentabilidad de la inversión en los pobres, esto es, garantizar el éxito de las políticas y programas. Por diversas causas, sobre todo económicas, los mejores talentos gerenciales suelen estar más cerca del mundo empresarial moderno que del ámbito gubernamental social. Incluso entre los profesionales que laboran en el sector público no es extraño que los de mejor nivel se ubiquen en el sector económico y de infraestructura por el mayor prestigio que dan esos sectores frente a potenciales empleados del sector privado. ¿Cómo incorporar a los sectores más modernos del sector privado al diseño, ejecución y evaluación de la estrategia de desarrollo social? Al hacerlo, se le daría a ésta el carácter de política de Estado, dotándola de la estabilidad necesaria.

Conviene tener presente las siguientes consideraciones para asegurar el éxito en la ejecución de la estrategia:

- **Ganarse a la comunidad**

Además de razones éticas para promover la participación de las comunidades que asumirán algún rol en la estrategia, hay una muy pragmática: el éxito de la estrategia. Nadie entrega más de sí mismo por una causa que

cuando la causa es sentida como propia. Y muchas estrategias, políticas y programas sociales suelen ser ofrecidos o impuestos a las comunidades y beneficiarios sin que ellas o ellos hayan dicho una sola palabra al respecto. Cuando los recursos son muy escasos –como es lo habitual–, es preferible que las propias comunidades participen en las decisiones de priorización, antes que una autoridad externa decida por ellos. Las decisiones de la comunidad suelen despertar una solidaridad que no logran las decisiones externas. En todo caso es vital que la dirección técnica central sea capaz de entregar una orientación eficaz que aproxime las decisiones comunitarias a las técnicas y socialmente deseables.

- **Focalizar los beneficios**

Es imprescindible identificar con precisión las poblaciones que se busca beneficiar y diseñar los mecanismos eficientes para que las políticas y programas provoquen esos beneficios y no filtren para otros grupos que no se busca gratificar.

- **Dotar de capacidad de resolución al nivel descentralizado**

En la mayoría de los casos nuestros servicios sociales públicos son estructuras centralizadas y jerarquizadas, donde hay temor a asumir la responsabilidad de las decisiones, por lo cual se tiende a derivar todo «hacia arriba». Es por ello que tiene urgencia la tarea de capacitar a las personas de los niveles descentralizados, dotándolas luego de poder de decisión, disminuyendo así la lentitud y burocracia que suele caracterizar a los servicios sociales.

- **Contar con indicadores de gestión oportunos y de calidad para evaluar la implementación**

El Presidente de cualquiera de los Bancos Centrales de América Latina tiene la información al día de lo que ocurre con el sector financiero en sus países. Sin dicha información no se sabría

ción de las políticas a ellos dirigidas, para transformarlos en protagonistas y sujetos activos de su propio desarrollo.

En tercer lugar, para aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas sociales, es necesario mejorar radicalmente el diseño y la administración de los programas sociales. Ello exige ampliar y profundizar los diagnósticos sobre la ubicación y situación de los pobres, establecer mecanismos y procedimientos periódicos de evaluación de resultados basados en el análisis de la relación costo-impacto, reglamentar las responsabilidades de los funcionarios encargados de la gestión social y mejorar los mecanismos de fiscalización y control.

En cuarto lugar, elevar la productividad de los pobres, optimizar su inserción en la fuerza de trabajo y mejorar el acceso de su producción a los mercados, requiere por parte del Estado de acciones en materia de capacitación y reconversión laboral, así como posibilitar el acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los sistemas de comercialización y distribución para los micro y pequeños productores. Desafortunadamente, hay también una serie de experiencias negativas respecto de la gestión de los gobiernos en el desarrollo económico. Existen casos de desarrollo frustrado por la intervención pública caótica, reflejo de la acción intrusiva de numerosos grupos de interés sobre el aparato del Estado. También, casos de inestabilidad macroeconómica originados en el descontrol de las finanzas públicas y mal manejo de la política económica. Por otra parte, la ineficiencia y escasa planificación ha sido muchas veces el sello característico de las empresas públicas y de los grandes proyectos desarrollados por el Estado.

En suma, la forma cómo el Estado cumple su rol es un determinante principal en el éxito o fracaso de las experiencias de desarrollo. Las implicancias políticas en juego son dramáti-

camente importantes. En efecto, que un pueblo se debata en la pobreza o que goce de niveles adecuados de vida, responde en apreciable medida a las estrategias políticas y decisiones de sus propios gobiernos, antes que a factores externos, condicionantes naturales, u otras causas exógenas.

En síntesis, compartimos el criterio de Michel Camdessus, quien ha sostenido que «la mano del mercado debe ser compensada con la mano de la justicia del Estado». Para la prosperidad de las sociedades humanas no basta la mano invisible del mercado. Éste es indispensable, pero se requiere también de la mano del Estado para proveer los servicios sociales y colectivos, como la educación y la salud, para reducir las desigualdades y combatir la pobreza, para preservar el medio ambiente. Y a esto agrega que también hacen falta «las manos de la solidaridad».²⁹

4. REQUISITOS PARA EL ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Un requisito imprescindible en el éxito de cualquier estrategia es la calidad de su gestión. Pueden estar presentes los ingredientes adecuados, puede existir la voluntad política necesaria, pero una mala gerencia puede echarlo todo a perder. ¿Cómo aunar el talento gerencial adecuado para la gestión e implementación de la estrategia contra la pobreza, y cómo medir oportunamente dicha gestión para evaluarla, y reforzarla o modificarla, dependiendo de los resultados que se van observando? Estas son cuestiones centrales que deben estar expresamente incluidas en la estrategia.

La lucha contra la pobreza tiene, sin lugar a dudas, un alto sentido moral. Desafortunadamente, es frecuente que ese espíritu no se traduzca necesariamente en una mística de la

²⁹ Michel, Camdessus, en UNIAPAC, México 1993 y ACDE, Buenos Aires 1994.

des y poderes públicos, en el fortalecimiento de la capacidad normativa y regulatoria, y en el insustituible rol del Estado de crear las condiciones para asegurar el crecimiento y la equidad, de manera simultánea y no secuencial. No estamos de acuerdo con la discusión planteada por algunas corrientes de pensamiento en términos dicotómicos de más Estado o menos Estado, ni aquella que plantea una relación disyuntiva entre crecimiento y equidad, o de mercado y políticas sociales, o de aquellos para los cuales la modernidad es sólo sinónimo de privatizaciones.

La pregunta que interesa responder es: ¿cuál debe ser el rol que le cabe al Estado en el diseño, financiamiento e implementación de políticas sociales que permitan avanzar en la superación de la pobreza, la creación de empleo productivo y la integración social? Concordamos plenamente con la afirmación del Secretario General de Naciones Unidas en el documento preparado para la Cumbre Social cuando señala que, «el Estado desempeña el papel protagonista en lo que se refiere al desarrollo en su totalidad, al desarrollo social y a la definición y aplicación de políticas que tengan como objetivo el pleno empleo, la reducción de la pobreza y el mantenimiento de relaciones armoniosas entre los grupos sociales. La lucha contra el subempleo y el paro y la aspiración al pleno empleo exigen del Estado un amplio abanico de acciones estructuradas sobre la base de una reflexión general acerca del funcionamiento de la economía y de la sociedad».²⁷

En este mismo sentido, es muy válida la afirmación de Gustavo Fernández²⁸ cuando señala que ningún sistema económico funciona en la anarquía, liberado exclusivamente a las llamadas fuerzas del mercado. La función del Estado es la de compatibilizar los intereses y expectativas de los diferentes sectores de la sociedad

en el marco de los intereses nacionales.

El papel del Estado ha sido gravitante en las experiencias de desarrollo económico exitoso durante las últimas décadas. La intervención pública ha tenido distintas caras. Entre éstas destacan los aportes a la infraestructura física y social, requerida para sostener el crecimiento; potenciar las economías a través de la apertura al comercio de bienes y a la inversión externa y proveer un marco regulatorio basado en normas eficaces, transparentes y estables; y asegurar la necesaria estabilidad macroeconómica.

Al Estado le compete, por una parte, promover el ahorro y la inversión, estimular la eficiencia y la productividad, para lograr un crecimiento sostenido; por otra, corregir los excesos y desigualdades, compensar omisiones, evitar injusticias, de tal manera que el crecimiento sea equitativo; y por último, resguardar y proteger el medio ambiente para que el crecimiento sea sustentable.

En términos más específicos, al Estado le corresponde el financiamiento de la política social, ampliando la base de recursos por la vía del presupuesto fiscal, la cooperación externa y la promoción de aportes de la empresa privada, la sociedad civil y los propios beneficiarios. De igual forma, el Estado debe racionalizar el gasto social y hacer un uso más eficiente de los recursos, a través de políticas sociales focalizadas y descentralizadas, asegurando así una atención prioritaria a los más pobres.

En segundo lugar, el Estado debe mejorar el diseño y gestión de las políticas sociales a través de la definición de prioridades, la coordinación interinstitucional y la promoción de la participación de otros actores, como los municipios, las ONG's, la empresa privada, los sindicatos, organizaciones locales y la comunidad en general.

En el mismo sentido, se debe promover una participación que integre y considere a los grupos vulnerables en la formulación y ejecu-

²⁷ Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social. Panorama General, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 1994.

²⁸ Fernández, G. *op. cit.*

nexo privilegiado entre las demandas de la sociedad civil en sus más diversas expresiones (culturales, políticas, económicas, sociales) y las instituciones públicas, tanto nacionales como aquellas presentes en el nivel regional y local.

Las ONG's han avanzado en la conformación de verdaderas «redes de acción» en la base territorial, comunicando y muchas veces concertando lo que hacen unas con otras. De allí que de manera creciente, la comunidad internacional reconoce en ellas a interlocutores válidos a la hora de canalizar recursos de la cooperación internacional.

Las ONG's han demostrado, en estos años, que su contribución es significativa en el proceso de organización y participación de sectores de la población severamente afectados por el flagelo de la miseria y sus consecuencias en materia de salud, educación, vivienda, cultura y seguridad ciudadana. En otras palabras, al darle vida y expresión propia a la sociedad civil, las ONG's están simultáneamente dando pasos importantes hacia la integración social de quienes están marginados.

La descentralización cumple un rol central en el éxito de la política social, por cuanto permite la participación más directa de la sociedad civil, tanto en la definición de las prioridades de la política social, como en la implementación de las acciones y en la fiscalización de los organismos públicos.

Descentralizar y desconcentrar las acciones del Estado no es otra cosa que acercar la política social a la gente, lográndose así una mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos, una mejora de los servicios, el fomento de la iniciativa empresarial regional y un incremento de la actividad económica a nivel local como resultado de los mayores niveles de gasto.

Sin embargo, la descentralización no está

exenta de problemas. Así por ejemplo, si bien en los procesos de descentralización hay una destinación de mayores recursos e inversiones hacia las regiones más pobres, éstos no van siempre acompañados por un traslado progresivo de poderes decisionales hacia los centros de poder local. O cuando ello ocurre, el obstáculo surge debido a la escasa experiencia técnica o administrativa de quienes gestionan esos recursos a nivel local. Otro peligro que conlleva una descentralización mal orientada, es el hecho de que la descentralización se convierta en un medio para desprenderse de un problema, particularmente cuando se trata de la marginalidad rural, distante de los centros urbanos.

En los últimos años, en la región se observa un avance en el diseño e implementación de políticas de regionalización y municipalización para la prestación de servicios sociales. El municipio se destaca como un medio eficiente de participación y control; sin embargo, para que la descentralización sea efectiva, se requiere del fortalecimiento de su capacidad administrativa, de gestión y financiamiento. Como señala la CEPAL, se deben compensar las diferencias de tales capacidades entre los municipios, para evitar que la descentralización opere como un reforzador de desigualdades, al hacer que los que viven en municipios «ricos» reciban servicios de mayor calidad que los habitantes de municipios pobres.

3. ROL DEL ESTADO

A partir de los años ochenta, observamos en la región un proceso de transformación en el rol que tradicionalmente había cumplido el Estado. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer en la reforma y modernización del Estado, en la descentralización de las activida-

tea problemas y exige soluciones. Descentralización porque no establece un modelo jerárquico; no obstante estimula acciones sin imponer una coordinación, acciones que respetan las diversidades locales. Esta movilización de la sociedad civil, en menos de dos años, ha logrado significativos avances en materia de reducción del hambre y de generación de empleo entre los 32 millones de personas que viven en estado de indigencia en Brasil.

La sociedad civil es un concepto que surge con fuerza cuando se habla de la participación de la comunidad organizada. Últimamente, tanto al tema de la gobernabilidad como al del fortalecimiento de la sociedad civil, se le ha dado importancia en los foros regionales.²⁶

El concepto de sociedad civil ha evolucionado en el tiempo y no existe una definición única. En los países pobres se considera que la sociedad civil está compuesta por las ONG's, las organizaciones sociales y locales de base, los trabajadores informales y los grupos vulnerables. Incluso, en algunos casos, se incluye también a los municipios pobres y las micro y pequeñas empresas. En definitiva, se trata de un fenómeno con una capacidad singular de aglutinación, como sumatoria de elementos individuales y colectivos que actúan para incidir en las decisiones que toman los órganos del Estado en relación con el desarrollo político y social, el crecimiento económico y la redistribución del ingreso.

El papel de la sociedad civil consiste en construir canales de participación y potenciar la inserción activa de los ciudadanos en ellos. Esto exige cambios no solamente en el Estado, sino en la forma de hacer la política y en la estructura de los partidos y órganos legislativos. Fortalecer la sociedad civil es principalmente un proceso nacional que no puede ser impuesto desde afuera y en el cual deben participar todos los agentes sociales: gobiernos, empresarios, iglesias, organizaciones de base,

ONG's, etcétera. La comunidad internacional puede apoyar el proceso, pero no puede substituir el esfuerzo nacional.

Este esfuerzo pasa necesariamente por la descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local. El problema de fondo, y al que remite en última instancia la necesidad de descentralizar el Estado, es el de la relación entre la política y la sociedad civil. La base de la democracia se asienta en la presencia activa de las organizaciones que representan intereses de sectores significativos de la sociedad: gremiales, sindicales, empresariales, vecinales, étnicos... Una democracia estable se sostiene en el reconocimiento práctico de los derechos de todos los miembros de la sociedad.

El desafío de la gobernabilidad viene a ser entonces, la articulación orgánica entre los actores políticos y la extensa variedad de agentes sociales. El sentido de responsabilidad social y política ha sido agudizado por la fuerza que, crecientemente, se ha hecho presente en el seno de la sociedad civil. Allí radica, en consecuencia, una de las claves en el esfuerzo tendiente a erradicar la pobreza e integrar a los sectores marginados.

Sin embargo, para que la participación ciudadana sea efectiva, es necesario contar con recursos humanos calificados para la gestión, administración y ejecución de las políticas sociales. La carencia de estos recursos humanos calificados ha sido un obstáculo tradicional en América Latina y el Caribe. Por tal razón, cabe esperar que tanto a nivel nacional como internacional, surjan y tengan acogida proyectos e iniciativas de formación y capacitación que apunten a subsanar este importante vacío.

Otro fenómeno de singular relevancia en la región lo constituye el surgimiento, especialmente en los últimos años, de nuevas formas de expresión ciudadana a través de un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG's). Éstas se han constituido en un

²⁶ BID, Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Washington D.C., septiembre 1994.

no conduce necesariamente a una mejor distribución del ingreso, como observamos actualmente en Latinoamérica. Por otra parte, para que se pueda contar con mayores recursos orientados a superar la pobreza, es necesario un esfuerzo extraordinario en este sentido. En el caso del Estado, ello significaría la concreción de reformas tributarias que le permitan disponer de uno o dos puntos adicionales del PIB, a objeto de destinarlo al gasto social.

La tercera consideración es la del papel fundamental que puede desempeñar el gasto público. A través de éste pueden mejorar los ingresos al subir las remuneraciones de empleados públicos de muy bajo nivel, así como de jubilados que reciben pensiones extremadamente bajas. Se pueden producir efectos de mediano y largo plazo con el mejoramiento de las políticas sociales en educación, salud y vivienda, y a través de políticas compensatorias, erradicar de la pobreza extrema a grupos en situación de alta vulnerabilidad. Asimismo, en la medida que los pobres e indigentes tengan una percepción de equidad y de una mayor preocupación por su situación, se crean condiciones de estabilidad política que dan origen a un proceso de inversión, que es el que sustenta el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

Sobre la base de estas consideraciones, se puede examinar lo que viene sucediendo en América Latina con las situaciones de extrema pobreza cuando coinciden condiciones económicas y sociales favorables para la solución del problema. De acuerdo a antecedentes de la CEPAL, entre 1990 y 1992, seis países latinoamericanos lograron crecer a un ritmo elevado, incrementar el empleo, reducir la inflación y, en algunos casos, poner en marcha políticas sociales con un fuerte componente de combate a la pobreza. Con este

conjunto de condiciones favorables, nada fáciles de repetir, se logró reducir la extrema pobreza en promedio en 1% por año y en los casos más exitosos en un 2%.

La experiencia reciente de América Latina demuestra que existe una correlación positiva, aun cuando no lineal entre crecimiento y reducción de la pobreza extrema, la que va a ser más positiva en la medida en que el crecimiento económico sea intensivo en generación de empleos productivos y en que exista una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, el crecimiento económico debe ir acompañado de una política social que permita a los pobres el acceso a educación, salud y vivienda, así como de políticas compensatorias dirigidas a los grupos más vulnerables de la sociedad.

En relación a esto último, si queremos avanzar no sólo en la superación de la pobreza extrema, sino en la eliminación de los principales déficit existentes en la región en materia de educación, salud, vivienda y servicios básicos, los cuadros 2 y 3 resumen los resultados de un ejercicio de simulación.³⁶

Las brechas se calcularon utilizando como año base 1990, considerando estándares mínimos de satisfacción de las necesidades en las cuatro dimensiones aludidas. Quedan de manifiesto nuevamente las pronunciadas diferencias que existen entre los países y por consiguiente, las muy diferentes magnitudes del esfuerzo que habría que realizar para abatir dichos déficit durante el decenio de los noventa. Para el conjunto de la región, la estimación indica que sería necesario destinar por una década alrededor de 2% del producto interno bruto (alrededor de 50 dólares por persona por año) para lograr las metas mínimas establecidas. Pero en los países con mayores problemas, el valor se acercaría al 10%.

Lo que hemos intentado hacer en esta última parte es entregar un orden de magnitud de recursos involucrados en la tarea de superar la

³⁶ Véase cuadros 2 y 3, pág. 57 y 58, respectivamente.

pobreza. Se trata de estimaciones preliminares que cada país deberá revisar, pero que permiten sacar algunas conclusiones.

Para algunos países, con las debidas consideraciones del caso, es posible a través del esfuerzo financiero interno lograr en un período razonable de tiempo superar la pobreza extrema y avanzar significativamente en la reducción de los déficit de educación primaria, salud, vivienda y servicios básicos.

Para otros países, el esfuerzo financiero interno es de tal magnitud que necesariamente

deberán complementarlo con la cooperación internacional –bilateral y multilateral– para financiar el gasto social.

Con todo, se trata de cifras que están en el rango de lo posible y por tanto lo que se requiere es de la voluntad política, el consenso y los acuerdos nacionales, que en conjunto con un adecuado diseño, gestión e implementación de una política social integral, permitan avanzar decididamente en la superación de la pobreza, la integración social y la creación de empleo productivo.

CUADRO N° 1
AMÉRICA LATINA: INCIDENCIAS Y BRECHAS DE EXTREMA POBREZA
A COMIENZO DE LOS AÑOS OCHENTA

Países	Porcentaje de hogares en extrema pobreza a/	Brecha de pobreza como % del PIB b/	PIB p/c 1994 c/	Grado de concentración de la distribución del ingreso d/
Argentina Uruguay	Menos de 5%	Menos de 0,5%	4.100 2.600	Mediano/bajo Bajo
Chile Costa Rica	Entre 5% y 10%	Entre 1% y 2%	3.100 1.600	Mediano/alto Bajo
Venezuela México	Entre 11% y 15%	2%	3.300 2.600	Mediano/bajo Mediano/bajo
Colombia Panamá Brasil Paraguay	Entre 16% y 20%	Entre 3% y 5%	1.600 1.900 2.000 1.300	Mediano/alto Mediano/alto Alto —
Ecuador Perú Bolivia	Entre 21% y 25%	Entre 6% y 10%	1.400 900 700	— Alto Mediano/alto
Guatemala Honduras El Salvador Nicaragua Haití	Más de 25%	Más de 15%	1.000 700 700 400 150	Alto Alto — — —

Fuente: CEPAL.

a/ Se refiere al porcentaje de hogares indigentes, es decir, a los hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de la canasta básica de alimentos.

b/ Se refiere al monto agregado de recursos que sería necesario transferir a los hogares indigentes para que todos ellos alcancen un ingreso equivalente a la línea de pobreza, como porcentaje de Producto Bruto Interno de cada país.

c/ Producto Bruto Interno per cápita en dólares de 1980. Valores redondeados a partir de estimaciones basadas en cifras oficiales de cada país.

d/ Se refiere al grado de concentración de la distribución del ingreso familiar. La calificación de alto, mediano/alto, mediano/bajo y bajo se refiere a la ubicación de los países en una escala comparativa dentro de la región. Los tres puntos indican que no se dispuso de información.

CUADRO N°2
 AMÉRICA LATINA: COSTO DE ABATIR LOS DÉFICIT DE VIVIENDA,
 SERVICIOS BÁSICOS, EDUCACIÓN PRIMARIA Y SERVICIOS DE SALUD
 EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA
 POR GRUPOS a/ DE PAÍSES
 (Cifras en millones de US\$ de 1990)

	Total A. Latina		Países Grupo 1		Países Grupo 2		Países Grupo 3	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Déficit habitacional								
Meta 1 b/	96,9		9,9		60,6		26,4	
Meta 2 c/	14,8		1,2		8,2		5,5	
Meta 3 d/	48,4	23,1	4,9	21,6	30,3	23,1	13,2	29,8
Déficit de servicio habitacional								
TOTAL	50,1	23,9	5,3	23,3	34,6	24,3	10,1	22,8
Agua potable	16,0	7,6	1,6	7,0	11,6	8,2	2,8	6,3
Eliminación de excretas	13,0	6,2	1,4	6,2	9,6	6,8	2,0	4,5
Servicio eléctrico	21,1	10,1	2,3	10,1	13,4	9,4	5,3	12,0
Déficit de cobertura en educación primaria con respecto a cobertura universal								
TOTAL	19,3	9,2	1,9	8,4	12,8	9,0	4,6	10,4
Costo operacional	12,2	5,8	1,2	5,3	8,1	5,7	2,9	6,5
Costo inversiones	7,1	3,4	0,7	3,1	4,7	3,3	1,7	3,8
Déficit de cobertura en servicio de salud con respecto a cobertura universal								
TOTAL	91,4	43,7	10,6	46,7	64,4	45,3	16,4	37,0
Costo operacional	79,7	38,1	9,3	41,0	56,2	39,5	14,2	32,1
Costo inversiones	11,7	5,6	1,3	5,7	8,2	5,8	2,2	5,0
TOTAL e/	209,2	100,0 (100,0)	22,7	100,0 (10,9)	142,1	100,0 (67,9)	44,3	100,0 (21,2)

Fuente: Cuadros elaborados por Luis A. Beccaria y Oscar Fresneda a partir de antecedentes de la División de Estadísticas y Proyecciones de CEPAL.

a/ Grupo 1: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá, Uruguay y Venezuela. Este grupo presenta la situación social más favorable. Grupo 2: Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú. Es el más populoso y representa la situación intermedia.

Grupo 3: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Representa el grupo de países más pobres aunque, en términos de habitantes es el más pequeño.

b/ Meta 1: Eliminar el déficit al año 2000.

c/ Meta 2: Mantener, al año 2000, la brecha absoluta actual.

d/ Meta 3: Reducir, al año 2000, a la mitad la brecha actual.

e/ Se calculó considerando la Meta 3, respecto del déficit habitacional.

CUADRO N° 3
AMÉRICA LATINA: COSTO DE ABATIR LOS DÉFICIT
COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
DE CADA UNO DE LOS GRUPOS DE PAÍSES

	Producto Interno Bruto (Miles de millones de US\$ de 1990)	Costo de abatir los déficit (Miles de millones de US\$ de 1990)	Recursos anuales necesarios para abatir los déficit en la década de 1990, como porcentaje del PIB	Costo per cápita de abatir los déficit (US\$ de 1990 por año por persona)
Grupo 1 a/	240,8	22,7	0,94	31
Grupo 2 b/	774,6	142,1	1,83	48
Grupo 3 c/	47,7	44,3	9,29	92
TOTAL A. Latina	1063,1	209,1	1,97	50

Fuente: CEPAL, estimaciones y cifras oficiales de los países.

Nota:

Si los países del grupo 1 y del grupo 2 destinaran anualmente un 1,5% del Producto Interno Bruto a cerrar los déficit, tardarían 6 y 12 años en lograrlo, respectivamente. Los países del grupo 3, aunque destinaran anualmente 5 puntos de Producto a tal efecto, tardarían alrededor de 18 años en cumplir dicha meta.

a/ Grupo 1: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá, Uruguay y Venezuela. Este grupo presenta la situación social más favorable.

b/ Grupo 2: Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú. Es el más populoso y representa la situación intermedia.

c/ Grupo 3: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Representa al grupo de países más pobres aunque en términos de habitantes es el más pequeño.

OPORTUNIDAD Y DESAFÍO...

Nuestras naciones de América Latina y el Caribe viven una circunstancia histórica esperanzadora. Por primera vez en la historia, en casi todas ellas se están consolidando regímenes democráticos, respetuosos de los derechos humanos y fundados en la voluntad libre de sus pueblos.

Luego de varias décadas de «casos de desarrollo frustrado» y de costosos procesos de ajuste y estabilización, nuestros países encuentran la senda del crecimiento económico.

Tal vez en nuestras actividades nunca se había logrado tan alto nivel de consensos fundamentales para la convivencia: un sistema político fundado en el respeto a la libertad de las personas sobre la base de la vigencia y perfeccionamiento de las instituciones democráticas, y un sistema económico fundado en el mercado y la competitividad privada, con el Estado como garante de las condiciones que aseguren su corrección.

Pero este cuadro promisorio contrasta con la realidad de la pobreza, desempleo y marginación social que prevalecen, en mayor o menor medida, en casi todos nuestros países.

En las páginas anteriores hemos procurado describir objetivamente esa realidad (Cap. 1), clarificar su significación y trascendencia ética, política, económica y social (Cap. 2), y sugerir, a partir de criterios humanistas y sobre la base de experiencias en marcha, posibles políticas para superarla (Cap. 3), las condiciones para su eficacia (Cap. 4) y su costo y financiamiento (Cap. 5). Nuestros países viven una oportunidad histórica que entraña, a la vez, un gran desafío. La oportunidad de avanzar hacia una etapa superior de desarrollo humano, en que la convivencia libre y pacífica, la vigencia de los derechos humanos y la estabilidad de las instituciones democráticas, se afiance en economías sólidas en que el dinamismo del mercado y el crecimiento del producto se traduzcan en mejoramiento efectivo de la calidad de vida de los millones de hombres y mujeres de América Latina y el Caribe.

No sólo consideraciones morales de equidad y de justicia exigen enfrentar con firme decisión política este desafío como tarea prioritaria; hacerlo es también una necesidad ineludible para asegurar la continuidad del crecimiento, para lograr un desarrollo verdaderamente sustentable y para asegurar la estabilidad democrática y la paz social en la región.

Esperamos que este informe proporcione antecedentes útiles, no sólo para conocer mejor las características y la magnitud del desafío, sino sobre todo para implementar políticas posibles, realistas y eficientes para enfrentarlo con éxito.

Creemos fundamental que los gobiernos tomen cabal conciencia sobre la trascendencia e

imperiosa necesidad de enfrentar este tema; que cada país, la comunidad mundial y los organismos internacionales asuman el compromiso de poner en práctica tal tipo de políticas y que, en este empeño, los países colaboren entre sí, intercambiando las experiencias que han realizado y realicen.

Si este informe, como un modesto aporte a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, sirve a las naciones de América Latina y el Caribe para vigorizar su conciencia sobre el drama de la pobreza, el desempleo y la marginación social que los aflige, y para emprender o mejorar sus políticas para superarlo, se justificaría nuestro trabajo en su preparación y la confianza que el BID, la CEPAL y el PNUD nos otorgaron al encomendarnos su realización.

Patricio Aylwin Azócar

ÍNDICE

A MODO DE PRESENTACIÓN	5
«...MUNDO SÓLO HAY UNO»	7
I. REALIDAD DE LA POBREZA, EL DESEMPLEO Y LA MARGINACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	13
1. Pobreza	
2. Desempleo	
3. Marginación Social	
II. NUESTRO JUICIO SOBRE ESTA REALIDAD	23
III. PROPUESTA SOCIAL	27
1. Inversión en las Personas	
A. Educación	
B. Salud y Nutrición	
2. Vivienda e Infraestructura Social Básica	
3. Políticas Compensatorias	
4. Incremento de la Productividad	
5. Fondos de Inversión Social	
6. Empleo Productivo	
7. Integración Social	
IV. CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	45
1. La Política Social, Tarea de Todos	
2. Participación y Descentralización	
3. Rol del Estado	
4. Requisitos para el Éxito en la Implementación de las Políticas.	
5. Las Relaciones Económicas Internacionales	
6. La Cooperación Internacional	
V. FINANCIAMIENTO Y RECURSOS	55
1. Financiamiento	
A. Reforma tributaria	
B. Reasignación y eficiencia del gasto público	
C. Nuevos recursos	
D. Aporte de los beneficiarios y del sector privado	
2. Recursos	
OPORTUNIDAD Y DESAFÍO...	63

Edición: Corporación Justicia y Democracia
Diseño y Producción: Editorial Los Andes
Impresión: Andros Ltda.
Santiago de Chile, 1995.

