

INT-0578

E/C E P A L I L P E S ( 34122 )

Documento ASD-94



BASES PARA UNA ESTRATEGIA Y UN PROGRAMA  
DE ACCION REGIONAL \*/

\*/El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, corresponde a un Documento Técnico para Discusión del PNUD, presentado a la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y El Caribe, Mayo de 1988, Bogotá, Colombia.

88-11-1595

•

•

•

•

PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO



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

---

Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

**BASES PARA UNA ESTRATEGIA  
Y UN PROGRAMA DE ACCION  
REGIONAL**

(Documento Técnico para Discusión)

DE-102

Mayo de 1988  
Bogotá - Colombia



•

•

•

•

## I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
<u>PRESENTACION</u>	1
<u>I. EL PROBLEMA</u>	3
A. CONCEPTOS BASICOS	3
B. MEDICION DE LA POBREZA	7
C. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.	9
D. ALGUNOS DETERMINANTES DE LA POBREZA EN LA REGION.	13
E. JUSTIFICACION DE UNA ESTRATEGIA DE ACCION	17
<u>II. BASES DE UNA ESTRATEGIA SOCIOECONOMICA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA</u>	19
A. CARACTERISTICAS Y COMPONENTES	19
B. CRECIMIENTO ECONOMICO DE LOS POBRES	26
C. INSTRUMENTOS SOCIOECONOMICOS GLOBALES AL SERVICIO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA.	33
D. ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE CORTO PLAZO EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SUPERACION DE LA POBREZA.	35
E. LOS SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO Y LA MAYOR EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL.	38
<u>III. LA PARTICIPACION, EL ESTADO Y LA ACCION REGIONAL.</u>	47
A. LA PARTICIPACION CIUDADANA	47
B. LA CAPACIDAD Y SENTIDO DE LA INTERVENCION DEL ESTADO.	50
C. LA ACCION REGIONAL	54

•

•

•

•

#### ADVERTENCIA

ESTE DOCUMENTO HA SIDO ELABORADO COMO UNA CONTRIBUCION A LAS DELIBERACIONES DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE POBREZA Y SUS ACTOS PREPARATORIOS. DE NINGUNA MANERA PRETENDE SENTAR CONCLUSIONES DEFINITIVAS SOBRE UN TEMA TAN VASTO, TAN COMPLEJO Y QUE SE PUEDE ABORDAR DESDE TAN DIVERSAS PERSPECTIVAS, COMO ES EL DE LA POBREZA. PARA FACILITAR SU LECTURA SE HA PRESCINDIDO DE LAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y SE HAN REDUCIDO AL MINIMO LAS ALUSIONES A PROBLEMAS TECNICOS SOBRE LOS CUALES EXISTE ABUNDANTE LITERATURA.

ESTE DOCUMENTO FUE PREPARADO CON LA AYUDA DE LAS AGENCIAS ESPECIALIZADAS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. SIN EMBARGO LAS IDEAS QUE AQUI SE EXPRESAN SON DE TOTAL RESPONSABILIDAD DEL PROYECTO REGIONAL DE SUPERACION DE LA POBREZA RLA/86/004 Y NO COMPROMETEN EN ABSOLUTO NI AL PNUD, NI A NINGUNA DE LAS AGENCIAS DEL SISTEMA.

•

•

•

•

## PRESENTACION

1. En Octubre de 1986, el Presidente de la República de Colombia, Doctor Virgilio Barco, expuso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y ante la Organización de Estados Americanos, la urgencia de que los países en desarrollo y, en especial, los de América Latina y el Caribe, adoptaran una estrategia común para combatir la pobreza. Dicha iniciativa fue acogida con entusiasmo por el Consejo Latinoamericano del SELA en su XII Reunión Ordinaria, en Octubre del mismo año, y por el Parlamento Andino durante el foro que, en Marzo de 1987, se llevó a cabo en Paipa (Colombia).

En desarrollo de tales pronunciamientos, los países miembros del "Grupo de Río" reunidos en Abril en Bariloche, Argentina, coincidieron en la importancia de afrontar conjuntamente el problema, para lo cual sostuvieron un Encuentro Preparatorio en Bogotá, en Julio de 1987, donde acordaron convocar la Conferencia Regional sobre la Pobreza para 1988.

2. La Secretaría Técnica de la Conferencia Regional fue confiada a las Naciones Unidas, por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza" (RLA/86/004), que actuó como coordinador de las Agencias del Sistema. Mediante documentos elaborados especialmente para la Conferencia - documentos que se adjuntan al presente - y, en otros casos, mediante el activo intercambio de opiniones con sus directivos y sus expertos, la Secretaría se enriqueció con los aportes de CEPAL, FAO, FIDA, HABITAT, JIPES, OIT/PREALC, ONUDI, OPS/OMS, UNCTAD, UNESCO, y UNICEF.

3. El presente documento no pretende, ni puede, ser más que una contribución a la búsqueda de caminos para llegar más pronto a un objetivo tan formidable y tan ambicioso como la superación de la pobreza en sus expresiones más generalizadas y más severas. Por lo tanto, esta contribución no aspira a ser un recetario de acciones, ni tampoco una guía de políticas dirigidas a superar todos los problemas coyunturales de la Región. Aunque tal superación es urgente, parece necesario contar primero con una estrategia global a mediano plazo que oriente la definición de acciones y políticas a corto plazo. Este es el principal objetivo del documento: definir las características de una estrategia de desarrollo apropiada para la superación de la pobreza que, por lo tanto, sienta las bases para un Programa de Acción Regional que persiga este objetivo.
4. El documento comienza por verificar no sólo la incidencia y la gravedad de la pobreza en América Latina y el Caribe, sino también la insuficiencia de las estrategias convencionales de desarrollo, cuando no la directa responsabilidad de éstas, como generadoras de pobreza. A partir de esta conclusión, se sugiere un repertorio amplio y diversificado de orientaciones estratégicas, tan ambiciosas como el propio objetivo que persiguen. Pero se trata de una propuesta social para América Latina y el Caribe, y no de la mera vanidad intelectual que supondría sentirse dueño de verdades absolutas o de una receta mágica para superar este flagelo social.

## I. EL PROBLEMA

### A. CONCEPTOS BASICOS

5. Por encima de credos religiosos y de ideologías políticas, hoy se reconoce que el estado está en la obligación de asegurar la satisfacción de las principales necesidades de sus integrantes, sin excepción de persona alguna. Aunque diferentes posiciones axiológicas, y diferentes situaciones de clase resultan en distintas identificaciones de dichas necesidades, y aunque cada necesidad puede ser atendida por medios o satisfactores diversos, el concepto aquí adoptado de pobreza se expresa por la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas.
  
6. El concepto de necesidades básicas, tal como se maneja en este documento, incluye solamente aquellas necesidades que de manera evidente y directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción. Estas son: a) una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la salud, lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública) y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal como prevención y los medicamentos como curación; c) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, y materiales apropiados que aseguren su protección y su privacidad y que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y energía, así como con el equipo y mobiliario básicos; d) educación básica; e) acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura;

f) vestido y calzado; g) transporte público, y h) comunicaciones básicas como el correo, y acceso al teléfono.

Igualmente, el ser humano necesita seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida y en cualesquiera circunstancias, para lo cual requiere de un empleo o fuente de ingresos, que le permita obtenerlos; así como de sistemas de seguridad social que tiendan a proporcionar esta seguridad.

Quedan fuera de este esquema otras necesidades, igualmente básicas, como afecto, participación, creación, identidad y libertad cuya satisfacción no requiere, de manera evidente y directa, de un esfuerzo productivo.

7. Con fines de identificación de la población-objetivo conviene distinguir dos grupos de pobreza. Por una parte, la pobreza extrema, en la que se ubican los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales. La pobreza incluiría aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas.
8. Existen dos criterios para dividir el ingreso total. a) según la forma del mismo, se desagrega en ingreso monetario e ingreso en especie. b) según su origen, en ingreso producido, en ingreso transferido y en renta o utilidades del capital.

Para la mayoría de los hogares pobres, el ingreso monetario producido (salarios y venta de productos o servicios) es el principal componente del ingreso total y, en consecuencia, la forma principal de acceso a los satisfactores es la mercantil. El ingreso

en especie transferido por el Estado constituye, para el promedio de hogares pobres, el segundo renglón en importancia. El ingreso en especie producido (autoconsumo) tiene importancia solamente para algunos grupos de campesinos. Igualmente, el ingreso monetario transferido por el Estado tiene importancia para los pensionados y para otros beneficiarios de la seguridad social. Su importancia varía, en consecuencia, según la cobertura horizontal y vertical de la seguridad social y según la pirámide de edades. El ingreso en especie salarial suele ser importante solamente en las actividades modernas y en empresas de gran tamaño (prestaciones empresariales en especie). Las transferencias privadas (tanto en especie como monetarias) tienen un carácter residual. Por último, los ingresos por renta o utilidades (tanto monetarias como en especie) son de muy poca importancia para los pobres, quienes poseen muy pocos activos. Una excepción es la renta en especie derivada de la propiedad de la vivienda.

9. La pobreza, en cuanto fenómeno esencial, aunque no exclusivamente, económico, debe abordarse y afrontarse en cuatro dimensiones, donde las tres primeras son fundamentalmente generadoras de pobreza: a) la subproductividad en la que muchos asalariados y trabajadores por cuenta propia desarrollan sus actividades; b) la subvaloración frecuente de la fuerza de trabajo asalariada y de los bienes y servicios vendidos por algunos productores directos; c) la subcobertura de los satisfactores provistos directamente por el Estado; y la dimensión del subconsumo de satisfactores esenciales, que constituye la manifestación principal de la pobreza.
10. Con todo, la pobreza no es ni puede reducirse a un fenómeno exclusivamente económico ya que: a) existen necesidades básicas cuyo contenido económico es secundario, como es el caso de la cultura; b) sus manifestaciones más típicas y más problemáticas

afectan además las esferas de la estratificación social (pobreza y desigualdad están estrechamente asociadas), de la política (la pobreza es también, y de manera fundamental, falta de poder) y del tejido de instituciones sociales en su conjunto (la pobreza como ausencia de participación); c) todavía más, las causas y, por tanto, las soluciones de la pobreza, tienen que buscarse en el complejo histórico de economía, sociedad, Estado, política y cultura de cada país de América Latina y el Caribe.

11. Además de multidimensional, la pobreza es un fenómeno dinámico al menos en tres sentidos. a) en cuanto es un hecho social e histórico; b) en cuanto su incidencia tiende a transmitirse de una generación a otra; c) en cuanto ella se genera y autoreforza en un círculo vicioso. Cada una de estas características de la pobreza tiene muy importantes implicaciones para una estrategia de acción encaminada a combatirla.
12. Debido a que carecen de integración familiar mínima o a su imposibilidad psico-física de llevar a cabo actividades productivas, merece especial atención el tipo de pobreza que afecta a grupos vulnerables, como el menor desprotegido, la madre en hogares incompletos o la tercera edad desamparada.

Vulnerables son también por la más intensa discriminación socio-cultural que tienden a padecer, las comunidades indígenas; por la inseguridad en sus condiciones laborales, lo son ciertos grupos de campesinos migrantes y de trabajadores temporales; y por razones político-sociales, los refugiados y desplazados.

**B MEDICION DE LA POBREZA**

13. El carácter multifacético de la pobreza ha dado pie a muy distintos enfoques de medición. Cabe sin embargo distinguir el enfoque del ingreso, y las mediciones referentes a la satisfacción de cada una de las necesidades básicas.
14. En el primer enfoque, se compara el ingreso familiar total (monetario y no monetario) con la llamada "línea de pobreza extrema" (costo mínimo de una dieta nutricional) o con la "línea de pobreza" (costo mínimo de una canasta de satisfactores para el conjunto de las necesidades básicas). Pese a su simplicidad y utilidad comparativa, este enfoque no está exento de dificultades metodológicas, como la delimitación de la unidad de análisis (familia, hogar, individuo), la estimación confiable de su ingreso, la especificación de los satisfactores que han de ser incluidos en la canasta, sus cantidades, calidades y precios. Además, aunque los indicadores de ingreso familiar son una buena medición del desempeño global de la economía en materia social, resultan en general insuficientes para definir políticas especializadas.
15. Los indicadores de satisfacción de necesidades específicas aluden a determinada dimensión o expresión de la pobreza. Dispar en su validez y en su confiabilidad, esta modalidad de medición se presta menos que el indicador de ingreso familiar a la comparación y evaluación globales, pero tiene en cambio mayor utilidad inmediata para orientar políticas especializadas. Con todo, se presta a menudo a confundir el aspecto medido con el aspecto relevante del problema; o a desconocer, en la práctica, la índole estructural y multidimensional de la pobreza.

16. No existe, pues, una medición de la pobreza que sea óptima en todos los sentidos y para todos los propósitos. Sin embargo, el concepto de deuda social ofrece el mejor marco para definir una estrategia de desarrollo dirigida a superar la pobreza. La deuda social se refiere a la cantidad de ingresos que un estado debe a su población pobre, para que ésta pueda superar sus carencias. Este concepto surge como contrapartida al de la deuda externa, ya que ambas están relacionadas y su pago tiene implicaciones contrapuestas para el desarrollo nacional. Dentro de la deuda social, exige atención prioritaria la superación definitiva y en breve plazo del problema del hambre y la nutrición atendiendo así a la población que vive en situación de extrema pobreza.
  
17. A los problemas conceptuales y metodológicos que debe enfrentar la medición de la pobreza se añaden, en casi todos los países de América Latina y el Caribe, vacíos, irregularidades e inconsistencias considerables en la recolección, procesamiento y análisis de las estadísticas sociales. Ello es consecuencia, en parte, de las restricciones financieras y administrativas de las oficinas encargadas, pero es reflejo también de una concepción más economicista que social del desarrollo. Esta situación hace que falten a menudo hasta los indicadores sociales más elementales, o que éstos se produzcan sin las características mínimas de cobertura, regularidad y oportunidad que serían precisas para informar, evaluar y reorientar con propiedad acciones y programas.

C. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE

18. Según estimaciones y proyecciones disponibles basadas en una variante del enfoque del ingreso, la pobreza en América Latina y el Caribe tiene un comportamiento cíclico. Es necesario considerar el conjunto de resultados disponibles como indicativos y conservadores ya que el método utilizado tiende a subestimar la magnitud de la pobreza.
19. Se estima que en 1960 la población pobre era de 110 millones y representaba el 51% de la población; de éstos el 26% (o sea unos 56 millones) se clasificaron en situación de pobreza extrema. El porcentaje disminuyó a 40% (112 millones) en 1970 y a 35% en 1980, lo que representaba 130 millones de personas. Esa tendencia se invierte ya que, de acuerdo con estimaciones preliminares, en 1985 los pobres de la Región (163 millones) representarían al menos el 40% de la población regional y el 15% o sea 61 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema. Se observa que el número absoluto de pobres en 1985 era casi un 50% mayor que el existente en 1960 y, lo que es más preocupante aún, un 25% mayor que el de 1980. Así, de mantenerse las tendencias del quinquenio 80-85, el número de pobres llegará a 204 millones en 1990.
20. En cuanto a las necesidades básicas, se calcula que un 40% de los hogares no consume el mínimo calórico; de 12 millones de niños nacidos anualmente, más de 700 mil mueren antes de los doce meses; la tasa de repitencia en la educación primaria es de 15%, mayor que las de África y Asia; el desempleo y el subempleo afectan al 44% de la fuerza laboral total; y el 68% de las viviendas puede clasificarse como inadecuadas.

21. La magnitud del esfuerzo requerido para pagar la deuda social no es independiente del estilo de desarrollo que se instrumente. Un estilo más equitativo y eficiente en la provisión de los servicios sociales requerirá de un menor volumen de recursos para atender las necesidades de la población carente. Esto se ha comprobado históricamente en la Región, ya que en distintos períodos se ha requerido de más o menos crecimiento económico para superar cada punto porcentual de pobreza. En promedio, para la Región como un todo, durante los decenios de los sesenta y setenta, se requirió que el ingreso de los pobres aumentara en el equivalente a 1 % del PJB para que el porcentaje de pobreza disminuyera en un punto. Dado que actualmente la incidencia de la pobreza alcanza el 40% de la población y se estima que los pobres perciben el 10% del PJB regional, si se mantene el estilo de desarrollo y la actual estructura distributiva, el monto requerido para el pago de la deuda social ascendería al 40% del producto regional (280 mil millones de dólares) y el esfuerzo para su pago requeriría que el PJB de la Región se quintuplicase. Si se mantiene la tendencia del último quinquenio en el crecimiento del PJB, se requerirán 76 años para lograr el objetivo de quintuplicar el producto.

Sin embargo un cambio en el estilo de desarrollo como el que aquí se considera, acelerará el crecimiento del PJB y reducirá además la magnitud del esfuerzo necesario para pagar la deuda social.

22. Lo anterior invita a varias reflexiones. La primera es que la superación de la pobreza no puede esperar ese período de tiempo y, por lo tanto, es necesario cambiar el estilo de desarrollo para hacerlo más equitativo y eficiente en la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Esto permitiría reducir significativamente los volúmenes y plazos mencionados. La segunda

es que a pesar de la magnitud de la deuda social, ésta se compara favorablemente con el monto de la deuda externa: 410 mil millones de dólares (58% del PIB) y con el ingreso de la quinta parte más rica de la población (65% del PIB).

23. Si bien entre 1960 y 1980 disminuyó la incidencia porcentual de la pobreza en América Latina y el Caribe, la evidencia apunta inequívocamente hacia el deterioro de la situación a partir de 1981. En efecto, la crisis del endeudamiento externo y las subsiguientes medidas de ajuste hicieron caer en 14% el ingreso real por habitante de la Región entre 1980 y 1986; numerosos asalariados, hasta entonces en la clase media, cayeron bajo la línea de pobreza; el salario de los trabajadores más pobres decayó, en la mayoría de los casos, de modo aún más agudo que el ingreso promedio; la tasa de desempleo urbano pasó del 6.9% al 11.1%; el subempleo aumentó en unos cinco millones de personas, y el gasto público social disminuyó sensiblemente en 14 de los 19 países sobre los cuales se tiene información, todo lo cual indica que la recesión ha sido acompañada por la intensificación de la desigualdad y de la pobreza. Así, porque es simplemente imposible servir adecuadamente la deuda social y la externa de modo simultáneo, es evidente que el enorme esfuerzo por servir la deuda externa se ha traducido en preocupante agravamiento de la deuda social.

24. Existen importantes variaciones en materia de pobreza entre los países de la Región, tanto en el patrón histórico como en el impacto relativo de la crisis externa, como que su rango de incidencia se extendía, según estimaciones preliminares recientes, desde un mínimo de 8% hasta un máximo de 90% de los habitantes.

En este contexto cabe señalar cómo la pobreza en los países industrializados y también, hasta cierto punto, en algunos de los países de la Región, es un fenómeno básicamente corregible mediante ampliación y mejoramiento del "Estado Benefactor"; pero en la mayoría de los casos la sola escasez de recursos fiscales -para no ahondar en otras consideraciones- hace imprescindibles los cambios estructurales de la estrategia global del desarrollo.

25. Por lo demás, aunque las modalidades y expresiones concretas de la pobreza cambian con el país y con la región, los hogares más pobres tienden a compartir varias características que conviene mencionar. Típicamente, se trata de familias numerosas y con mayor número de hijos menores que el promedio, por lo cual la pobreza afecta desproporcionadamente a los niños y a los jóvenes; el jefe del hogar, con frecuencia mujer, está entre los 25 y los 40 años de edad y tiene menos de tres años de educación formal; su única fuente de ingresos es el trabajo, que desempeña como obrero o por cuenta propia; labora en el campo, o en la construcción, el comercio o los servicios de la ciudad. En el campo, donde la probabilidad y la intensidad de la pobreza son marcadamente mayores, ella es típica del trabajador temporal que carece de tierras y del propietario minifundista (sobre todo, en ciertos países, si es indígena). El escaso acceso de campesinos y pobres de la ciudad a los servicios sociales del Estado llega a definir, en términos regionales, verdaderos "bolsones" de pobreza donde el nivel de vida contrasta dramáticamente con el de los polos pujantes y modernos dentro del mismo país.

D. ALGUNOS DETERMINANTES DE LA POBREZA EN LA REGION

26. La pobreza y su versión extrema, en las proporciones que registran la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, no pueden entenderse como simples lunares, accidentales o transitorios, en la estrategia histórica de desarrollo. Al contrario, los analistas coinciden en señalar, sin excepción significativa, el doble círculo vicioso propio de aquella estrategia -uno externo y otro interno- como determinantes principales de la pobreza.
27. El círculo vicioso externo arranca del secular déficit comercial de la Región, reflejo de una división mundial del trabajo donde, pese a la diversificación alcanzada en las exportaciones, ellas siguen consistiendo principalmente en productos primarios cuya baja elasticidad-ingreso les significa un mercado relativamente declinante en cantidades y precios. Por la escasez de divisas resultante, por ser estructural, es uno de los principales óbices para que la Región acceda a las tecnologías de punta, cada vez más intensivas en capital, con lo cual se refuerza la división internacional del trabajo existente.
28. Para compensar el déficit comercial, la Región intensificó desde mediados del pasado decenio su apoyo en el crédito externo, cuyo monto casi cuadruplicó entre 1976 y 1982, al punto que, para 1987, los solos intereses llegaron a representar un 30.5% de sus exportaciones totales. Así, al alza inconsulta en las tasas de interés presionadas por las enormes necesidades de financiamiento de la economía estadounidense, a la agravada fuga de capitales desde la Región y la caída en los precios de los productos básicos a sus niveles más bajos desde 1929, se sumaron el proteccionismo, el escaso impulso importador en los países industrializados, la rigidez de la estructura financiera internacional, la condicionalidad del

financiamiento de las agencias multilaterales y las crecientes diferencias tecnológicas y de información, que precipitaron sucesivas crisis de insolvencia cambiaria en la mayoría de los países de la Región. Los drásticos esfuerzos de ajuste que, como atrás se indicó, recrudecieron la pobreza e incrementaron notablemente la deuda social, han llevado a la Región a la situación paradójica de estar financiando el desarrollo de los países industrializados; en efecto, la Región ha transferido al exterior, en el período 1983-1987, un monto neto de 150 mil millones de dólares, alrededor de la tercera parte de su ahorro interno. A pesar de ello, la deuda no sólo no ha disminuído sino que continuó creciendo de 288 mil millones de dólares, en 1981 hasta situarse, a fines de 1987, en 410 mil millones de dólares, esto es, cinco veces el valor total de las exportaciones anuales de la Región.

29. Incapaz de penetrar los renglones más dinámicos del comercio mundial, la estrategia de desarrollo vigente en América Latina y el Caribe gira además en el círculo vicioso de un estrecho mercado interno. No obstante logros tan notables como el alza sostenida aunque lenta en el ingreso per cápita durante algunos períodos, la creación de una base industrial relativamente diversificada y sólida en varios países, el surgimiento económico y cultural de los estratos medios, o la modernización del aparato estatal, la insuficiencia de aquella estrategia fue haciéndose palpable con el tiempo, máxime a falta de factores tan esenciales como la incorporación del campesinado, la ocupación más orgánica del territorio o la vigencia no interrumpida de la democracia política.
30. Por las vías del abaratamiento gradual en el precio de sus productos y del reclutamiento masivo de trabajadores, la industria regional -como ocurrió en otras latitudes- hubiese podido distribuir y multiplicar el excedente económico que las políticas

proteccionistas, discriminatorias en favor del sector urbano-industrial, tuvieron que confiarle ante la necesidad de sustituir importaciones. Pero, en vez de incorporar las mayorías nacionales como sus consumidoras y trabajadoras, las actividades productivas modernas en su gran mayoría no penetraron más allá de los estratos altos y medios, adecuándose a su diversificada pero escasa demanda de consumo y sosteniendo su capacidad de compra por medio de altos márgenes de utilidad y una generosa legislación laboral. Resultó entonces una estructura de producción interna desequilibrada, que produce situaciones de desempleo y subempleo crónicas, con las consiguientes distribuciones inequitativas del ingreso e insuficiencia de acumulación.

31. Las políticas cambiarias, de precios relativos y de distribución rural-urbana del gasto público, características de aquella estrategia de desarrollo, implican una masiva y no compensada transferencia de recursos desde la agricultura hacia la industria. Contra el fondo de una muy desigual estructura de tenencia y un proceso histórico que desplaza las mayorías indígenas y campesinas hacia las tierras de calidad inferior, se entiende por qué la incidencia porcentual y la severidad de la pobreza tienden a ser mayores en el campo.
32. Las anteriores condiciones contribuyeron a que gradualmente se acentuaran las características del desigual desarrollo que se manifiesta en la coexistencia de un sector agrícola moderno y un sector rural marginal que cubre la mayoría de la población del campo, así como en la de un sector urbano moderno y otro informal o marginal, que también genera la mayoría del empleo urbano.
33. Así, reducida la base poblacional con real capacidad de contribuir al fisco, se empequeñece estructuralmente el margen disponible para

invertir en la provisión de servicios sociales básicos, incluyendo por supuesto la atención de sectores vulnerables y en pobreza extrema.

34. Los grupos marginados como productores, consumidores y usuarios de servicios públicos, tienden a entrar en relaciones de dependencia para asegurar su subsistencia y, por lo mismo, aún en países donde opera la democracia representativa, a ser representados en la esfera política como "clientes" antes que como "ciudadanos". A lo cual se agregan las viejas y las nuevas dificultades que, como se explica más adelante, limitan a fondo la capacidad de acción que tienen los Estados de la Región.
35. Frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y a la necesidad de cubrir el servicio de la deuda externa se ha intentado poner en práctica, en algunos países de América Latina y el Caribe, ante la necesidad de un "ajuste", un modelo neoliberal monetarista que abandona la estrategia de desarrollo hacia adentro, elimina el proteccionismo industrial y busca el impulso al crecimiento, en las ventajas comparativas estáticas y en la dinámica del mercado externo. Este modelo, lejos de resolver los problemas que la estrategia anterior generaba, los ha agravado en su mayor parte. de hecho, no sólo no sentó bases sólidas para el crecimiento económico ni pudo mantener constante la relación porcentaje de las exportaciones/pago del servicio de la deuda, sino que además aumentó el desempleo y la pobreza.
36. En síntesis, la pobreza extendida en América Latina y el Caribe tiene las mismas raíces estructurales que su estado de sub-desarrollo, particularmente en cuanto hace a. a) la insuficiencia de la economía para generar oportunidades de trabajo en la cantidad y calidad necesarias para asegurar un ingreso

adecuado a todos los habitantes, b) la tendencia en sus mecanismos de generación y distribución del excedente concentrándolo en grupos minoritarios de la población, y c) la insuficiencia efectiva de los ingresos fiscales para universalizar la cobertura de los servicios básicos de calidad adecuada. Estos factores estructurales han sido reforzados coyunturalmente por las contracciones impuestas a las economías de la Región en el intento de atender el oneroso servicio de la deuda externa durante la presente década.

**E. JUSTIFICACION DE UNA ESTRATEGIA DE ACCION**

37. El derecho a la alimentación y nutrición es un componente inalienable del derecho a la vida. Por lo tanto eliminar el hambre, la pobreza extrema, es un imperativo ético elemental para cualquier sociedad. La satisfacción de las restantes necesidades básicas es apenas otra manera de describir la dignidad mínima que debe poseer aquella vida, lo cual da evidente sustento ético a la lucha contra otras expresiones de la pobreza.
38. Aquel imperativo ético tiene una precisa concreción jurídica en la mayoría de las constituciones políticas de los países de América Latina y el Caribe, cuando imponen al Estado la obligación de garantizar las condiciones mínimas para que todo ciudadano pueda satisfacer sus necesidades esenciales que le permitan ejercer su derecho a una vida digna.
39. Además de constituir una situación ética y jurídicamente inaceptable, la pobreza representa un obstáculo al crecimiento autosustentado y menos dependiente. En efecto, la expansión del mercado interno resultante de la disminución de la pobreza, conlleva

naturalmente un renovado impulso del proceso productivo tanto en intensidad como en diversidad. Desde una visión dinámica y a mediano y largo plazo, bien podría afirmarse que un programa ambicioso de disminución o erradicación de la pobreza es capaz de generar sus propios recursos. Cabe destacar, pues, que la lucha por eliminar la pobreza es interpretable como costo sólo dentro de una visión inmediatista. Desde una óptica más amplia, llega a ser sin duda una inversión generadora de grandes beneficios.

40. En lo social, la pobreza no es sólo prueba de un grave estado de atraso sino también testimonio de injusta desigualdad, óbice por lo mismo a la armoniosa integración nacional y amenaza latente a la convivencia ciudadana y a la paz interna. No es menos válida la razón política para empeñarse en la superación de la pobreza, pues no puede florecer una cultura democrática y participativa mientras las necesidades mínimas vitales de grupos tan extensos permanezcan insatisfechas.
41. El común origen estructural del problema de la pobreza y la no menos común urgencia de darle respuesta en cada uno de los países de América Latina y el Caribe, de por sí justifican el alcance regional del programa. Máxime a la luz de una coyuntura que, como la actual, exige una acción común ante las limitaciones externas que impiden la asignación oportuna y suficiente de recursos para atender la deuda social acumulada.

II. BASES DE UNA ESTRATEGIA SOCIOECONOMICA PARA LA SUPERACION  
DE LA POBREZA

A. CARACTERISTICAS Y COMPONENTES

42. Una estrategia económica exitosa frente a la pobreza es compatible, al menos en principio, con distintos valores y modos de organización socio-políticas. Como corresponde a la voz reiterada de los pueblos y gobiernos de América Latina y el Caribe, la presente estrategia de acción aspira a sociedades sin pobreza estructural- donde todos tengan acceso asegurado a la satisfacción de sus necesidades básicas- pero aspira además a sociedades más igualitarias (en su estratificación social) más democráticas (en los aspectos políticos) más participativas (presencia cívico-comunitaria en los diversos órdenes institucionales) y con un Estado con mayor capacidad de gobernar. Además de su justificación intrínseca como valores autónomos, existen al menos dos razones para esta cuádruple opción. De un lado, como se señaló atrás, la pobreza tiene dimensiones, expresiones y raíces que trascienden lo puramente económico e implican lo socio-político. De otro lado, existen suficientes razones teóricas y suficientes ejemplos históricos para entender que la igualdad social, la democracia representativa, la participación ciudadana y la decidida acción rectora del Estado no sólo no se oponen sino que pueden contribuir muy significativamente a la superación de la pobreza.
43. La superación de la pobreza exige una estrategia esencialmente económica que, incidiendo sobre las esferas de la producción, la formación de los precios, el consumo y la provisión de servicios por el Estado, asegure a los habitantes que el ingreso familiar total crezca para alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas.

44. El principal componente del ingreso familiar, esto es, el derivado de la actividad productivo-laboral de sus miembros, depende del número de oportunidades de trabajo y del nivel de percepciones de ellas, las cuales a su vez varían principalmente con el monto del PIB y con la estructura tributaria.
45. De lo anterior se deduce que el crecimiento económico es crucial para la eliminación de la pobreza. Pero no cualquier tipo de crecimiento, sino aquel que consiste en crear oportunidades de trabajo en la cantidad y calidad requeridas para que su retribución, complementada por las transferencias del Estado, permita a todos los hogares satisfacer plenamente sus necesidades básicas.
46. Dado un nivel de productividad, la remuneración de los asalariados depende de la distribución del valor agregado entre capital, trabajo y fisco; mientras menor sea la participación de los salarios, mayor será la productividad requerida para superar la pobreza de los asalariados. Por ello, además de ganancias en la productividad, se precisa aumentar la participación del trabajo. En lo que respecta a productores directos, su avance en productividad pasa sobre todo por las vías de mayor capacitación y redistribución directa de los activos productivos. Del monto y calidad de éstos dependen el nivel de productividad del trabajador independiente. Además, es necesario aumentar el precio relativo de los bienes y servicios que venden y asegurar que se apropien de una mayor porción del excedente que generan.
47. Las transferencias estatales, bajo la forma de provisión gratuita de ciertos satisfactores básicos, son un componente complementario, pero insustituible, del esfuerzo de superar la pobreza. Es el caso de la educación básica y de los servicios de salud que en los países de la Región se satisfacen, predominantemente, por esta vía. Con

ello, se le ha quitado el carácter mercantil a estos servicios, independizando el acceso al servicio del nivel de ingresos del hogar. Por otra parte, en otras necesidades que se satisfacen predominantemente por la vía mercantil o por la de auto-producción (como alimentación, vestido y calzado, vivienda y transporte público) los gobiernos de la Región llevan a cabo políticas reguladoras, de subsidio y de fomento para apoyar su satisfacción por parte de los pobres. Es necesario mantener y reforzar la orientación de los gobiernos de la Región hacia la satisfacción de las necesidades esenciales de los pobres tanto por la vía de provisión directa como por las de regulación, subsidio y fomento. La combinación específica de estas formas de intervención estatal variará de acuerdo con las condiciones de pobreza, las legislaciones y las posibilidades de las finanzas públicas de cada país.

48. En síntesis, la estrategia económica óptima para superar la pobreza debe intervenir concertadamente sobre las esferas de la producción, la formación de los precios, el consumo y los servicios estatales. Esta intervención debe centrarse sobre: a) la aceleración de un crecimiento económico que, maximice los puestos de trabajo productivos y aumente los ingresos de cada trabajador, b) una más igualitaria distribución del ingreso y de los activos productivos, y c) la ampliación y focalización hacia los pobres de los servicios provistos directamente por el Estado.

49. De lo dicho se desprende que: a) las estrategias puramente asistenciales, en tanto afectan solamente a las transferencias del sector público, son insuficientes para superar la pobreza por cuanto éstas constituyen solamente una parte -con frecuencia pequeña- del total del ingreso del hogar y porque además crean una dependencia social que a la larga resulta inconveniente; y b) una estrategia para superar la pobreza es, esencialmente, una estrategia de crecimiento económico y de desarrollo.

50. En el plano de los recursos económicos, la estrategia atrás sintetizada implica y, al mismo tiempo, requiere esfuerzos especiales en los sentidos de : a) revertir los flujos financieros entre la Región y el resto del mundo; b) movilizar recursos ociosos o subutilizados; c) reasignar los recursos productivos en el sentido de las nuevas prioridades; d) elevar el volumen y eficiencia del gasto social del Estado; y e) estimular la formación interna del ahorro-inversión.
  
51. La reversión en los flujos financieros a raíz de la crisis del endeudamiento ha significado para América Latina y el Caribe pérdidas anuales equivalentes al 6% de su PJB. Esta situación carece de toda lógica, pues implica que la Región está financiando el desarrollo de los países ricos. Urge, pues, insistir en opciones que, como la declaración de pérdidas compartidas de capital, la no capitalización de intereses o la disminución en su tasa, rebajen el costo total efectivo de la deuda y hagan menos oneroso su servicio. En el contexto presente, esta necesidad es tanto mayor cuanto que el déficit fiscal de los países de la Región, principal obstáculo para la ampliación de la inversión productiva o del gasto social, obedece en primer lugar al peso de las amortizaciones de la deuda pública externa.
  
52. La nueva reversión del flujo financiero necesita ser intensificada mediante el otorgamiento de crédito neto a la Región (con destino especial a los programas de superación de la pobreza) y el aumento de transferencias no compensadas por parte de gobiernos y organizaciones privadas del mundo desarrollado. Pero no por ello puede ser disminuída la importancia de controlar la fuga de capitales y de inducir su repatriación en el corto plazo, mediante el juego de las tasas de interés y devaluación y sobre todo en el mediano plazo, mediante el gran estímulo que significarán los mercados nacionales ampliados, resultantes de la presente estrategia.

53. Respecto a los mercados externos, el cambio de dirección en los flujos de financiamiento requiere también de esfuerzos sostenidos hacia el aumento y diversificación en las exportaciones de bienes y servicios; de más estrecha y eficaz cooperación regional en los foros donde se negocian acuerdos que inciden sobre los términos de intercambio en el comercio mundial; y de una preocupación mucho más activa por otras formas de transferencia internacional de recursos como son, entre otros, el régimen de tecnología y patentes o la movilidad de mano de obra a través de las fronteras.
54. Una de las fuentes de recursos más importantes para financiar la estrategia es la movilización de recursos que actualmente se desaprovechan o se aprovechan solo parcialmente. Estos recursos son, entre otros:
- a) capacidades instaladas ociosas, no sólo en la industria manufacturera, sino también en muchas otras actividades;
  - b) recursos financieros orientados a la especulación, una parte de los cuales tiene la forma de fuga de divisas o de inversiones suntuarias o productivas fuera de la Región;
  - c) abundantes recursos humanos desempleados y subempleados, entre los cuales se mencionan poco los recursos altamente calificados que la Región es incapaz de aprovechar plenamente y que generan el doble fenómeno de fuga de cerebros y de "subempleo calificado", que podrían utilizarse intensivamente en las empresas de punta o en el apoyo a la economía de los pobres;
  - d) la propia capacidad de organización, trabajo y materiales locales que gran parte de las comunidades pobres poseen;
  - e) recursos naturales cuyo volumen y valor potencial no se utilizan ya porque no se conocen o por otras razones;
  - f) un gran acervo de conocimientos tecnológicos tradicionales que no se difunde y, por tanto, no multiplica su potencial;
  - g) una gran capacidad empresarial crecientemente orientada a la especulación;
  - h) la capacidad de ahorro de las comunidades pobres que, actualmente, en la forma de transferencia forzosa a la de extracción de excedentes

se destina a otros fines; e i) las reservas disponibles en distintos ámbitos (cotizaciones de seguridad social, cuotas sindicales y gremiales) que representan un alto potencial para el desarrollo de la economía solidaria.

55. Además de movilizar aquellos recursos, es necesario, como se detalla en todo el documento, reasignar de manera importante los recursos totales disponibles de los destinos no prioritarios a los prioritarios. Esto es, del consumo y la inversión destinada a fines suntuarios a los básicos. Esto se refiere no solo al gasto privado, sino también al público. Del desperdicio consumista al reciclaje y a la reparación, no solo en el hogar sino en la oficina y la empresa. De los gastos militares a los gastos sociales. De los gastos en bienes y servicios importados a los de producción nacional. De las obras faraónicas a la financiación de la producción de los pobres. Del consumo a la inversión.
  
56. En el campo de las finanzas públicas, existe un amplio espectro de posibilidades para aumentar la rectoría del Estado y su capacidad de prestación de servicios sociales. En primer lugar, la disminución en la transferencia de recursos al exterior señalada anteriormente, liberaría una fracción importante del gasto público actual. En segundo lugar, las reformas impositivas y del sistema de precios y tarifas de los servicios públicos, aumentando su progresividad mediante, entre otras medidas, la zonificación, ampliarían los recursos a su disposición. En tercer lugar, la asignación de mayores proporciones del gasto público a la inversión social. En cuarto lugar, la orientación del gasto social (y de los subsidios) al beneficio de los pobres. En quinto lugar, el aumento en la eficiencia de la inversión social para que los beneficios derivados de cada unidad de gasto sean mayores.

57. Si bien la inversión es una condición del crecimiento, no es menos cierto que el crecimiento es el generador básico de la inversión. No sólo porque la ampliación de la demanda es, vía expectativas, requisito de la inversión sino también porque a mayores niveles del producto mayores son, en general, los coeficientes de ahorro. Las dificultades, sin duda, están en el sector externo y en el proceso inicial de arranque de la inversión en una situación de expectativas a la baja. Por eso, es necesario un cambio en la política económica que, movilizandó variables básicas como la demanda efectiva, le de vuelta al proceso de inversión.
58. La escala de resultados de la Estrategia será por supuesto mayor cuanto más global, coherente e intensa sea la forma de llevarla a la práctica en sus diversos niveles y componentes. Pero ni en su trasfondo político (el de una sociedad igualitaria, democrática y participativa) ni en su opción por un modelo alternativo de desarrollo (con crecimiento jalonado por el empleo y el consumo de los hoy pobres, con redistribución de los activos y el ingreso, con ampliación de los servicios estatales) dejará un propósito tan ambicioso de enfrentar obstáculos igualmente formidables. En la inercia del orden económico mundial y en su coyuntura, en la no siempre adecuada dotación inicial de recursos, en la necesidad de atender otras urgencias de la Región, en la dialéctica de conflictos que inevitablemente presenta el intento de redistribuir el poder y el ingreso, o -para no señalar sino las principales- en el cúmulo de limitaciones instrumentales que hoy aquejan al Estado en muchos países de la Región, residen otros tantos obstáculos al propósito de superar la pobreza.
59. Por todo lo dicho, la Estrategia descrita en las siguientes secciones no pretende servir como recetario ni como guía mecánica, sino como una suerte de "carta de navegación" general, que permita

mantener el norte de la lucha contra la pobreza en medio de las inagotables complejidades, matices y excepciones que median entre la concepción y la ejecución de los grandes proyectos colectivos. Especificar las prioridades y su ordenación, singularizar y dosificar los instrumentos, identificar los recursos y costos económicos y políticos de cada caso, establecer, en fin, secuencias en el tiempo, son tareas tan cambiantes como la situación concreta de cada país. La incidencia cuantitativa y el tipo de pobreza que le afecte, el modo de inserción y los compromisos internacionales de cada país la fuerza política efectiva tras el proyecto de superar la pobreza, su margen de maniobra económica, son algunas de las variables críticas que han de condicionar aquellas decisiones en cada país.

#### B. CRECIMIENTO ECONOMICO DE LOS POBRES

60. La inversión es el principal determinante del crecimiento económico y el crecimiento de la demanda, a su turno, la condición necesaria de la inversión. Así, ante la demostrada dificultad para hacer del mercado mundial la palanca fundamental de una vigorosa expansión del empleo en América Latina y el Caribe, así como ante la práctica saturación del submercado que constituyen sus estratos medios y altos, será preciso ampliar y profundizar el enorme mercado que representan las mayorías nacionales como elemento dinámico fundamental de la estrategia.
  
61. La ampliación del mercado popular podría alcanzarse mediante: a) aumentos en el número de perceptores de ingresos monetarios; y b) aumentos en el poder adquisitivo de la mayoría. Para lo primero resulta clave la orientación del sistema económico en su conjunto

hacia la creación de empleos asalariados y de oportunidades de trabajo por cuenta propia. Para lo segundo, resultan claves las políticas salariales, particularmente la de salarios mínimos, y las de precios de dos conjuntos de bienes y servicios: los básicos (sobre todo los de mayor peso en la canasta popular) y los producidos y vendidos por los pobres (independientemente de ser básicos).

62. La ampliación del mercado popular aquí propuesta es, en su esencia, distinta de la vía históricamente recorrida por algunos países donde las políticas instrumentadas significan expropiar al pequeño productor y minar las bases de su producción para el autoconsumo. De esta manera se amplió el mercado depauperando a la población. De lo que se trata, por el contrario, es de ampliar el mercado enriqueciendo a los pobres.

63. No se trata, pues, de incorporar los pobres al mercado nacional en calidad de consumidores solamente sino, de modo primordial en calidad de productores. Para absorber el desempleo, y más aún el subempleo asociado con la subproducción y/o la subremuneración del trabajo y los productos elaborados por los pobres, el estímulo de los nuevos mercados debe traducirse en mayor desarrollo de las actividades trabajo-intensivas y en las que las empresas controladas por los pobres puedan competir con eficiencia. En algunos casos, estas actividades coinciden con la producción de bienes y servicios de consumo popular masivo, de suerte que se crea un círculo virtuoso donde el aumento del consumo de los pobres refuerza y es reforzado por el aumento en el nivel de su ingreso productivo-laboral. Pero el fomento de la producción controlada por los pobres no debe limitarse a este ámbito, si no ampliarse a todo tipo de bienes y servicios.

64. La estrategia de desarrollo aquí propuesta, cuyas fuerzas motrices son la ampliación del mercado popular y de la producción popular, tiene que superar la restricción externa. Para ello tiene que lograr un fuerte crecimiento de sus exportaciones y vincular estrechamente la expansión de la demanda con la de aquella producción que utiliza primordialmente factores domésticos o donde es posible sustituir eficientemente importaciones. De esta manera, la ampliación del mercado interno no se verá obstaculizada por la falta de divisas.
  
65. Con miras a sortear la restricción externa, la reestructuración productiva puede comprender entre otras opciones y de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país: a) una mayor integración de cadenas productivas, en particular aquellas que involucran los recursos naturales propios; b) una reorientación de los bienes producidos que insuman alto contenido importado hacia los mercados externos, y c) una modernización progresiva y generalizada de la actividad productiva que evite su retraso respecto al avance tecnológico contemporáneo.
  
66. El viejo anhelo de integración económica en América Latina y el Caribe podría superar muchos de sus conocidos obstáculos, si concertadamente se desarrollan áreas de especialización, particularmente para la provisión de los mercados populares como ejes del crecimiento de los distintos países. No sólo por el enorme potencial de consumo que así se crearía, sino también por el efecto de encadenamiento y la generación de economías de escala para industrias intermedias y de capital, o por la posibilidad de un comercio recíproco sin necesidad de gastar divisas.

67. En síntesis, la reestructuración del aparato productivo requerida, que constituye el primer elemento de una estrategia de desarrollo para la superación de la pobreza aquí planteada, supone una mayor participación en el total de la producción de: a) actividades económicas controladas por los actualmente pobres; b) bienes y servicios básicos; c) bienes y servicios con bajo contenido importado (directo e indirecto); d) bienes y servicios intensivos en mano de obra; e) bienes y servicios destinados al mercado externo o a la sustitución de importaciones.
68. Para llevar a cabo aquella reestructuración productiva, América Latina y el Caribe disponen como ya se señaló de una gran diversidad de recursos insuficientemente movilizados. Sin embargo, también enfrenta desafíos: a) superar la dependencia científica y tecnológica del exterior; b) superar la dependencia conceptual sobre los procesos de crecimiento y desarrollo para alcanzar una mayor capacidad de transformar, oportunamente, la estrategia de desarrollo y enfrentar los problemas propios de la Región; y c) lo que constituye, quizás, el desafío más grande, definir fórmulas sociales que hagan compatible la redistribución del ingreso con el necesario concurso de una mayor inversión privada nacional y extranjera.
69. En relación con el impulso de actividades controladas por los actualmente pobres, son necesarios, entre otras líneas de acción: a) la redistribución de la propiedad de activos productivos, especialmente el suelo rural y urbano; b) el fortalecimiento del sector solidario de la economía, del microempresario y, en general, de las actividades controladas por los pobres, a partir de la reasignación significativa de los subsidios y apoyos tradicionalmente destinados a la gran empresa; c) la configuración de una legislación adecuada a las características y posibilidades

del pequeño empresario; y d) la adopción de mecanismos eficaces para recuperar y difundir tecnologías adecuadas a la llamada "economía de la pobreza". No se trata de estimular las empresas de los pobres a costa de perder eficiencia económica; por el contrario, se trata de impulsarlas, de manera selectiva, en aquellos rubros donde la productividad puede ser alta y procurando que los hoy pobres se apropien de los beneficios resultantes.

70. Se requiere, como segundo elemento de la estrategia de desarrollo, un cambio estructural en la distribución del ingreso en la mayor parte de los países de la Región. En cuanto a los asalariados, se trata de revertir la tendencia dispar entre aumentos de la productividad y aumentos en salarios, lo que ha deprimido la participación de éstos en el valor agregado en los últimos años. Por otra parte, se trata de retomar la tendencia de su participación histórica creciente y de elevar los salarios mínimos que, en sus niveles actuales, en la mayor parte de los países, no permiten a grandes grupos de la población la adquisición de ni siquiera la porción alimentaria de la canasta de satisfactores básicos. Además, se trata de generar suficientes empleos, como ya se ha señalado antes. En cuanto a los trabajadores por cuenta propia, y destacadamente entre ellos los campesinos, se trata de revertir las tendencias de pérdida de sus tierras, precios a la baja de sus productos, abandono por parte de las políticas de fomento a la producción y de las de prestación de servicios para la satisfacción de sus necesidades básicas.

71. Los cambios en la estructura de producción y en la distribución del ingreso tienen que ser acompañados por un cambio en la estructura del consumo, lo que constituye el tercer elemento de la estrategia. Tal modificación debe consistir fundamentalmente en masificar el consumo de bienes y servicios básicos y en reducir sustancialmente

el de aquellos suntuarios con alto contenido importado (directo o indirecto). Puesto que el patrón de consumo depende principalmente del ingreso, los precios relativos y las preferencias, es necesario intervenir concertadamente sobre estas tres variables. De una parte, la antes descrita redistribución del ingreso provocará cambios en la composición de la demanda en la dirección deseada. De otra parte, la política de precios relativos debe estimular el consumo de los básicos producidos, de preferencia, en cadenas de producción integradas nacionalmente y desestimar el de los bienes y servicios de alto contenido importado. A su vez, la regulación de la publicidad y la transmisión de información veraz deben apoyar el cambio de preferencias hacia los productos básicos y hacia los elaborados en el país o la Región.

72. En la esfera del consumo es igualmente importante el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos legales y administrativos para la defensa del consumidor, así como el estímulo a la organización de consumidores, especialmente de consumidores afectados por la pobreza.
73. Así como un programa nacional de superación de la pobreza es esencialmente un programa de desarrollo, en el medio rural, donde habita alrededor del 60% de los pobres de la Región, un programa contra la pobreza es esencialmente un esfuerzo integrado de desarrollo rural. Sin embargo, no basta con un programa de desarrollo de la producción agropecuaria y forestal que en el pasado ha concentrado sus beneficios en la agricultura empresarial; el combate a la pobreza rural ha de ser, esencialmente, un programa de desarrollo rural y de la economía campesina, complementado con un paquete de atención a los jornaleros rurales que, sobre todo los migratorios de carácter estacional, se encuentran entre los grupos más pobres de la Región.

74. El dinamismo productivo para el sector agrorural deberá provenir principalmente de la expansión de la demanda interna y, sobre todo, de los alimentos de consumo popular que son, o pueden ser, producidos por los campesinos pobres. Además, deberá complementarse mediante una política de reducción en la importación de alimentos. Adicionalmente, se debe aumentar, por la vía de la industrialización en zonas rurales, el valor agregado de las actuales exportaciones agrícolas, generando así más empleo y divisas.
75. Para hacer posible una estrategia de desarrollo de la economía campesina es vital que los campesinos cuenten con tierra en cantidad y calidad adecuadas. La consolidación de las reformas agrarias y su realización allí donde todavía no se han efectuado, es el paso fundamental para modificar la distribución de los beneficios del desarrollo rural. Las reformas agrarias pueden complementarse con procesos de ampliación de la frontera agrícola.
76. Además son esenciales para el desarrollo campesino: a) una política de precios y de comercialización que estimule al productor y revierta el deterioro de los términos de intercambio; b) la generación y difusión de tecnologías adecuadas a los problemas y los recursos de los campesinos; c) la asignación de créditos y la producción de insumos; d) el desarrollo de la infraestructura básica; e) el acceso de los habitantes del medio rural a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, así como a vivienda adecuada; y f) estimular la diversificación de la unidad económica campesina, lo que aumentaría sus ingresos y le permitiría realizar labores productivas a lo largo del año.
77. Las condiciones de vida de los trabajadores rurales son sumamente difíciles de modificar, particularmente las de los migratorios. A través de mecanismos de seguridad social, de la organización

sindical de los trabajadores, de programas de empleo para los períodos de baja demanda agrícola de fuerza de trabajo, y de apoyos especiales como construcción de albergues para los migratorios, se puede ir mejorando su condición.

C. LOS INSTRUMENTOS SOCIOECONOMICOS GLOBALES AL SERVICIO  
DE UNA ESTRATEGIA PARA LA SUPERACION  
DE LA POBREZA

78. En concordancia con la estrategia de desarrollo esbozada en las secciones anteriores, el manejo de los instrumentos macrosocioeconómicos debe ceñirse a dos grandes criterios. Primero, su giro coyuntural no debe contradecir ni postergar la búsqueda de los objetivos de mediano y largo plazo, buscando que las correcciones necesarias dentro de una constante respuesta heterodoxa reubiquen la economía en el camino que conduce al logro de los objetivos de largo plazo. Segundo, ellos deben plasmar la prioridad sistemática de la superación de la pobreza (pago de la deuda social) destinándole la mayor proporción de los recursos disponibles. A estos criterios generales han de sujetarse por igual las políticas: a) tributaria y fiscal; b) monetaria y financiera; c) cambiaria y de comercio exterior; y d) de precios relativos.
79. Entre las orientaciones de política tributaria y fiscal se cuentan: la reducción de los impuestos indirectos a los bienes y servicios básicos, aumentando los que gravan bienes de consumo suntuario; el aumento de la imposición directa y progresiva al ingreso, estimulando la inversión a través de un tratamiento fiscal diferencial y penalizando al capital ocioso o ineficiente; la recomposición del gasto público, desde renglones tales como el gasto militar y los macroproyectos suntuarios e ineficientes, hacia el

frente social; la revisión de la estructura de subsidios, eliminando los que benefician a los estratos medios y altos y rediseñando otros subsidios para focalizar su impacto, exclusivamente, en los pobres; la recomposición de los programas sociales hacia los usuarios en cada caso más pobres lo que, en general, supone un aumento en la atención relativa al medio rural corrigiendo las disparidades regionales y, por último, la transformación de los gastos gubernamentales que no benefician a los pobres, excepto los que se originan en derechos sociales generales, en autofinanciados. Todo lo anterior liberaría recursos adicionales que servirían para ampliar el gasto público orientado a los pobres.

80. Entre las orientaciones de política monetaria y financiera se destacan: el estímulo al desarrollo de instituciones financieras locales y populares, destinadas a captar y recircular localmente los excedentes generados en la comunidad; el otorgamiento de proporciones crecientes del crédito total a las empresas controladas por los pobres, a las de producción esencial, a la construcción de viviendas populares y al consumo de productos básicos de carácter durable; aceptando garantías de tipo solidario y otorgando tasas de interés preferenciales de manera selectiva; y el estímulo a la inversión productiva, la reconversión industrial y la modernización del aparato productivo.
  
81. Entre las orientaciones de la política cambiaria y de comercio exterior merecen destacarse: la actualización e insistencia sobre los mecanismos de integración económica regional y subregional; la reducción selectiva y progresiva de barreras comerciales a productos latinoamericanos y el mantenimiento de las mismas (cordón latinoamericano de equiparamiento tecnológico) para productos manufacturados provenientes de países industrializados; la concentración de exportaciones sobre una bien delimitada gama de

bienes y servicios; y la reducción progresiva y selectiva de los actuales niveles arancelarios que inhiben las exportaciones y que gravan innecesariamente el consumo popular; y la creación de entidades Regionales de compras y ventas conjuntas de insumos y productos respectivamente.

82. Entre las orientaciones de políticas de precios, se incluyen: una política de elevación de los salarios reales, particularmente de los mínimos, que además procure que no se disminuyan -a corto plazo- en ninguna circunstancia; inducción de movimientos de precios relativos para asegurar la oferta abundante y eficiente de los bienes y servicios básicos y para la consecución de las reestructuraciones del aparato productivo y del patrón de consumo.

**D. ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE CORTO PLAZO EN LA  
ESTRATEGIA GLOBAL DE SUPERACION DE LA POBREZA**

83. Las modificaciones en las estructuras de producción, distribución y consumo planteadas anteriormente tienen períodos de maduración de mediano y largo plazos. Mientras tanto, la Región enfrenta el enorme reto de abandonar las políticas recesivas, o mantener las expansivas en marcha, sin provocar desajustes tales que la obliguen a dar marcha atrás en su lucha contra la pobreza.
84. A la luz de los altísimos porcentajes de los ingresos en cuenta corriente que representa el servicio de la deuda externa, como atrás se indicó, no parece viable empezar a darle servicio a la deuda social si simultáneamente no se reduce el peso desproporcionado que representa el servicio de la deuda externa; la Región necesita encontrar mecanismos para disminuir drásticamente tal peso. Pero

ello no será suficiente, es necesario recuperar la capacidad de crecimiento, lo cual supone recuperar la participación de la inversión productiva en la demanda final.

85. A raíz de la crisis de la deuda, la mayor parte de los países de la Región han estado involucrados, más o menos continuamente, en programas de estabilización. Adicionalmente, varios países iniciaron, hacia mediados de los ochenta, programas de ajuste estructural. Si bien es indudable que es necesario mantener equilibrio en las balanzas de pagos, reducir la inflación y controlar el déficit fiscal, el enfoque de ajuste seguido hasta ahora ha contribuido a la disminución del producto geográfico bruto per cápita y, lo que es más preocupante, a la reducción en la formación de capital y de los niveles de nutrición, salud y educación de los habitantes. De esta manera, dos de los principales determinantes del crecimiento económico de largo plazo han sido adversamente afectados.

86. Como demuestra la experiencia de algunos países de la Región y de otras regiones es, sin embargo, posible adoptar una estrategia que permita recobrar el crecimiento, superando el desequilibrio en la balanza de pagos. Para ello es indispensable:

a) Adoptar políticas fiscales y monetarias menos restrictivas. La adopción de tales políticas significa una mayor demanda de divisas y una mayor presión sobre el gasto público. La presión sobre las divisas y la transferencia de recursos presupuestales al exterior podría disminuirse recuperando gradualmente el flujo de crédito internacional en condiciones apropiadas y reduciendo a niveles compatibles con el

crecimiento la salida de divisas para el servicio de la deuda. Diversos enfoques en esta área han sido experimentados, frecuentemente con resultados positivos. Adicionalmente es necesario aumentar la recaudación fiscal.

- b) La asignación de recursos de todo tipo debe proceder con el criterio de cuidadosa selectividad, dando prioridad a las áreas y sectores con mayor potencial de crecimiento y disminución de la pobreza. El principio subyacente en esta idea es que en períodos de escasez y desequilibrios, la equidad distributiva y la eficiencia se hacen aún más necesarias que en los períodos normales. En términos concretos esto supone basarse menos en macroseñales determinadas por el mercado -que reflejan la distorsionadora concentración prevaleciente de activos físicos, financieros y en poder de compra- e inversamente, basarse más en el uso eficiente y selectivo del instrumental de política económica con que cuenta el Estado y en la búsqueda de un consenso social que respalde su actuación.

87. Una parte sustancial de la política de coyuntura debe ser orientada a proteger las actividades con mayor potencial de crecimiento y de creación de empleos en el mediano plazo. En las situaciones donde no existan capacidades ociosas, el tono de la política dejará de ser expansivo a corto plazo. En estas situaciones de presión a la capacidad de la economía, se vuelven esenciales las políticas de selectividad.

88. Dado que una buena parte de los países de la Región han aplicado políticas recesivas que han afectado el nivel de vida de sus mayorías, es necesario emprender programas compensatorios que transfieran, rápidamente, ingresos a los grupos más afectados.

Ejemplos de tales programas son los de construcción pública, altamente generadoras de empleo, así como subsidios alimentarios y alimentación directa. Los programas de construcción-empleo pueden, simultáneamente, atender servicios públicos (agua, drenaje) educación y salud, atacando la pobreza simultáneamente por dos vías: la provisión de servicios y la generación de ingresos.

**E. LOS SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO Y LA MAYOR**

**EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL**

89. Es inadecuada la frecuente separación en el discurso y en la práctica, entre la política "social" y la "económica", donde se asignan a la primera los campos de educación, salud y similares, así como el objetivo del "bienestar social", mientras que a la segunda se asignan variables como los precios, los salarios, o el tipo de cambio, y el objetivo de "crecimiento". Es inadecuada porque, como quedó dicho, el bienestar depende en mayor medida de las variables asociadas comúnmente a la política económica y al crecimiento, que de las asociadas con el bienestar y la política social. Es inadecuada, porque en la práctica tal separación subordina la política social a la política económica, porque la coloca como algo secundario, y porque con frecuencia los efectos negativos de la "política económica" pretenden compensarse mediante la "política social".

90. El enfoque más adecuado resulta entonces de un doble proceso de integración: a) la de los "sectores de lo social" entre sí; y b) la de lo económico y lo social en un cuerpo coherente por sus objetivos únicos y su manejo instrumental cohesionado; una auténtica política socio-económica. A nivel operacional, se trata de llevar a

cabo acciones integrales que se realicen en forma integrada en un espacio territorial - administrativo de tal escala que permita la auténtica participación de la comunidad involucrada. Dicha estrategia contrasta con las acciones tradicionales o sectorialistas, que obedecen a enfoques fragmentados y aislados.

91. A finales de la década de los setenta, los gobiernos de la Región destinaban al gasto social (transferencias y subsidios explícitos no financieros) el 10.8% del producto interno bruto regional, con un rango de variación del 4.2% al 17.7%. Esto puede contrastarse a manera de referencia con el 22% destinado por los países de la OCDE. A pesar de que el porcentaje alcanzado a finales del período anterior a la crisis era de menos de la mitad del de los países de la OCDE, tenía una tendencia creciente. A esta tendencia, y al aumento en los salarios reales en el período 1960-1980, corresponde la disminución de la incidencia de la pobreza en esas décadas. Sin embargo, a partir de 1981 dicha tendencia se revirtió y para 1983 el gasto social había descendido al 8% PJB Regional. Algunos estudios realizados sobre la distribución de beneficios y costos del gasto social en la Región llegan a las siguientes conclusiones: a) en general el 60% de las familias más pobres recibe más beneficios del gasto social que los impuestos que paga, por lo que es positivo el efecto redistributivo de las finanzas públicas, pero en menor medida que en los países industrializados; b) sin embargo, el beneficio per cápita de los gastos sociales es mayor para el 40% más rico que para los más pobres; c) dentro de los gastos sociales, los más redistributivos son los de salud y los de educación primaria, en los cuales el beneficio promedio de los hogares pobres es mayor que el de los hogares acomodados; d) los gastos de educación media, y sobre todo universitaria, así como los gastos en vivienda, agua potable, alcantarillado y seguridad social, tienden a beneficiar más a las familias de más altos ingresos.

92. En los párrafos que siguen se ha delineado una política para la atención de necesidades específicas que busca, a) aumentar el efecto redistributivo del gasto social; b) lograr mayores beneficios absolutos para los hogares más pobres que para el resto de la población; y c) aumentar, en forma absoluta y relativa, el gasto social. Por una parte, en el párrafo siguiente se delimitan los criterios generales a que estaría sujeto todo gasto social y, por otra parte, en los subsiguientes se aplican estos criterios al gasto social en necesidades específicas. Una de las maneras de aumentar los efectos redistributivos es seleccionar campos en los cuales estos efectos suelen ser mayores y poner en ellos el énfasis. Otra manera es, en cada campo, dirigir prioritariamente el esfuerzo hacia aquellos niveles de atención en los que son los pobres los más beneficiados. Es el caso, por ejemplo, de la educación y, sobre todo, de la educación de adultos. Por último, se trata de llevar prioritariamente todos los gastos sociales a los lugares donde habitan los pobres: el medio rural y los barrios populares. Este es el caso del agua potable y de sistemas para la disposición de desechos.
93. El gasto social del Estado necesita una redefinición profunda. Su eficacia como complemento en la lucha contra la pobreza es mayor en cuanto logre: a) esquivar las tentaciones del paternalismo o el simple asistencialismo haciendo participar a la población en todo el proceso que va desde la identificación de necesidades hasta la evaluación de resultados (participación); b) penetrar hasta los núcleos efectivamente más pobres de la población y no quedar, como tiende a ocurrir, a nivel de las capas medias y medias-bajas (focalización); c) ser eficiente y de bajo costo unitario, lo que supone, entre otras cosas, modelos de atención que tengan estas características incorporadas y disminuir el porcentaje de gasto administrativo (eficiencia); d) asegurar un financiamiento

suficiente y sostenido en el tiempo (suficiencia y estabilidad); e) superar la fragmentación sectorial (intersectorialidad); f) descentralizar a los gobiernos locales la realización de las tareas (descentralización); g) orientarse a las obras pequeñas más que a las grandes (redimensionamiento); y h) obedecer a prioridades perfectamente definidas (priorización).

94. Partiendo de una concepción integral del problema de los asentamientos humanos, debe otorgarse prioridad básicamente a facilitar a los pobres el acceso y la posesión legal del suelo para actividades de producción y uso habitacional. Además, énfasis a las siguientes actividades: a) dotar las zonas rurales y las urbanas marginadas de agua potable, sistemas adecuados de disposición de desechos, servicios de energía y acceso vehicular; b) controlar en forma efectiva el precio del suelo urbano; c) estimular la producción de materiales e insumos, así como desarrollar y difundir las tecnologías apropiadas para la construcción de vivienda popular y sus servicios, en particular en la variante de autoconstrucción; d) desarrollar esquemas de financiamiento para mejoramiento habitacional, adecuados a la economía del hogar pobre y aplicarlos masivamente; e) estimular la construcción de vivienda urbana popular para arrendamiento; y f) apoyar la autoconstrucción, las formas cooperativas de construcción y otros modos de organización comunitaria para canalizar la participación de la población en la identificación y ejecución de obras por auto-ayuda o ayuda mutua.

95. El resultado más dramático de la pobreza es la muerte prematura originada en causas perfectamente evitables como la malnutrición y las enfermedades diarreicas y respiratorias. El objetivo a alcanzar es la Salud para Todos, entendida como las condiciones de salud que permitan a todos los habitantes de la Región llevar a cabo una vida social y económicamente activa. El perfil epidemiológico

prevaleciente en la Región, tanto el general como el de los pobres, ya no está constituido solamente por las enfermedades de la pobreza arriba citadas. De manera creciente cobran importancia las enfermedades del desarrollo (las crónico-degenerativas y las derivadas del estilo de vida urbano como el alcoholismo, el stress, etc.). Esto, aunado a los efectos de la crisis, impone a los sistemas de salud de la Región un triple desafío que habrá de vencerse para alcanzar el objetivo citado. A nivel estructural, los desafíos son: a) desarrollar sistemas de salud capaces de enfrentar, en condiciones de equidad, la diversidad epidemiológica mencionada (desafío cualitativo); y b) terminar con la exclusión de la población marginada de los servicios y atender las necesidades del incremento poblacional (desafío cuantitativo). A nivel coyuntural, la reducción de los ingresos de la población a partir del comienzo de la crisis, impone la necesidad de c) impedir un deterioro en los niveles de salud de la población (desafío coyuntural).

96. Para alcanzar el objetivo y vencer los desafíos de carácter estructural, se requieren cambios profundos en la actual estructura y organización de los sistemas de salud de los países, que los hagan más eficientes, pues, de otra manera, la cantidad de recursos requeridos rebasaría la capacidad de muchos de ellos. Una vía posible es el fortalecimiento de sistemas locales de salud (integrados plenamente en el enfoque territorial-administrativo arriba propuesto) que pongan énfasis en la participación de la comunidad, que otorguen prioridad a los problemas de salud de los pobres, y que tengan la flexibilidad de adaptarse y transformarse a medida que dichos problemas vayan cambiando.

97. Para evitar que la crisis dañe la salud de la población, se requiere llevar a cabo principalmente programas de: a) vigilancia alimentaria y de monitoreo de la salud; b) prevención y control de la desnutrición; c) supervivencia infantil; d) ampliación de cobertura de la atención primaria a la salud; e) vacunación generalizada; f) erradicación de vectores; g) desparasitación masiva; y h) educación nutricional.
98. A mediano y largo plazo, el acceso a una dieta alimentaria y nutricionalmente adecuada para todos, dependerá del acceso a un trabajo adecuadamente retribuido. En ese momento, muchas de las recomendaciones que se presentan a continuación, en su mayoría orientadas a erradicar el hambre en la Región, serán innecesarias: a) subsidio, focalizado en los mas pobres, de los alimentos básicos y el combustible para cocinarlos; b) estímulo de la autoproducción alimentaria no solo en el medio rural sino también en el urbano, aprovechando tecnologías de punta "desescaladas" como la hidroponía; c) promoción y apoyo a organizaciones solidarias como la "olla común"; d) apoyo a cooperativas de consumo; e) desarrollo de organismos comercializadores de alimentos, "tiendas populares" y de otros artículos básicos, a muy bajos precios, administrados por miembros de la comunidad; f) desarrollo de alimentos enriquecidos con nutrientes críticos; g) programas de alimentación complementaria a mujeres embarazadas y lactantes y a menores ablactados; h) comedores en las escuelas de zonas populares, tanto urbanas como rurales, donde el niño reciba gratuitamente el alimento; i) estímulos para el establecimiento de comedores subsidiados en las empresas; j) programas de ayuda alimentaria directa, en casos extremos, mediante el otorgamiento de despensas o vales para su adquisición.

99. La educación es, al mismo tiempo que una necesidad básica de todo ser humano, uno de los campos fundamentales de inversión para el desarrollo. A largo plazo, los países de la región aspiran a que toda su población mayor de 15 años haya completado la primaria y a que una proporción importante continúe estudios secundarios técnicos y universitarios. A corto plazo las prioridades son: la eliminación del analfabetismo, la educación para adultos, la cobertura universal del ciclo primario para todos los menores, y la reducción de la deserción escolar en dicho nivel. Para esto último resultan importantes: a) la provisión de alimentos en la escuela; b) las reformas educativas que hagan más funcional la educación para los habitantes del medio rural, y c) medidas administrativas para que disminuyan la repitencia y el ausentismo.
100. Además de los riesgos médicos y médico-asistenciales, las instituciones de seguridad social atienden típicamente las pensiones o riesgos económicos de largo término, invalidez, jubilación, muerte, para los estratos superiores de la población ocupada. Su cobertura reducida y desigual, usualmente implica que las transferencias del Estado a los organismos de seguridad social tengan en la práctica un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. En consecuencia, a partir del "congelamiento" en la creación de nuevos beneficios para los ya amparados y del esfuerzo por homogeneizar las relaciones beneficio-costos para el trabajador entre distintos subsistemas, protegiendo además los necesarios equilibrios financiero y actuarial de los sistemas de seguridad social, es necesario extender su cobertura a los grupos más pobres y en el corto plazo a los grupos vulnerables.
101. La garantía estatal del derecho a los satisfactores socio-económicos básicos supone y, al mismo tiempo, necesita ser ratificado por la garantía de los derechos civiles, comenzando por la protección legal

y la seguridad ciudadana. En el esfuerzo por asegurar la efectiva igualdad de todos ante la ley, es especialmente importante, en el caso de los pobres, comenzar por protegerlos de la delincuencia ordinaria que les afecta desproporcionadamente. Entre las orientaciones recomendables a este respecto se cuentan: la primacía de las estrategias preventivas sobre las correccionales; la atención especial de adolescentes y jóvenes en estado de abandono; el refuerzo de la actividad de patrullaje y prevención en el campo y en los barrios populares; la agilización de los procedimientos jurisdiccionales y la universalización de la asistencia legal para la víctima o el reo de extracción popular.

102. Por último, además de reorientar en forma sistemática sus políticas de contenido social hacia el beneficio de quienes son efectivamente más pobres, tiene el Estado la obligación de apoyar a quien no puede valerse por sí mismo. De aquí surgen como principales programas los de:
- a) Atención integral al preescolar, particularmente si proviene de hogares incompletos o se encuentra en circunstancias de abandono o de peligro.
  - b) Protección integral, defensa legal, económica y psicológica de las madres solas, de los adolescentes callejeros o en peligro, de los ancianos desvalidos, y de los minusválidos.
  - c) Protección política, jurídica y económica de las minorías étnicas, de los indígenas en especial, dentro del respecto a sus tradiciones y su autonomía.
  - d) Atención integral a los refugiados y desplazados que lo requieran.

### III. LA PARTICIPACION, EL ESTADO Y LA ACCION REGIONAL

#### A. LA PARTICIPACION CIUDADANA

103. Una sociedad participativa es una sociedad capaz de comprenderse mejor a sí misma. En el caso concreto de América Latina y el Caribe, caracterizados por su gran heterogeneidad estructural, la participación es un vehículo indispensable para que la sociedad manifieste todo su potencial creativo, permitiendo que se despliegue la riqueza contenida en la diversidad.
104. La pobreza no es una sola ni tiene el mismo rostro en todas partes. Tampoco son iguales todos los pobres. Pobres y pobreza tienen su propia heterogeneidad y, al manifestarse, lo hacen con una enorme diversidad. Esta, cuando queda atomizada, es un elemento reforzador de la pobreza. Sin embargo, cuando se transforma, a través de la participación en proceso articulado, disminuye la vulnerabilidad de la sociedad incrementando su capacidad de autoindependencia, ya que la vulnerabilidad de cualquier sistema es inversamente proporcional a la diversidad que contiene. La principal función de la participación es liberar el potencial creativo que las sociedades manifiestan, en especial en los espacios de pobreza, como resultado de la diversidad que contienen. En este sentido, el rol de la participación debe ser conciliar diversidad con creatividad, mientras que el rol del Estado debe ser estimular mecanismos capaces de conciliar participación con heterogeneidad.
105. Heterogeneidad, diversidad y creatividad son elementos que pueden conciliarse a través de la participación y, con el estímulo del Estado, convertirse en agentes eficientes para la eliminación de la pobreza. La sociedad participativa, en el largo plazo, es más

eficiente que la sociedad autoritaria, porque a diferencia de ésta, aprende con la experiencia. En tal sentido, genera retroalimentación entre Estado y Sociedad Civil, lo que es indispensable en un programa como el de superación de la pobreza, donde la dialéctica entre errores y aciertos resulta inevitable.

106. La superación de la pobreza plantea problemas cruciales de participación ciudadana al interior de las diversas estructuras de poder. Inicialmente, se trata de una modificación de la estructura de oportunidades de participación o, si se prefiere, de una distribución del poder, lo que obviamente implica grandes transformaciones políticas. Es tan inútil desconocer el verdadero contenido de la cuestión como el ignorar las variadas opciones que se abren para abordarla, según el método elegido, el tiempo previsto para alcanzarla, las condiciones iniciales del proceso, el apoyo social y político con que se cuenta y el cálculo de posibilidades de alcanzar éxito.

107. Complementariamente, desde una perspectiva más social, la superación de la pobreza supone que el sistema de partidos políticos, se plantee orgánicamente la integración y la articulación de los intereses del mundo de la pobreza. Esta representación es fundamental para canalizar sus demandas, fortalecer su nivel cívico y generar nuevos liderazgos sociales y políticos. Así, la superación de la pobreza no es una mera tarea burocrática ni tampoco una misión exclusiva de los grupos sociales. En rigor, es una tarea conjunta del Estado, la sociedad civil y el sistema de partidos políticos.

108. Una transformación significativa en el proceso de incorporación de los pobres a la constelación de poder vigente plantea de inmediato el problema de la coalición social y política que hará suyo dicho proyecto y lo proseguirá a través de un proceso naturalmente conflictivo. La heterogeneidad social de América Latina conlleva una diversidad de intereses, lo cual gravita muy fuertemente en el debilitamiento de la coalición electoral que incluya a los pobres. El mundo de la pobreza es disponible para diversas formas de movilización social y política a las cuales es convocado. El reverso de la disponibilidad lo constituye la desmovilización ante el fracaso de una experiencia proseguida.
109. La importancia del asunto radica en el tipo de movilización a la cual se convoca al mundo pobre. Por cierto que no hay recetas, sino múltiples opciones. Con todo, la movilización es generalmente exógena o provocada desde afuera del mundo de los pobres. Se trata de que adquiera un carácter endógeno o, si se prefiere, una modalidad de participación que involucre no sólo la afectividad de los participantes sino también su capacidad cognoscitiva y genere una nueva práctica social. Las movilizaciones pueden desarrollar sus expectativas si, en verdad, logran fortalecer las organizaciones aumentando sus recursos de poder y enriqueciendo la red social que las une, a través de la diversificación y la generación de instituciones de solidaridad colectiva.
110. Las instituciones de economía solidaria suelen ser pasadas por alto por el Estado. Se las interpreta frecuentemente como procesos residuales de escasa eficiencia, y la labor que tratan de desplegar suele ser sustituida por servicios asistenciales directos. No se percibe el enorme potencial que contienen. De allí que la iniciativa popular y la creatividad que contiene resultan tremendamente golpeadas por la acción burocrática y tecnocrática de

los organismos estatales. Esto es especialmente cierto respecto a los mecanismos de sobrevivencia de los pobres. Las instituciones pertinentes del Estado deben apoyar y estimular las organizaciones solidarias. En particular, cabe pensar, como se señala anteriormente, en organizaciones económicas populares autogestionadas, tales como talleres, empresas familiares y microempresas en general, además de otros tipos de organizaciones comunitarias de apoyo mutuo. Tales organizaciones nacen y tratan de sobrevivir en condiciones altamente precarias por carecer de todo tipo de apoyo externo. De allí que su tasa de mortalidad sea muy alta. Lo importante es tener presente que ellas representan un "querer ser" y un "querer hacer" de muchas comunidades pobres.

111. La lógica del proceso de participación social y política debería conducir a la generación de una nueva estructura de oportunidades de participación, constituida por nuevos y antiguos ámbitos e instancias, donde ahora se representan los intereses de los anteriormente excluidos.

Un nuevo estilo de desarrollo es un tema puramente retórico si no germinan las nuevas instituciones que canalizan las nuevas ideas. No hay diseños previos, sino líneas tendenciales de aceleración del proceso, incorporación a las instancias de concertación con los grupos corporativos, representación en todas las estructuras políticas, sean ellas nacionales, regionales y en las reglas del juego relativas a qué tipos de organizaciones se promoverán con carácter prioritario y sistemático y a las modalidades y mecanismos consultados. Obviamente, antes de la definición de las reglas de juego, es necesario contar con información confiable sobre la organización marginal.

Los diversos y variados estudios acerca de las estrategias de sobrevivencia en el mundo de los pobres han evidenciado que es posible cooperar al desarrollo futuro de nuevas estrategias de supervivencia, las cuales pueden significar la satisfacción de nuevas y más complejas necesidades básicas.

112. Se aprende a participar, participando; no hay sustituto para la práctica social. Es el valor simultáneamente finalista e instrumental de la práctica participativa lo que concita su despliegue de modalidades y de tipos de participación social. La participación es un medio para satisfacer necesidades y un fin en sí misma, porque es una práctica de autogobierno. De ahí deriva la dificultad de su evaluación extrínseca, según cánones consagrados. Así, el criterio de relevancia, según la significación económica, social y política de las acciones emprendidas, debe complementarse con el criterio del aprendizaje social. De ahí derivan muchas de las dificultades, tropiezos y fracasos de las políticas de promoción y ayuda a las organizaciones marginales. En el límite teórico, es fácil descartar las acciones asistencialistas; en la práctica, son siempre más complejas y matizadas. Es frecuente que en la óptica de las tecnocracias y burocracias gubernamentales los prejuicios prevalezcan sobre los juicios de la realidad.

#### **B. LA CAPACIDAD Y SENTIDO DE LA INTERVENCION DEL ESTADO**

113. El fenómeno estatal se manifiesta de diversas maneras. A los efectos de presentar las transformaciones a que debe someterse el Estado para superar la pobreza, se distinguirá el Estado en cuatro dimensiones: a) el Estado como aparato burocrático; b) el Estado como instancia de decisiones de política pública; c) el Estado a

través de las colectividades territoriales menores y d) finalmente, el Estado que recoge a la nación como su sustrato cultural e histórico. Cada una de estas dimensiones del Estado deberá experimentar transformaciones específicas para responder al reto planteado.

114. La exigencia de una mayor capacidad de gobierno implica una mejor capacidad de operación de su aparato burocrático. Ello supone la existencia real de autoridad pública con un poder efectivo de coordinación sobre las diferentes burocracias que ejecutan las tareas gubernamentales. Así mismo, la capacidad de gobierno supone contar con un apoyo técnico de alto nivel para la prosecución de la política pública y el establecimiento de prioridades. La jerarquización de prioridades se hace indispensable por el factor tiempo, la breve duración de los mandatos democráticos de los gobiernos y por la escasez relativa de recursos humanos dotados de idoneidad técnica. De este modo, la capacidad para superar la pobreza supone la elección de acciones estratégicas que generen procesos que rompan la inercia de las estructuras reproductoras de la pobreza.

115. Es de urgente necesidad la generación de una Autoridad o Ejecutivo Social, en el más alto nivel de la conducción administrativa del Estado. Tal autoridad podrá facilitar una armonización entre las políticas económicas y las políticas sociales con vistas a elaborar una política pública unificada. Así mismo, ella será un factor de tecnificación de la política pública en lo que hace relación a sus dobles efectos económicos y sociales. La emergencia en la Región de tales Autoridades o Ejecutivos Sociales facilitará así mismo la acción coordinada y efectiva de las políticas sociales, así como la difusión de informes sociales periódicos para conocer los avances y retrocesos en el programa social y, más en concreto, en el proceso de superación de la pobreza.

116. Una mayor capacidad de gobierno supone un poder de convocatoria y de concertación con los grupos y organizaciones de la sociedad civil. También, la búsqueda de consenso con los partidos de oposición, en este caso, en torno a la política pública para superar la pobreza. Hay que tener presente que, en las diferentes mesas de negociación y concertación, los grandes ausentes son los pobres, ya que carecen de organizaciones o, cuando ellas existen, carecen de recursos de poder. Al Gobierno, específicamente a la Autoridad o Ejecutivo Social, corresponde la función de protección de los intereses de los marginados en las diferentes decisiones de política pública.
117. Es indispensable remover los obstáculos que impiden la incorporación política de los pobres a las decisiones públicas. Debe tenerse presente que la ciudadanía es el único recurso de poder eventual de los pobres. El número de sus votos les otorga un poder electoral que, eventualmente, puede ser empleado en la defensa de sus intereses. En suma, hay una dimensión de pobreza política que se debe remover con una exigente democratización y modernización de la Administración que facilite a los pobres el ejercicio de sus derechos y el acceso a sus instancias de decisión. La remoción de las barreras políticas y administrativas es una precondition para acceder a diversos servicios, obtener subsidios y créditos y para el ejercicio de actividades económicas y sociales.
118. La evidencia de desigualdades económicas y sociales de carácter geográfico o espacial obliga a considerar esta dimensión del Estado. Las desigualdades de carácter espacial implican tareas inherentes a la acción del Estado y de los grupos sociales. Desde la perspectiva del Estado se impone el examen permanente de los impactos geográficos desiguales de su política pública y más precisamente de las acciones que mantienen, aumentan o disminuyen la

pobreza. Consiguientemente, una vez establecido el impacto desigual, es necesario compensarlo a través de la asignación de recursos a las zonas deprimidas. Por su parte, los grupos sociales de tales áreas geográficas deprimidas, secular o coyunturalmente, requieren una movilización social para resguardar sus intereses. La movilización, a su vez requiere institucionalizarse a través de órganos con capacidad de decisión. Se trata de una instancia de decisión intermedia entre el Gobierno Central y los municipios. Para que esta descentralización sea orgánica debe acompañarse de un proceso similar de desconcentración de las tareas de la administración.

119. Una nota especial requiere el Gobierno Municipal. En el actual grado de desarrollo social de la Región, el municipio, aparece cada vez más como lugar privilegiado para enfrentar el reto de la pobreza. Dos órdenes de razones sustentan la estrategia de fortalecimiento comunal para superar la pobreza. En primer término, como instancia a una escala posible de participación para los ciudadanos y a una distancia más próxima de los excluidos. Además, como instancia de participación puede acoger las más variadas de sus modalidades (política, productiva, cultural y social). En segundo término, la política pública que genera el municipio puede ser intersectorial; esto es, con gravitaciones múltiples y recíprocas en los tradicionales sectores sociales y en una perspectiva más unificada de lo económico-social. Con todo, la municipalización puede desvirtuarse si es una modalidad de descentralización espúrea, esto es: si distribuye nuevas competencias sin recursos adicionales o si entrega más recursos sin otorgar las debidas competencias.

120. Finalmente, corresponde aludir al sentido de la intervención del Estado para superar la pobreza. Es el Estado-Nación el portador del sentido cultural e histórico de la comunidad. En este plano hay que

remover la connaturalidad de la miseria en la vida social. Sólo en la tensión y con las exigencias de una tarea nacional es posible provocar el cambio cultural que convierta a la miseria en una situación intolerable para la convivencia social. Este nuevo ethos social debe expresarse en los mensajes de la comunicación social, en la motivación del servicio público, en el compromiso de las organizaciones sociales mas variadas, en fin en toda la cultura social de cada sociedad. Este es el marco sociocultural, en que las normas democráticamente dictadas por el Estado cuentan con el respaldo efectivo de la comunidad nacional respectiva.

### C. LA ACCION REGIONAL

121. Aún cuando los países de América Latina y el Caribe registran diferencias en sus grados de desarrollo, así como en la magnitud y alcance de la pobreza, resulta fundamental la adopción de metas comunes, preferiblemente cuantitativas, dentro de un Programa de Acción Regional. Tales metas, además de plasmar materialmente el compromiso político de los gobiernos demandan el establecimiento de mecanismos operativos de seguimiento y de cooperación técnico-económica ligados, cuando sea factible, a los organismos de integración existentes, así como un fluido intercambio de experiencias.

122. Para el mejor seguimiento, evaluación y coordinación de los programas de superación de la pobreza, los países podrían encomendar a uno de los organismos internacionales de la Región, con la colaboración de los demás, el compilar, analizar y publicar periódicamente un conjunto de indicadores básicos comunes de desarrollo social en forma análoga a como viene haciéndose en

materia económica. Convendría igualmente, establecer de común acuerdo, un sistema de "Alerta", que permita anticipar y corregir con rapidez las situaciones de más grave emergencia social.

123. El común compromiso de los países de América Latina y el Caribe con una estrategia económica centrada sobre la superación de la pobreza puede y debe renovar el impulso hacia la integración regional y subregional. Inspirados en un mismo proyecto de democracia política y social, los programas estructurales y las políticas coyunturales de cada país pueden con más facilidad armonizarse y apoyarse recíprocamente; los acuerdos integracionistas de producción y comercialización tendrán piso tanto más sólido cuanto mayor sea el número de consumidores incorporados a cada mercado; y la capacidad negociadora ante terceros países o la comunidad mundial se verá robustecida. Todo lo cual subraya la conveniencia de revisar y repensar sistemáticamente los esquemas y convenios de integración vigentes dentro de la Región, en términos del modo como ellos mejor pueden contribuir y pueden beneficiarse del Programa de Acción para la superación de la Pobreza.

124. Entre las modalidades que podría asumir la cooperación cabe destacar:

- a) El establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas de producción de aquellos bienes de consumo masivo cuya producción regional tenga ventaja sobre la producción a nivel nacional. Los bienes tales, como fármacos o medicamentos básicos son ejemplo de lo anterior y su comercialización podría liberarse en los países de la Región.

- b) La adopción de regímenes especiales para facilitar la comercialización intraregional de bienes básicos de consumo masivo como parte de un Programa Regional de Erradicación del Hambre en la Región.
  
- c) La constitución de un Fondo Regional de Alimentos, dentro del cual quepan, de una parte, donaciones de solidaridad regional con destino a la distribución subsidiada entre los más pobres y, de otra, mecanismos comerciales (compensación, triangulación, unidad de pago ad hoc, además de los convencionales). Se avanzaría así en un esquema de seguridad alimentaria regional, donde los países deficitarios podrían recibir tratamiento preferencial por quienes producen excedentes, dando así un marco de referencia y acción para los programas internacionales de apoyo alimentario.
  
- d) En términos similares, cabe pensar en la constitución de un Fondo Regional de Desarrollo Social destinado a apoyar el financiamiento local de la producción de bienes y servicios básicos y de las actividades productivas de los pobres.
  
- e) Los acuerdos de comercio recíproco sobre bienes producidos por pequeños empresarios, mecanismo que podría complementarse con:
  - i) una política de compras oficiales;
  - ii) la formación de comercializadoras multinacionales para exportar también a terceros países;
  - iii) la compra preferencial a unidades de producción solidaria, o
  - iv) la reorientación del crédito de proveedores hacia estos productos.
  
- f) El desarrollo de áreas fronterizas, con énfasis en su aporte a la disponibilidad de bienes básicos y al mejoramiento en las condiciones laborales de la población más pobre.

- g) Programas regionales sectoriales especiales en las distintas áreas que integran los planes nacionales de superación de la pobreza.
- h) El intercambio de experiencias en el área de tecnología apropiadas para la elaboración de bienes y servicios básicos.
- i) El intercambio de experiencias administrativas en la ejecución de programas sociales.
- j) La cooperación técnica horizontal entre y de las organizaciones populares y comunitarias. Se trataría de poner la "teleinformática" al servicio de los pobres, de manera que algunas centrales ubicadas estratégicamente en diversos puntos de la Región reciban información sobre aportes y soluciones exitosas en ciertas áreas de pobreza y las difundan a otras donde puedan ser útiles.

125. Sin menoscabo del papel capital asignado al mercado interno como nuevo eje dinámico del crecimiento y sin ignorar tampoco que los recursos para enfrentar el problema de la pobreza tendrían que provenir principalmente de la propia Región, es sin embargo indispensable la presencia coordinada de los países latinoamericanos y del Caribe en el escenario mundial, principalmente para:

- a) Defender la estabilidad de mercado de productos tradicionales, los cuales representan todavía cerca del 70% de las exportaciones de la Región y cuya demanda externa tiende a decrecer aceleradamente.

- b) Articular y negociar mecanismos que permitan a cada país de la Región liberar una parte sustancial de los recursos hoy comprometidos al servicio de la deuda externa, para destinarlos al pago de la más impostergable deuda social. A este propósito podrían destinarse los aumentos de capital en los organismos financieros multilaterales, los ahorros provenientes de la disminución de tasas de interés o del valor de mercado de la deuda externa.
  
- c) Fortalecer las capacidades de generación autónoma y de asimilación tecnológica desde los países centrales, tanto de carácter productivo como de carácter social, en forma que ella contribuya tanto a la superación de la pobreza dentro de la Región como a la reinserción de América Latina y el Caribe en la hoy inequitativa división mundial del trabajo.
  
- d) Lograr la apertura de una ventanilla social en los organismos internacionales de crédito para financiar las estrategias de superación de la pobreza, mediante operaciones de crédito en condiciones especialmente blandas.

126. Por último, además de sus funciones actuales, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas podrían apoyar el diseño, ejecución de programas interagenciales de superación de la pobreza, así como brindar apoyo técnico a los países en negociaciones internacionales que puedan comprometer el bienestar de sus habitantes más pobres.

Por último, es fundamental tener presente que dentro de la estrategia global desempeñarán un papel primordial la participación y movilización ciudadana, la orientación política de la intervención del Estado y la acción Regional coordinada.

En suma, que el gran reto que la pobreza plantea a las sociedades y los Estados de América Latina y el Caribe exige una gran dosis de solidaridad y creatividad a las primeras y de voluntad política, equidad y eficacia a los segundos.

