

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.538(Sem.35/3)  
4 de noviembre de 1986  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué Hacer? organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986



DESARROLLO, TRANSFORMACION Y EQUIDAD:  
LA SUPERACION DE LA POBREZA \*/



\*/ En la preparación de este documento participaron la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Regional del Empleo (PREALC) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

86-11-1810



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción.....	1
I. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA.....	4
A. CONSIDERACIONES GENERALES.....	4
B. CONDICIONES DE LA ESTRATEGIA.....	5
II. ARTICULACION DE LA ESTRATEGIA.....	9
A. DISEÑO.....	9
B. FORMAS DE EJECUCION.....	12
C. EL ESTADO Y LA EJECUCION DE LA ESTRATEGIA.....	14
III. ACCIONES EN RELACION CON LAS PERSONAS Y LAS INSTITUCIONES SOCIALES.....	18
A. LAS ESTRATEGIAS PARA EVITAR LA REPRODUCCION DE LA POBREZA Y LA INEQUIDAD EN LAS NUEVAS GENERACIONES.....	18
1. Políticas de seguro de salud y protección social durante el embarazo, parto y primera infancia.....	19
2. Políticas de educación de tiempo completo integradas con servicios de salud y alimentación para niños entre 4 y 14 años.....	22
B. POLITICAS DE CAPACITACION.....	26
1. Políticas de capacitación de jóvenes.....	27
2. Políticas de capacitación de adultos.....	28
C. LA ESTRATEGIA DE EQUIPAMIENTOS EN BIENES DE PRODUCCION E INSTALACIONES DE USO SOCIAL EN SISTEMAS DE CREDITO Y EN ASISTENCIA TECNICA AL SERVICIO DE PROYECTOS COMUNALES Y LOCALES.....	30
1. Los proyectos productivos a escala local.....	31
2. El equipamiento ambiental y la vivienda social.....	32

	<u>Página</u>
D. LAS POLITICAS DE SEGURIDAD SOCIAL BASICA.....	33
IV. ACCIONES EN RELACION CON LAS INSTITUCIONES ECONOMICAS...	37
A. LAS CARACTERISTICAS DEL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL....	38
B. EL DESAFIO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD.....	39
1. La magnitud de los déficit externo, de in- versión y social.....	40
2. Necesidad de un ajuste expansivo para absorber los déficit.....	40
C. POLITICAS DE INVERSION Y COMPOSICION DEL CRE- CIMIENTO.....	42
1. Necesidad de aumentar la eficiencia de la inver- sión.....	42
2. Un nuevo patrón de inserción económica interna- cional.....	42
3. La especialización de la economía mediante sistemas integrados de producción.....	43
4. Los incentivos necesarios para orientar la inversión	44
D. POLITICAS DE EMPLEO PRODUCTIVO Y SUPERACION DE LA POBREZA.....	45
1. Necesidad de aumentar el efecto empleo del crecimiento.....	45
2. Políticas para el sector informal urbano y agrícola tradicional.....	46
3. El papel del sector público en la generación de empleo.....	46
4. Programas de empleo de emergencia.....	47
5. Políticas que vinculan el empleo, la nutrición y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.....	48

	<u>Página</u>
E. POLITICAS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO.....	49
1. Políticas de transferencia dinámica de activos.....	49
2. Políticas salariales .....	51
3. Necesidad de minimizar los conflictos entre crecimiento y políticas distributivas.....	52
4. Condicionantes de las políticas de distribución del ingreso.....	52
F. CRECIMIENTO EQUITATIVO EN CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO.....	53
1. La deuda externa como obstáculo al desarrollo.....	53
2. Alternativas frente al endeudamiento externo.....	54
G. ORIENTACIONES PARA LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL AMBITO ECONOMICO.....	55
1. Políticas tributarias.....	55
2. Reorientación del gasto público.....	56
Bibliografía.....	61

100

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY

## Introducción

La superación de la pobreza y el logro de sociedades equitativas en el marco del desarrollo han constituido los aspectos centrales del debate y de las luchas ideológicas del siglo XX.

A lo largo del proceso de movilizaciones sociales en torno a las orientaciones del desarrollo, se ha llegado al reconocimiento del derecho de los individuos y de las familias a no estar sometidos a condiciones de pobreza o de segregación social. El consenso sobre la existencia de ese derecho no es sólo un cambio muy importante en los valores contemporáneos; por su conversión en expectativa normal de las sociedades, lo que redefinió sus demandas, y por su inclusión como principio legitimador de los sistemas de poder, es también un fundamento de los sistemas políticos.

Paralelamente, se produjo una transformación conceptual en la forma de considerar los objetivos de la economía. El crecimiento económico fue evaluado y legitimado en relación al bienestar colectivo, y junto a los indicadores de producto se consideraron las mediciones de ingreso por habitante, la distribución del ingreso por tramos y los resultados sociales, manifestados en indicadores de esperanza de vida, educación, consumo cultural y otros.

El acuerdo de principio en torno al derecho colectivo a condiciones mínimas de bienestar no ha significado que éstas tengan vigencia a escala universal. Incluso la transformación de los países hoy desarrollados en sociedades equitativas es un proceso que se inicia con posterioridad a la crisis de los años treinta y en la mayoría de los casos se generaliza a partir de los años cincuenta.

La vinculación entre la equidad y el crecimiento económico ha sido también reconocida. Existe acuerdo respecto a que, en etapas avanzadas de desarrollo, la diferenciación social que éste promueve y el papel creciente que adquieren en la producción las capacidades humanas establecen una distribución progresiva del ingreso económico y cultural, aunque este no comprenda necesariamente a toda la población. El desacuerdo se establece sobre la prelación entre acumulación y distribución. Para unos, la primera es condición previa a la segunda mientras que para otros las políticas de distribución de activos o de distribución de ingresos son condiciones indispensables para lograr las condiciones dinámicas del crecimiento. Ni la teoría económica ni las correlaciones empíricas han brindado pruebas irrefutables a favor de una u otra hipótesis, posiblemente porque entre otras razones la discusión, al aislar ciertos factores explicativos, deja de lado el espacio político en el que se juegan las opciones de acumulación y distribución.

La inclusión de dicho espacio permite postular la asociación entre crecimiento, equidad y democracia como objetivo voluntario hacia el cual orientar el proceso histórico de desarrollo, y asimismo como relación en cuyo entrecruzamiento radica la dinámica de la transformación económica, social y política.

La primera perspectiva es la orientación no sólo de los valores de las sociedades contemporáneas, sino específicamente de los principios fundadores de las naciones de la región. La segunda plantea una revisión de los factores explicativos del desarrollo y presenta un conjunto de acciones de intervención para lograrlo.

El pasado de los países hoy desarrollados muestra la relación entre procesos de transformación de las estructuras agrarias, crecimiento económico y emergencia de una organización social equitativa; la vinculación entre procesos de crecimiento y de apertura democrática en una tensión creadora de expansión del mercado y superación del conflicto acumulación-distribución por medio de los incrementos de productividad y el establecimiento de nuevas condiciones sociales y políticas, y la articulación entre la participación política universal y el surgimiento de los derechos sociales, que a su vez dieron fundamento a la valorización de las personas. Estas, en cuanto capital de conocimientos y de capacidades, llegaron a concebirse como factores esenciales de la productividad. Finalmente, el pasado de esos países muestra la interacción entre la democracia -incluso en sus formas comunitarias- y la integración social, relación recíproca sobre la cual se construyó la ampliación de los mercados y el dinamismo del desarrollo.

Este documento presenta, con vistas al desarrollo futuro de la región, estrategias para lograr y consolidar simultáneamente el crecimiento económico, la equidad y la democracia. No cabe, en consecuencia, reiterar su contenido en esta introducción. Si corresponde, en cambio, destacar algunos ámbitos en relación a los cuales tendría que definirse una estrategia de superación de la pobreza y de logro de la equidad.

El primero es que un esfuerzo suficiente como para superar los factores estructurales y coyunturales que determinan la pobreza supone el desarrollo de principios de solidaridad nacional, que se basan en la aceptación de que el "otro" tiene derecho a lograr el desarrollo como ser humano: esto significa superar las barreras de discriminación por sexo, raza, cultura y clase social.

El segundo es que las políticas de superación de la pobreza, lejos de establecer una relación de dependencia entre individuos necesitados y Estado benefactor, deben constituir un conjunto de acciones destinadas a sentar las bases de una capacidad para la participación socioeconómica autónoma.

El tercero es el reconocimiento de que las políticas de desarrollo con equidad se constituyen en orientaciones dominantes en un proceso de apertura democrática cada vez más profundo, lo que significa incorporar las tensiones y conflictos entre los grupos sociales y entre algunos de éstos y el Estado. Dichas tensiones y conflictos sólo pueden resolverse mediante la interacción entre el ámbito político y un Estado presidido por orientaciones de desarrollo.

El proceso de desarrollo, equidad y democracia es necesariamente un proceso de articulación constante entre acciones inmediatas y orientaciones de largo plazo; de control de algunas expectativas inmediatas y satisfacciones diferidas al futuro; de acumulación y distribución, y finalmente de orientación y participación. Reclama, en consecuencia, una base política de sustentación, así como una gobernabilidad que haga posible el logro de las transformaciones.

## I. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA

### A. CONSIDERACIONES GENERALES

1. El esbozo de una estrategia regional para superar la pobreza y lograr la equidad social implica considerar simultáneamente los factores estructurales propios de las características del desarrollo de la región y los factores coyunturales que, dada la crisis externa, han agudizado los problemas sociales preexistentes, y han creado nuevas dimensiones de la pobreza y nuevos obstáculos para la movilidad social.
2. La estrategia que se presenta en este documento tiene, por tanto, un doble carácter. Por una parte, constituye una referencia para el desarrollo social de largo plazo: muestra una perspectiva de cambio de las sociedades cuya plena expansión se alcanzará a partir del año 2000. Esta fecha no sólo inicia un nuevo siglo y un nuevo milenio, sino también indica una nueva etapa de producción y organización social, que ya se anuncia en las sociedades desarrolladas. Por otra parte, la estrategia tiene presente la urgencia de políticas e intervenciones sociales que atiendan las urgentes necesidades humanas que, con posterioridad a la crisis externa de los años ochenta, han adquirido un carácter dramático, en especial en lo que se refiere a las bases de la sobrevivencia humana, la alimentación y la salud.
3. Las considerables diferencias que originalmente existieron entre los países latinoamericanos (de naturaleza y escala del espacio físico, de dotación de recursos, de volumen de población, de bases culturales) se han hecho aun mayores debido a los desiguales ritmos y las diferentes modalidades del crecimiento económico, la mayor o menor concentración de los ingresos, los diversos grupos que han sido beneficiarios de las políticas públicas de redistribución y las condicionantes del sistema de poder. En consecuencia no existe una sola situación social común a los países de la región; las situaciones sociales son múltiples y por ello las estrategias han de ser igualmente múltiples. Las bases estratégicas presentadas en este documento deben ser consideradas, entonces, sólo como una referencia para acciones nacionales cualitativamente diferentes, que tendrán en común sólo el logro de objetivos sociales similares.
4. Incluso el fenómeno de la pobreza, cuyas manifestaciones (morbilidad, mortalidad, insuficiencia alimentaria y privación cultural y social) presentan rasgos comunes en toda la región, debe ser abordado tomando en cuenta las diferencias entre países. La naturaleza de la pobreza y de las causas que la determinan son profundamente divergentes según se trate de la pobreza rural de sociedades predominantemente agrícolas, de la pobreza urbana articulada con el desempleo abierto y el subempleo de economías que no logran crear los puestos de trabajo al ritmo del crecimiento de la población, o de la pobreza de una fuerza de trabajo ocupada por una economía dinámica asociada a una estructura de remuneraciones e ingresos profundamente concentrada.

5. La región - con grandes diferencias según países - registró en el período 1950-1980 una profunda transformación de las estructuras económicas y sociales. Su población se duplicó en volumen y se hizo más urbana; hubo desarrollo de las ocupaciones en la industria y en los sectores terciarios modernos (sociales, financieros y de apoyo a la producción) y se registraron cambios trascendentales en los niveles educativos. Esta transición estructural ha dado por resultado la emergencia de sociedades diferenciadas y complejas, con grupos sociales de diverso grado de participación en la modernidad, con vinculaciones que corresponden a la ordenación jerárquica de conocimientos y técnicas y con demandas sociales cualitativamente distintas.

6. Los cambios aludidos estuvieron asociados a creación de importantes redes institucionales. Las instituciones vinculadas a la salud, la educación y la capacitación para el trabajo, la protección de la familia y la seguridad social constituyen hoy un vasto sistema cuyos logros y deficiencias constituyen referencia obligada para la estrategia.

7. Esta referencia sirve especialmente para evitar errores como el de suponer que a partir de la decisión política se puede remodelar una sociedad como si ésta fuera una materia inerte, o el de creer que la adopción de ciertas recomendaciones tecnocráticas constituye la solución de todos los problemas. Toda estrategia actúa sobre estructuras sociales formadas a lo largo de la historia de los países de la región, en relación a identidades y solidaridades nacionales de diverso carácter, a estructuras económicas de desigual potencialidad y a estructuras de poder que favorecen más o menos el cambio social.

#### B. CONDICIONES DE LA ESTRATEGIA

8. La estrategia social no puede concebirse sin una recuperación o una superación de las tasas anuales de incremento del producto interno bruto por habitante registradas en la región en los decenios de 1960 y 1970. El crecimiento no sólo es la condición indispensable para generar los bienes con los que atender las necesidades sociales y el empleo requerido para incorporar a la actividad y a la sociedad a los actuales desempleados y los numerosos jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo de aquí al año 2000, sino también es condición necesaria para la creación de puestos de trabajo que exijan calificación y tecnificación, lo que favorece la movilidad social mediante la selección y la promoción de los individuos más formados y capaces.

9. Las condiciones económicas a que está sujeta la región, como consecuencia de transferencias al exterior de capitales equivalentes a varios puntos de su producto interno bruto para atender las obligaciones del endeudamiento externo, genera una doble crisis de la economía y de la capacidad

financiera del Estado. Esta crisis hace extremadamente difícil en algunos casos, y virtualmente imposible en otros, disponer de los recursos indispensables para atender las situaciones de pobreza y extrema pobreza y promover el desarrollo social. Los países han registrado incrementos desconocidos de la desocupación y la subocupación, fenómenos de crisis alimentaria - incluso en países cuya población históricamente estuvo bien alimentada - reducción del ingreso disponible a nivel nacional y aun más a nivel de tramos de población incluidos en el 50% inferior de la escala, deterioro de los servicios sociales y de la seguridad social, y manifestaciones de desintegración. Ante estos fenómenos los Estados sólo han podido reaccionar en forma muy limitada, en algunos casos por la creciente reducción del gasto global, y en todos ellos por la reducción del gasto dedicado a inversiones y a política social. La estrategia que se presenta tiene como otra condición necesaria una modificación esencial de los efectos internos derivados de la naturaleza del tipo de ajuste económico impuesto por las condiciones de refinanciamiento externo.

10. Las políticas económicas y las políticas sociales son dimensiones inseparables del desarrollo. Su integración recíproca es también condición de la estrategia y supone: a) una fuerte acumulación que se traduzca en inversión, como condición para la generación de empleo, y b) una progresiva distribución, que implique ampliar el mercado de consumo, crear empleos y mejorar la atención y formación de recursos humanos para que sean plenamente utilizables en la economía. La integración de ambas políticas es la base de la democracia. Esta es incompatible con un proceso en que un sector concentra capitales, ingresos y acceso al trabajo, articulados en la racionalidad económica de un mercado limitado, mientras el resto de la población es excluida de dicho mercado y atendida, en su pobreza, con políticas sociales de tipo asistencialista.

11. Las políticas y estrategias para el desarrollo social de una región que contiene sociedades en mayor o menor grado diferenciadas, con requerimientos crecientes de capacidades humanas jerarquizadas, deben necesariamente combinar la superación de la pobreza, el logro de una equidad mínima para todos los miembros de la sociedad y la satisfacción razonable de las demandas de grupos con diferentes posiciones en el orden social. Las sociedades latinoamericanas y del Caribe no se reducen a una dicotómica distribución interna de pobres y no pobres. Entre éstos últimos existen diferentes situaciones de ingreso, de necesidades sociales y de cultura. La política social debe evitar la concentración de los recursos públicos en determinados grupos, lo que va en desmedro de sectores rurales y urbanos más pobres, y procurar asignar cuidadosamente los escasos recursos disponibles para asegurar una progresividad en la distribución del ingreso. Sin embargo, también debe evitar que los cambios realizados con este propósito reduzcan a la condición de pobres a grupos que actualmente no lo son, entre otras razones, por efecto de las propias políticas sociales.

12. Las transferencias de alimentos y la atención primaria de salud que son indispensables en lo inmediato deben estar vinculadas a políticas que abarquen no sólo el corto, sino también el mediano y el largo plazo, y que se propongan objetivos en relación con las personas y en relación con las instituciones económicas, los que se presentan en detalle a lo largo del presente documento. Las políticas de subsidios en bienes para los sectores de la población que se encuentren en situaciones de alto riesgo tienen la más alta prioridad, tanto por razones humanitarias y de solidaridad como por su valor como inversiones en recursos humanos. Dichas políticas deben cumplir la doble función de atender las emergencias sociales inmediatas y de crear las condiciones para la aplicación de una estrategia más completa.

13. Tomando en cuenta la magnitud de la población actualmente afectada por la pobreza, así como la desigualdad existente, aún antes de la crisis, en cuanto al acceso a los servicios sociales, a las ocupaciones modernas y a adecuadas condiciones de ingreso, la estrategia deberá fijar prioridades y no recoger aspiraciones incongruentes con la magnitud de los problemas y la limitación de los recursos. Las prioridades de la estrategia pueden sintetizarse como sigue:

- a) Políticas tendientes a evitar la reproducción de la pobreza, la exclusión y la segmentación social en las nuevas generaciones;
- b) Políticas de incorporación de la juventud a las ocupaciones en los sectores más dinámicos de la economía;
- c) Políticas de equipamiento de bienes de producción, instalaciones de uso social y sistemas de apoyo, con miras a aumentar la productividad de los recursos humanos existentes;
- d) Políticas de generación de empleo productivo;
- e) Políticas de distribución de ingresos y activos.

14. Todas estas prioridades apuntan al logro de un desarrollo que implique que los miembros de la sociedad tienen derecho a acceder y disfrutar de tres patrimonios básicos: el patrimonio biológico, representado por el adecuado desarrollo de las condiciones físicas e intelectuales; el patrimonio cultural, expresado en el acceso y aprovechamiento de la educación y la capacitación, y el patrimonio económico, en su doble vertiente de percepción de ingresos y de participación en los activos económicos.

15. Tanto las políticas de emergencia como las de subsidio a los sectores pobres y las de reorientación de las políticas sociales deben ser diseñadas teniendo por objetivo final la creación de las condiciones de integración social que son la base del desarrollo productivo. Esto supone que el desarrollo social tiene por objetivo establecer la ciudadanía social, es decir lograr para todos ciertas condiciones básicas de desarrollo biológico, formación intelectual y laboral y acceso a los ingresos. Esta ciudadanía social constituye el fundamento de la ciudadanía política que es a su vez la base de los sistemas democráticos de los países de la región.

16. Las estrategias nacionales - según condiciones de desarrollo e impacto de la crisis externa - podrán poner énfasis desde el inicio en políticas de tipo general, a las que tenga acceso universal toda la población o en políticas dirigidas hacia grupos de extrema vulnerabilidad. Sin embargo, éstas últimas tendrán que procurar que los sectores sociales excluidos vayan adquiriendo progresivo acceso a los servicios y a los bienes que les permitirán alcanzar las condiciones básicas de que disfrutaban los grupos sociales incluidos, especialmente en lo relativo a que no se reproduzca la pobreza y la exclusión.

17. El logro de la integración social supone que las personas por su condición de ciudadanas, tienen derecho a participar en el sistema político, a organizarse para defender sus derechos de trabajadores, de consumidores o de partícipes en organizaciones sociales, en la perspectiva de una democratización creciente del poder político y social.

## II. ARTICULACION DE LA ESTRATEGIA

### A. DISEÑO

18. La estrategia comprende dos grandes conjuntos de acciones que pueden emprender los Estados con el apoyo y la movilización de las respectivas sociedades.

19. El primer conjunto de acciones es el relativo a las personas, y se refiere a la creación de las condiciones necesarias para su plena incorporación a la vida útil y para su seguridad social básica. Comprende políticas de salud y protección social durante el embarazo, parto y primera infancia; de educación de tiempo completo, integrada con servicios de salud y alimentación, de capacitación de los jóvenes y de los adultos; de equipamiento en bienes productivos y de uso social y de sistemas de apoyo a proyectos comunales y sociales; y finalmente, de prestaciones básicas en caso de incapacidad. Todas estas políticas apuntan a evitar que se reproduzcan, de una generación en otra, las condiciones de pobreza y exclusión de ciertos grupos de la sociedad, con miras a la integración social y a la ciudadanía social mencionadas en el capítulo anterior.

20. El segundo conjunto de acciones es el relativo a las instituciones económicas y se refiere a la creación de las condiciones necesarias para valorizar los recursos humanos, ampliar los mercados y lograr una eficiencia productiva y social para la región. Comprende políticas de ajuste estructural con equidad, de inversión y de composición del crecimiento de empleo productivo, de distribución del ingreso, y finalmente orientaciones para la participación del Estado en el ámbito económico. El conjunto de estas políticas implica cambios en el estilo de desarrollo, con importantes repercusiones para la situación del empleo en la región.

21. Puede entenderse, en un nivel abstracto, que un Estado determinado concentra la mayor parte de sus esfuerzos y recursos en las políticas puramente sociales, en el entendido que éstas logran individuos en plena posesión de su patrimonio biológico y cultural, y éstos pueden así acceder a las condiciones básicas para integrarse a la sociedad y comportarse como ciudadanos políticos plenos, interviniendo en la orientación del desarrollo y en la distribución de sus beneficios. Puede también concebirse que un Estado tome el rumbo contrario y concentre sus recursos y esfuerzos en la modificación de las instituciones económicas, en especial el empleo y las remuneraciones, en el entendido que de lograrse niveles satisfactorios en ambos aspectos, las familias podrán adquirir seguros que los protejan y bienes y servicios para su reproducción biológica, y también obtener formación educativa y de capacitación laboral para sus hijos. La comparación entre ambas actitudes - inexistentes en la historia en cuanto tipos puros - permite distinguir dos categorías de acciones que, si bien son complementarias, corresponden a formas cualitativamente diferentes de enfrentar las políticas sociales y lograr la superación de la pobreza.

22. Tomando en consideración la segmentación social que arrastra desde el pasado la región y la necesidad de una acción sistemática orientada a crear las bases biológico-culturales de superación de la pobreza, las políticas destinadas a evitar la reproducción de la pobreza constituyen la clave de una estrategia que se propone haber logrado en el año 2000, dar a cada niño las bases adecuadas para su desarrollo biológico y mental, con miras a lograr su plena incorporación a la vida económica y social. En este marco, la pobreza se considera un fenómeno complejo en el que se manifiestan las carencias del desarrollo biológico y cultural de las personas, además de sus privaciones económicas. Si bien éstas últimas pueden superarse en lo inmediato con transferencias y subsidios, la mera satisfacción de las necesidades de alimentos no basta para lograr la integración de los pobres.

23. Con el objetivo de romper el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza - lo que implica una atención preferencial a niños y jóvenes - la estrategia considera prioritaria la atención a los grupos sociales más vulnerables. Hacia ellos deben dirigirse en primer lugar sus acciones, las que posteriormente podrán extenderse como servicios regulares a toda la población. Dichos grupos sociales prioritarios son:

a) La población indígena - en los países en que ésta existe - o la población culturalmente separada por barreras lingüístico-culturales. Estos grupos registran en promedio los indicadores más desfavorables, desde mortalidad infantil a ingresos monetarios, y los más difíciles procesos de incorporación de las nuevas generaciones, dado lo limitado e inadecuado de los servicios sociales que se les brindan.

b) La población rural, cuyos mayores volúmenes corresponden a las regiones y países de menor desarrollo. A pesar del acentuado proceso de urbanización, se estima que hacia 1985 el 40% de la población menor de 5 años tenía residencia rural. En este sector de la población se registran las carencias más agudas en cuanto a alimentación, salud y educación, y hasta la fecha ha sido de hecho discriminado en el ejecución de las políticas sociales.

c) La población urbana pobre de áreas no metropolitanas, cuyos promedios de ingreso familiar, salvo excepciones, son inferiores a los de familias de posiciones similares residentes en capitales y ciudades que son polos de desarrollo. También la cantidad y la calidad de la infraestructura de servicios sociales son inferiores a las metropolitanas, aunque en las ciudades menores la calidad de los servicios pueda mejorar por participación comunitaria y mayor dedicación de los recursos humanos. Políticas activas de generación de empleos y mejoramiento de la calidad de los servicios sociales son condición indispensable para incorporar esa población al proceso de movilidad social.

d) La población urbana pobre de áreas metropolitanas afectada por antigua y prolongada marginalidad. En todas las grandes ciudades, incluso de los países que registraron importantes tasas de crecimiento del empleo en las décadas pasadas, ciertos sectores sociales no pudieron incorporarse al proceso de movilidad social. Ya sea por limitada comunicación lingüística, por analfabetismo y marginalidad cultural o por ausencia de capacitación laboral mínima, se han generado sectores de adultos inhabilitados para incorporarse al trabajo regular, los que a través

de sus familias, producen en las generaciones siguientes una marginalidad permanente. La incorporación a la sociedad de las nuevas generaciones de estos grupos exige conjuntos de políticas específicas de atención a las etapas de reproducción y de formación cultural de los niños y jóvenes, además de atención a los hogares.

e) Las familias de jefatura femenina. En cada una de las categorías precedentes, las familias cuya jefatura está a cargo de mujeres son las más pobres y las más propensas a reproducir de una generación en otra la pobreza y la exclusión. Esta categoría de familias está en rápido crecimiento tanto en las sociedades rurales como las urbanas, y a pesar de que se ha comprobado que están en condiciones de alto riesgo, las políticas públicas para su protección son inexistentes o de ínfimo alcance.

24. Las políticas incorporadas a la estrategia se orientan en función de un concepto de equidad funcional para el proceso de desarrollo. En relación a las personas, éstas se proponen:

- a) Formar, capacitar e incorporar recursos humanos actualmente excluidos o que sólo aportan mínimamente a la formación del producto nacional.
- b) Ampliar la capacidad de los mercados nacionales con una oferta de trabajo más calificada y con una mejor dotación de infraestructura para la producción y usos sociales.
- c) Promover la modernización de los conocimientos y de las capacidades de los recursos humanos para lograr una organización nacional más eficiente de la producción de bienes y servicios y preparar la sociedad para los desafíos de las nuevas modalidades de tecnología.
- d) Promover la integración social con miras a reunir mayores capacidades personales para tareas innovativas, y, como base de la consolidación democrática y de los acuerdos sociales, formas de cooperación eficiente que dinamizan el desarrollo.

25. Dentro del concepto de equidad funcional para el desarrollo, las acciones en relación a las instituciones económicas se proponen:

- a) Generar empleo productivo para incorporar en el sector moderno, de acuerdo a sus calificaciones, a la fuerza de trabajo actualmente desempleada y subempleada, y mejorar asimismo la capacidad de producción de los sectores informal urbano y agrícola tradicional, también con miras a hacer uso del capital humano no utilizado.
- b) Promover una política dinámica de inversiones que incremente significativamente su nivel actual, aumente su eficiencia y cambie su composición, a fin de expandir el desarrollo de aquellos sectores más vinculados al empleo y a la producción.
- c) Aplicar políticas de remuneraciones y de distribución de ingresos y activos que contribuyan a aumentar la producción, a ampliar los mercados y a expandir la capacidad de consumo de bienes básicos de la población.
- d) Promover una mayor eficiencia económica del Estado, aumentar su capacidad de captación de recursos y reorientar el gasto hacia el apoyo a las actividades productivas y a los rubros del gasto social que respalden las políticas de desarrollo humano.

## B. FORMAS DE EJECUCION

26. La ejecución de la estrategia tiene que distinguir entre la dimensión del corto plazo, por un lado, y las del mediano y largo plazo, por otro. En la actual coyuntura, para distinguir entre ellas debe tomarse en cuenta si la economía se encuentra en etapa de ajuste o si ha logrado superarlo y establecer bases para un crecimiento económico positivo. Estudios recientes de la CEPAL señalan que algunos países, luego de tres a cinco años de retroceso, han completado sus ajustes económicos y reiniciado el proceso de crecimiento mientras otros aun están realizando los ajustes monetarios y productivos que les permitirán recuperar el crecimiento. Para los últimos, la alternativa es realizar ahora un ajuste expansivo y socialmente equitativo; para los primeros, se trata de consolidar los logros de un ajuste expansivo, o bien, en caso de ajustes recesivos, de superar los desequilibrios e injusticias creados por estos últimos. En el corto plazo, en las economías en etapa de ajuste predominarán las políticas de emergencia, en especial en cuanto a alimentos, salud y empleo. En las que superaron dicha etapa, si bien se mantendrán selectivamente algunas de las políticas de emergencia, se iniciará también la atención a los grupos más vulnerables en la perspectiva de superación definitiva de la pobreza, así como la planificación de sus políticas sociales con vistas a la integración social.

27. Los países tienen no sólo estructuras económico-sociales diferentes y distinto grado de desarrollo, sino también modalidades de políticas sociales de naturaleza diversa. Esquemáticamente, los tipos de servicios y prestaciones sociales en la región se pueden clasificar como sigue:

a) Países de temprano desarrollo y modernización, con servicios sociales de tipo universalista, cuya cobertura se extiende a toda la población, pero con menos acceso e inferior calidad para los sectores marginales.

b) Países que tuvieron una alta tasa de crecimiento económico y que, a pesar de haber procurado constituir sistemas universalistas, obtuvieron en los hechos una oferta sofisticada para los grupos superiores y otra de inferior calidad para el resto de la población.

c) Países de menor desarrollo relativo, cuya oferta de servicios quedó restringida a la población urbana más integrada.

De esta clasificación esquemática se desprende que los países, en la ejecución de la estrategia, tendrán tareas diferentes; para algunos se tratará de perfeccionar las instituciones y completar la gama de servicios; para otros, de superar el carácter dual de la oferta; para los últimos, de iniciar un adecuado proceso de universalización.

28. La estrategia, tal como está formulada, se presta para múltiples formas de ejecución, siempre dentro de las condiciones indicadas en el capítulo anterior. La forma que tome en cada caso dependerá de las condiciones y de las disponibilidades del país de que se trate. Así, un país puede iniciar sus acciones actuando sobre las instituciones económicas; otro, sobre las condiciones que afectan la reproducción de la pobreza. En el plano económico, un cambio en el patrón de la

distribución de ingresos, por ejemplo, puede generar en un país mayor empleo, a través de la demanda de bienes salariales; en otro, en distintas condiciones, puede afectar negativamente el balance de pagos o generar inflación. En el plano de las políticas sociales, el cambio puede iniciarse con la formación y capacitación de jóvenes, para retirar fuerza de trabajo del mercado, o bien con una cadena de acciones en salud, alimentación y educación en relación con embarazo, parto y primera infancia, si el país dispone de una dotación abundante y desaprovechada de recursos humanos en esos campos. La estrategia tiene también la flexibilidad necesaria como para que ciertas acciones correspondan a emergencias y otras a las tareas de superación estructural de la pobreza y de formación sistemática de recursos humanos.

### C. EL ESTADO Y LA EJECUCION DE LA ESTRATEGIA

29. Todos los gobiernos de la región cuentan con una dirección económica unificada, mediante un liderazgo ejercido por un ministerio o mediante la existencia, institucionalizada o no, de un equipo económico. No sucede lo mismo en el campo social. Independientemente de la forma institucional que se considere más adecuada en cada país, existe una necesidad, común a la región, de que las políticas sociales estén integradas entre sí -el ejemplo más claro de ello se da en la necesidad de atención integral a las familias, que abarca diversas políticas sectoriales- y también con las políticas macroeconómicas. En esta situación, la ejecución de una estrategia exige, en el plano institucional, la creación de una fórmula jurídica adecuada que permita la acción de un "ejecutivo social", con capacidad para definir el conjunto de las políticas sociales, asegurar la integración entre ellas, establecer las prioridades y respaldar las políticas con adecuado instrumental técnico y de evaluación, todo ello en estrecha vinculación con las políticas macroeconómicas.

30. Para los Estados de la región -que, en cuanto organizaciones, presentan importantes diferencias en cuanto a su escala posible de acción, su grado de racionalización administrativa y los recursos con que cuentan- el problema de los recursos humanos calificados para llevar adelante sus políticas no se plantea sólo en términos de la disponibilidad de dichos recursos en el país respectivo, sino también de la capacidad de atraer a éstos hacia las funciones públicas, lo que entre otros aspectos implica niveles adecuados de remuneración.

31. Para la ejecución de la estrategia resulta indispensable un esfuerzo sistemático de formación y capacitación del personal del sector público, desde el nivel de planificación y diseño de políticas hasta el de su ejecución en el plano municipal o comunal. El éxito de la ejecución de las políticas sociales depende en gran medida de la adecuada capacitación de los funcionarios que las aplican, sobre todo cuando dichas políticas se dirigen a los sectores de pobreza, cuya escasa o nula organización social hace que dependan más que otros sectores de la eficiencia del aparato administrativo público.

32. La ejecución de la estrategia también pone de relieve la necesidad de corregir las graves deficiencias existentes en materia de información sistemática sobre las situaciones sociales nacionales, y sobre todo de información desagregada según grupos de ingreso o grados de vulnerabilidad. Una profunda revisión de los sistemas de información y evaluación sociales, que incluya la incorporación de adecuadas tecnologías de programación, dotaría al Estado de un sistema de indicadores sociales regulares que permitan, tanto para la coyuntura como para el mediano y largo plazo, formular y diseñar políticas, ejecutar programas y actuar ante las emergencias sociales.

33. El grado de centralización de las decisiones y de la ejecución de las políticas varía mucho en la región, y no siempre se corresponde

con la mayor eficiencia técnica de las políticas aplicadas. En principio, los grupos sociales de menores recursos, y en especial los pobres, tienen más probabilidades de atención para sus demandas potenciales y reales de servicios sociales cuanto más cercano se encuentre el centro de decisiones. Sin embargo, la descentralización no asegura de por sí una mayor eficiencia ni mayor equidad. Para que así lo haga es necesario, en primer lugar, que cada unidad administrativa reciba no sólo la delegación de autoridad, sino también los recursos equivalentes a la población que debe atender, de modo que los servicios tengan una calidad homogénea para los distintos estratos de la sociedad y en todo el territorio nacional. Existen en la región precedentes de larga data en relación con desigualdades flagrantes (por ejemplo, en servicios como la educación primaria) porque su financiamiento se hizo depender de los recursos de la unidad administrativa local. En segundo lugar, los aspectos técnicos de los servicios deben tener respaldo, orientación y personal nacional de calidad homogénea. El Estado central ha cumplido históricamente un papel racionalizador técnico que sólo ha podido ser sustituido en el caso de unidades locales correspondientes a polos de desarrollo, cuya gran escala y abundantes recursos les ha permitido tener niveles técnicos iguales o superiores a los de la administración central. Por último, para que las demandas sociales de los sectores menos privilegiados sean consideradas en la definición de la orientación de los servicios, se hace necesario que las organizaciones administrativas locales se fundamenten en la participación democrática.

34. La ejecución de la estrategia supone un importante esfuerzo colectivo y además la estabilización en sus niveles absolutos actuales de la participación de algunos sectores en los beneficios sociales, en aras del incremento de la participación de otros actualmente más postergados. Esto implica la existencia de un consenso nacional que dé sustento a las políticas, que encauce las motivaciones solidarias y que acepte e impulse un modelo de desarrollo con equidad. El sistema político es el espacio en que se puede y debe procesar ese consenso nacional, a través de las distintas modalidades institucionales de los países. En cualquiera de sus formas, supone la sensibilización de los distintos grupos ante los problemas sociales del país, la explicación de la estrategia que se asume y de los resultados que se esperan en el largo plazo, y la demostración de los beneficios que tiene un desarrollo con equidad para el crecimiento económico y para la creación de una sociedad nacional plena.

35. La pobreza y las privaciones sociales están vinculadas estructuralmente con la forma en que se distribuye el ingreso, lo que a su vez está asociado a la distribución del poder social. En parte, la pobreza económica es resultado de una pobreza política, que se manifiesta en la falta de medios (tanto materiales como de conocimientos sobre la sociedad) para organizarse; en la dificultad de movilizarse en forma autónoma y de contar con líderes propios; en la falta de

capacidad para vincular conceptualmente sus personales situaciones de pobreza material con la estructura social y de poder; y en la carencia de instrumentos para hacer efectivas sus demandas, por cuanto no se cuenta con capital ni con participación sindical. En este sentido, los derechos ciudadanos -voto universal y libre práctica de organización social- han constituido el principal medio de reducir las condiciones extremas de pobreza, ya que el cambio de las relaciones de poder social es indispensable para que el Estado asuma las estrategias macroeconómicas y sociales de superación de la pobreza. A ésto cabe agregar que, para los actualmente marginados, las relaciones sociales se establecen directamente con el Estado, y no como en el caso de los trabajadores, a través de las empresas. Asimismo, la modificación del patrón de remuneraciones de los asalariados de menor calificación ha estado siempre vinculada a la organización sindical y política. Esto no sólo se demuestra mediante los precedentes de la región, sino también en la historia de los países hoy desarrollados. En consecuencia, los derechos de los trabajadores a organizarse en sindicatos libres, y de los habitantes urbanos y rurales a organizarse en asociaciones autónomas, constituyen las bases de un sistema político capaz de superar la pobreza.

36. La estrategia supone que el Estado, la empresa privada y las organizaciones sociales y comunales reconozcan la necesidad de coordinar sus acciones para el desarrollo, partiendo de que el objetivo de la superación de la pobreza y la inequidad es indispensable para lograr un desarrollo que deparará beneficios a la sociedad en su conjunto y a cada uno de los agentes económicos y sociales considerados en forma individual. En este sentido, al Estado le corresponde un papel crucial, porque entre el conjunto de sus responsabilidades le cabe orientar y planificar las políticas de desarrollo y concentrar y canalizar los recursos económicos necesarios para la transformación. Por su parte, al sector privado le corresponde participar en las estrategias de inversión, de crecimiento y de generación de empleo, y cabe esperar que asuma además una parte de la ejecución, financiamiento o apoyo a los servicios sociales destinados a evitar la reproducción de la pobreza y a otorgar protección social básica. A las organizaciones sociales y comunales, a su vez, les corresponde básicamente fortalecer la intervención ciudadana en el desarrollo, participando en el diseño, organización y ejecución de las políticas sociales, lo que les permite obtener servicios más adecuados a sus necesidades y reducir los costos de éstos mediante la participación comunitaria. La ejecución de políticas sociales por parte de organizaciones cooperativas y asociativas genera además espacios para la práctica democrática.

37. La estrategia al señalar ámbitos de acción para el Estado, para el sector privado y para la gestión local o comunitaria, postula que la vinculación y armonización de dichos ámbitos permite superar los inconvenientes o insuficiencias que cada uno de ellos puede presentar individualmente, y que suelen cifrarse en la limitada capacidad

de gestión del Estado, en la falta de motivación del sector privado y en los riesgos de insuficiencia técnica o de arbitrariedad en la gestión comunitaria.

38. Todo lo señalado hasta aquí supone una acción sistemática de fortalecimiento de la capacidad del Estado y una racionalización de su organización y objetivos. Para ello, y para que el Estado pueda cumplir adecuadamente el papel que le corresponde en la ejecución de la estrategia, sería necesario:

- a) Ampliar la capacidad financiera del Estado incrementando la tributación sobre el consumo suntuario y sobre los ingresos más altos, y poniendo particular énfasis en la tributación directa sobre ingresos y activos, con miras a corregir la distribución a lo largo del tiempo;
- b) Aplicar una progresividad similar al conjunto de tarifas de los servicios públicos, para que sus costos no recaigan desproporcionadamente sobre los sectores de bajos ingresos;
- c) Reorientar el gasto público actualmente dedicado a funciones no productivas (como por ejemplo el gasto militar) hacia inversiones productivas y políticas sociales;
- d) Reorientar el gasto social hacia la atención a grupos desprotegidos y hacia el establecimiento de servicios públicos de calidad homogénea;
- e) Lograr una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas (el "ejecutivo social", ya mencionado);
- f) Alcanzar una eficiencia muy superior a la histórica, mediante los instrumentos de programación, información sistemática y capacitación a los que ya se ha hecho referencia.

### III. ACCIONES EN RELACION CON LAS PERSONAS Y LAS INSTITUCIONES SOCIALES

#### A. LAS ESTRATEGIAS PARA EVITAR LA REPRODUCCION DE LA POBREZA Y LA INEQUIDAD EN LAS NUEVAS GENERACIONES

39. La experiencia del desarrollo de la región en las décadas pasadas demuestra que, a pesar de sus logros en crecimiento económico, en cambios en la estructura de la producción y de la ocupación y en los significativos incrementos en los niveles educativos, no se han establecido las condiciones adecuadas para superar la pobreza y asegurar la equidad social. Más aún, diversos indicadores demuestran que ciertos sectores sociales quedaron comparativamente rezagados - en relación a los que se incorporaron en forma plena al circuito moderno de la producción, el consumo y la cultura - y que transmiten a sus hijos su condición de pobreza. La exclusión relativa no podrá, en consecuencia, superarse sólo mediante una tasa más elevada de crecimiento del producto por habitante; se hace necesaria además una política que ataque a las causas de la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones. Esto implica, como ya se ha dicho, tratar de establecer una adecuada formación biológica, social y cultural de los nuevos integrantes de la sociedad, para que éstos tengan una mínima homogeneidad de condiciones al llegar a la vida adulta y activa.

40. En la medida en que las sociedades son más complejas, la formación inicial de los individuos no sólo tiene que ser más prolongada e integral, sino que determina más sus posibilidades futuras de integración a la sociedad. Es decir, la condición de pobre y excluido comienza a definirse en la gestación materna, en la atención de parto, en la alimentación, salud y estimulación precoz en la etapa preescolar y en el conjunto que forman la educación, la salud y la alimentación en la etapa de educación básica. El fenómeno de la perpetuación intergeneracional de la pobreza ilustra la intrincada relación de la reproducción biológica con la social y con la cultural en el largo ciclo de formación de los seres humanos.

41. Tanto por la acelerada transición de las estructuras sociales que registró la región (y que dejó al margen a ciertos grupos sociales) como por lo inequitativo de la distribución de los beneficios del desarrollo en aspectos tan básicos como la alimentación, la salud y el desarrollo cultural (bases del desarrollo intelectual), se han generado entre los niveles de las familias distancias que sólo pueden ser superadas con una acción de largo plazo con miras a crear condiciones sociales que aseguren el desarrollo homogéneo de las nuevas generaciones en todos los estratos sociales.

42. Respecto de este tema, las acciones que se definan en el presente determinarán la disponibilidad de recursos humanos en el futuro, y la posibilidad de que la región evite llegar al siglo XXI con un rezago de sus recursos humanos

manifestado en déficit físicos, menor desarrollo intelectual, altos porcentajes de analfabetismo absoluto o funcional, y una formación educativa básica de bajo nivel y ajena a los códigos científicos y tecnológicos contemporáneos. A este respecto, conviene recordar que los países desarrollados han fijado como meta para el año 2000 un 80% de cohortes juveniles con educación secundaria completa. Las políticas de largo plazo - indispensables en este campo, por tratarse de la formación de las personas y de su lapso de vida - insisten en que la formación biológica, social y cultural inicial es indispensable no sólo para constituir la ciudadanía, sino también para fundamentar en el futuro programas de capacitación laboral y de reciclaje de mano de obra, que se harán cada vez más necesarios en vista de los sucesivos cambios tecnológicos que impone el desarrollo.

1. Políticas de seguro de salud y protección social durante el embarazo, parto y primera infancia.

43. Una de las manifestaciones más graves de la pobreza y la inequidad es la mortalidad infantil. La región, en promedio, tiene aún muy elevados registros de mortalidad, especialmente en el tramo de edad 0-1 años, con grandes diferencias según los países. Las tasas más elevadas se registran en los países con mayor porcentaje de población rural, con menor nivel de educación de las madres y con déficit considerables en la provisión de agua potable y en la evacuación de excretas. Sin duda alguna existe una asociación en los casos extremos entre mortalidad infantil y producto interno bruto por habitante, pero este indicador no es totalmente determinante, como lo demuestran las diferencias en las tasas de mortalidad de países cuyo PIB es similar. En cambio, es muy significativa la asociación entre la mortalidad infantil y la distribución del ingreso y el nivel de educación de las madres dentro de cada país, ya que la mortalidad se registra fundamentalmente en los hogares de bajos ingresos y de madres no educadas. Incluso en ciudades donde la casi totalidad de los partos son atendidos en clínicas y hospitales, las tasas de mortalidad fluctúan enormemente según la estratificación social de los barrios, y aún más según el perfil de las familias en cuanto a ingresos, educación e integración a la organización social.

44. La decisión gubernamental y social de aplicar políticas destinadas a reducir la mortalidad infantil ha tenido resultados muy favorables. Para llevarla a la práctica existen acciones de comprobada efectividad y bajo costo, como las promovidas por el UNICEF en la Estrategia para la Supervivencia y Desarrollo Infantil: vacunación universal entre 0 y 4 años contra las cinco enfermedades infecciosas más frecuentes, sales de rehidratación oral para controlar la diarrea, uso masivo de gráficos para controlar el crecimiento y desarrollo infantil, apoyo a la prolongación de la lactancia materna, educación de la mujer, espaciamiento entre los partos y suplementos alimentarios. Estas acciones suponen una estructura de servicios de salud cuya acción llegue a la población rural y los pobres urbanos, así como políticas de educación para cumplir las funciones maternas.

45. Junto con aplicarse las políticas más urgentes, deben establecerse las bases de una política más amplia de familia, con miras a la eliminación del conjunto de causas que influyen en la mortalidad infantil y a la superación de los factores que, en la gestación y en la infancia, inciden en la disminución de las capacidades de los seres humanos. La estrategia propone la constitución de sistemas nacionales de atención a la reproducción biológica que incluyan controles médicos de las mujeres embarazadas, provisión de los medicamentos necesarios, otorgamiento de alimentación complementaria (en caso necesario), atención de parto por personal de salud competente y posteriormente controles médicos y suplementos alimenticios para los niños durante la primera infancia. A pesar de los avances registrados, estas metas están aun por lograrse en la generalidad de los países.

46. En muchos países de la región existen servicios e infraestructura médica que permitirían, con un esfuerzo adicional, atender al sector de mujeres actualmente sin acceso a ellos. En otros países ya se ha comprobado que esta alternativa es viable y que los costos de la universalización de los servicios materno-infantiles son relativamente bajos. En países cuya infraestructura es muy limitada y existe mucha población rural, las carencias podrían compensarse parcialmente mediante procesos de movilización social y un manejo creativo de las técnicas de educación a través de los medios de comunicación.

47. En muchos países de la región existen, sin embargo, abundantes recursos humanos médicos y paramédicos que encuentran dificultades para incorporarse al ejercicio profesional. En otros, es posible utilizar la alta dotación de estudiantes de educación media prolongada y de educación superior para orientarla hacia formaciones paramédicas de atención al parto. En países de bajos recursos se puede utilizar este tipo de personal en la atención domiciliaria o en centros de atención periféricos en áreas rurales, en pequeñas poblaciones o en sectores marginales urbanos con la metodología de Atención Primaria de Salud (APS) recomendada por la Organización Mundial de la Salud y el UNICEF.

48. La región tiene hoy día condiciones mucho más favorables que en el pasado para el establecimiento de sistemas integrales de atención materno-infantil:

- a) La población se encuentra más concentrada, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y se cuenta con un sistema de comunicaciones que facilita el desplazamiento de las personas y de las unidades móviles de atención sanitaria.
- b) Los niveles educativos de las madres jóvenes han mejorado mucho, tanto por la vía de la educación formal como de la informal, lo que facilita la educación para la maternidad y la educación sanitaria.
- c) Los incrementos en la producción de alimentos, en especial de leche, y en la elaboración de alimentos de bajo costo, permiten que los programas de complementación alimentaria sean accesibles incluso para los países de PIB más bajo.

d) Existe actualmente en la región mucho mayor disponibilidad de personal con educación postsecundaria y un nivel de remuneración que permitiría contrataciones masivas en estos programas, lo que lograría a la vez ocupar los recursos humanos ya formados y evitar grandes gastos en una primera etapa.

49. En la estrategia regional se considera que actualmente es viable la constitución de un servicio nacional de salud con una red de instituciones y servicios materno-infantiles, y que esta depende casi exclusivamente de la decisión política. Si bien la organización del sistema variará según las circunstancias de cada país, se prevé que algunas funciones educativas, de registro y de distribución de alimentos pueden ser asumidas por la vasta red de instituciones educativas existente en los países y también por servicios de solidaridad, voluntariado o servicios sociales obligatorios, lo que tendría a la vez otra ventaja: la de incorporar a los grupos más favorecidos al esfuerzo social nacional en favor de la salud materno-infantil.

50. La estrategia otorga también gran importancia a una política de educación familiar en lo relativo a la salud durante el embarazo, a la información y preparación para el parto y a la atención a la salud y alimentación del niño, para evitar los efectos de los errores que suelen transmitirse por la vía de la familia o del vecindario. En dicha política deben participar activamente el sistema educativo formal, los medios de comunicación de masas y los centros de salud y de educación comunales. Este esfuerzo debe extenderse a la estimulación precoz, la formación del lenguaje y el aprestamiento preescolar de los niños, cuyo positivo resultado se ha comprobado en proyectos pilotos realizados en muchos países de la región.

51. Los programas de educación para las funciones familiares tienen asimismo que suministrar a las familias información sobre sexualidad y reproducción. En la mayoría de los casos existe en los hechos una desigualdad en el acceso a la información, comparable a la desigualdad de educación y de cultura: las familias rurales y las familias pobres urbanas carecen de conocimientos y no logran obtener información, y tienen mayor número de embarazos no deseados. Dada la precariedad de los recursos con que cuentan para la atención de sus hijos, es muy probable que ésto conduzca a reproducir una y otra vez el ciclo de la pobreza.

2. Políticas de educación de tiempo completo integradas con servicios de salud y alimentación para niños entre 4 y 14 años

52. El desigual acceso y participación de los grupos sociales en el capital cultural que dispone una sociedad es -junto a la desigualdad en el desarrollo biológico, en la distribución del ingreso y en la participación en el poder- una de las causas fundamentales de la perpetuación de la pobreza y el mantenimiento de la inequidad social. A través de la formación educativo los seres humanos adquieren los códigos- especialmente lingüísticos y matemáticos- en los que se funda la capacidad intelectual. La exclusión educativa o el acceso a instituciones en las que el proceso formativo es una mera apariencia condena a los individuos a permanecer a lo largo de sus vidas en una relación de integración muy limitada con la sociedad. En el extremo la condición de analfabeto equivale a una eterna minoría de edad en sociedades tan complejas como las actuales. Los países hoy desarrollados han ido fijando progresivamente metas cada vez más altas de educación obligatoria, en consonancia con las exigencias de un desarrollo que exige cada vez más preparación de los recursos humanos. La región, de acuerdo a sus medios y a los importantes avances ya logrados, puede tener como meta la cobertura de toda la población comprendida entre 4 y 14 años.

53. Si bien actualmente algunos países han hecho grandes avances en la cobertura de la educación, todos ellos tienen en común:

a) El escaso desarrollo de la educación inicial o preescolar, a pesar de su significación en el desarrollo de las capacidades y de su insustituible papel en la creación de condiciones de igualdad de oportunidades.

b) La desigual duración de la educación efectivamente obligatoria, que oscila entre 4 y 9 años, y la enorme diferencia en la calidad de la formación primaria y de los nuevos ciclos de básica que se dirige a la población rural, a las poblaciones urbanas marginadas, o a grupos de medianos y altos ingresos.

54. La estrategia propone proveer de educación de tiempo completo a todos los niños y adolescentes entre 4 y 14 años. Esta propuesta se basa en que el aprendizaje de los conocimientos y la socialización cultural depende en gran medida del "tiempo de exposición" de los niños al proceso educativo. Permanecer durante toda la jornada en establecimientos de educación significa no sólo recibir conocimientos, sino también participar en un lenguaje, en modelos de convivencia organizada y en los valores y comportamientos más estimados por la sociedad. Todo ello es indispensable para los niños de familias marginadas o pobres; éstas no sólo son pobres en términos monetarios sino también en el lenguaje y los conocimientos considerados válidos y dominantes en la sociedad. Los sistemas educativos vigentes en la región suponen implícitamente que los hogares están en condiciones de apoyar y completar la labor educativa.

En los hogares populares, en cambio, se carece de espacio físico y de circunstancias apropiadas para que los niños hagan sus tareas o estudien, y el medio en que éstos pasan la enorme mayoría de las horas termina por diluir y anular la influencia de la escuela.

55. La jornada completa de educación permitiría a las madres incorporarse a ocupaciones remuneradas o participar en otras actividades de la sociedad. Se liberarían así potencialidades muy considerables de generación de ingresos, así como capacidades innovativas que las mujeres -especialmente en los sectores populares- han demostrado poseer.

56. La educación preescolar y básica de tiempo completo requiere, para hacer reales los objetivos de aprendizaje y capacitación, integrarse con servicios de alimentación y salud. La educación presenta dificultades casi insuperables para niños con hambre, con enfermedades o con limitaciones visuales y auditivas. Por ello tiene que ser de alta prioridad hacer de la escuela una unidad integrada de servicios de educación, salud y alimentación. La propuesta tiene como antecedente histórico exitoso el de los servicios similares implantados en la inmediata postguerra en países europeos, que entonces tenían niveles de producto por habitante del orden de los que actualmente exhiben países de la región; éstos otorgaron prioridad a la educación básica de tiempo completo, con alimentación en todas las escuelas, como forma de lograr una homogeneidad social básica y preparar las nuevas generaciones para el esfuerzo de desarrollo. También en la región hay, a escala más reducida, experiencias valiosas.

57. Gran parte de las propuestas sobre educación básica de tiempo completo son aplicables a los "niños en circunstancias difíciles" (abandonados, huérfanos, refugiados en caso de guerra, y otros). Para ellos se requieren además, metodologías y programas sociales específicos e innovativos que superen la institucionalización del menor en ámbitos represivos, para apoyarse más en las familias y las comunidades, y para compatibilizar la instrucción con la obtención de ingresos, necesarios para la sobrevivencia de estos menores. En varios países de la región, el UNICEF, conjuntamente con la comunidad y con apoyo gubernamental, ha desarrollado metodologías preventivas de alta efectividad que pueden ilustrar el tipo de acciones que aquí se proponen.

58. La unidad educativa de tiempo completo y con servicios de alimentación y salud precisa de una dotación importante -aunque no cuantiosa en términos monetarios- de libros, bibliotecas, material escolar, equipamiento científico, calculadoras, computadoras y otros elementos, a fin de impartir una educación vigente y de calidad. Asimismo, el acceso de todos los niños a dichas unidades educativas impone una activa política de construcciones escolares, la que formaría parte de la orientación de la inversión pública hacia equipamientos colectivos, y se iniciaría con construcciones en las áreas de residencia de las familias de menores ingresos.

59. Desde el punto de vista de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo la política propuesta, pueden distinguirse tres tipos de aportes: los derivados del mayor empleo del contingente de educadores, actualmente con altos registros de subocupación; los provenientes de la creación de un servicio social obligatorio de quienes se han beneficiado o se benefician de la educación universitaria, lo que constituiría la mejor forma de devolver a la sociedad una parte de los subsidios otorgados a su formación, y finalmente los de la colaboración de las familias en las tareas auxiliares del proceso educativo.

60. La capacidad de los países de la región para llevar a cabo la política de educación propuesta varía considerablemente. Los de menor desarrollo relativo son los que tienen las mayores tasas de crecimiento de la población en edad escolar y los de menor cobertura actual del servicio educativo. En cambio, entre los de mayor desarrollo figuran los que establecieron más tempranamente la educación básica universal, ya realizaron la transición demográfica y tienen más altos porcentajes de población en ciudades, lo que facilita la ampliación de la oferta de servicios integrales. Esto plantea una vez más que la estrategia no puede aspirar a una ejecución similar en todos los países. Mientras algunos pueden encarar un sistema institucionalizado y de cobertura creciente para alcanzar la universalidad en el año 2000, otros necesariamente deben establecer prioridades en cuanto a cuáles son los grupos que se deben atender, y poner en práctica sistemas alternativos no formalizados de atención a los grupos familiares más pobres. La movilización de jóvenes estudiantes de nivel secundario y universitario y la capacitación de personas de las propias comunidades (especialmente rurales e indígenas) debidamente orientadas por personal profesional, constituyen en estos casos alternativas adecuadas de recursos humanos. Por otra parte, los servicios no tienen necesariamente que ser administrados en su totalidad por el Estado; puede motivarse a las organizaciones sociales y a las empresas a asumir responsabilidades educacionales. Por último, los programas de alimentación pueden basarse en insumos de la dieta popular y prever su producción por parte de la economía campesina y su procesamiento con el apoyo de las propias familias beneficiarias.

61. El esfuerzo educativo no puede concebirse como una acción de una única institución especializada, sin considerar su articulación con los grandes medios de comunicación masiva que entregan informaciones, entretenimiento y educación no formal, que llegan prácticamente a todos los hogares y que dan forma a comportamientos, expectativas y actitudes culturales. Más aún, la radio y la televisión constituyen los emisores culturales de mayor relevancia para las familias rurales y pobres urbanas. Ni los sistemas educativos pueden permanecer al margen de los medios de comunicación de masas, ni éstos deberían carecer de un compromiso activo con los objetivos de educar con un conjunto tanto de conocimientos como de valores y comportamientos. El Estado puede exigir a sus propios sistemas de difusión y a las empresas que reciben sus concesiones la organización de programas de carácter educativo y cultural, dirigidos

a niños, jóvenes y familias, que sirvan de complemento a la escuela o de modelo para actividades educativas. Las positivas experiencias existentes -más fuera que dentro de la región- exigen de entrar en mayor detalle. Paralelamente, debe promoverse un vuelco en la situación del libro en la región. Los avances en materia de educación no se han traducido en un aumento equivalente de la lectura; se abren entonces posibilidades culturales no sólo mediante los incentivos a la producción de libros, sino también mediante la transformación de los materiales de lectura popular en apoyo a la acción educativa.

62. El cambio educativo depende también, en una proporción muy considerable, de profundos cambios en la propia institución educativa y en sus técnicas pedagógicas, con miras a que su acción cultural pueda ser más efectiva en relación a los sectores marginados y pobres. Simplemente a modo de indicación, pueden señalarse como cambios posibles los siguientes:

- a) El reconocimiento de la existencia de sectores de población indígena o hablantes de lenguas de ese origen, cuya incorporación al sistema educativo exige una enseñanza inicial bilingüe.
- b) La innovación pedagógica para enseñar a alumnos de medios populares que carecen de la socialización correspondiente a la cultura escolar, y la adecuada formación de los maestros para realizar esa tarea.
- c) La recuperación, en los ciclos básicos, de la importancia de la lecto-escritura como modo de desarrollo del lenguaje y del pensamiento, y la incorporación de métodos científicos y matemáticos que sirvan de base para el aprendizaje de las modernas tecnologías de cálculo y de computación.
- d) La articulación de la escuela con las comunidades, incluyendo como formulación pedagógica el análisis de las realidades inmediatas como paso previo a la abstracción del conocimiento.

63. Para superar la pobreza cultural se hace necesaria una moral democrática y solidaria que se funde en el esfuerzo responsable de quienes enseñan y de quienes aprenden. Para lograrla es indispensable construir -o reconstruir, según los casos- el respeto colectivo a la enseñanza y la valoración de la función docente.

64. Lo esencial en este aspecto de la estrategia es iniciar su aplicación mediante unidades integradas de educación, salud y alimentación en medios sociales de pobreza y en grupos de hecho culturalmente discriminados. Las experiencias en algunas ciudades de América Latina y el Caribe que han aplicado el modelo, así como de sociedades europeas en la inmediata postguerra a las que se ha hecho referencia, permiten pensar que dicha aplicación generará una demanda colectiva de extensión del modelo, y que desde su inicio se comenzarán a formar en las nuevas generaciones sectores más aptos para una plena integración social y tal vez el germen de nuevos tipos de élites sociales.

## B. POLITICAS DE CAPACITACION

65. En el fenómeno del desempleo abierto y el subempleo son determinantes los factores de insuficiencia dinámica de la economía y de la estructura de concentración de activos e ingresos. Estos, al impedir una expansión de los mercados internos de producción y consumo, han impuesto una baja tasa de crecimiento a la generación de empleo. Por otra parte, las altas tasas de crecimiento de la población, el fuerte aumento de la tasa de participación femenina y las intensas migraciones del campo a las ciudades incrementaron en alrededor del 4% anual la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo urbano. Al mismo tiempo, el acelerado cambio de la estructura de ocupaciones, en la que aumentan las posiciones no manuales en producción y servicios, ha exigido calificaciones de educación o de capacitación en el trabajo que resultan inaccesibles para una parte de la población, especialmente la de origen rural y la de mayor edad.

66. Al transformarse la educación en pasaporte indispensable para la incorporación a las ocupaciones modernas, la oferta educativa (desigual en cantidad y en calidad) actúa como barrera para la incorporación de los pobres y en menor medida de los sectores obreros y de pequeña clase media. Si bien los mercados de empleo son normalmente estratificados, la desigualdad en el desarrollo y la existencia de barreras socioculturales los transforman en segmentados. Para ingresar a los segmentos superiores, e incluso a los segmentos industriales organizados modernos, los aspirantes tienen que reunir una serie de condiciones (dominio de la lengua, lectoescritura, estudios prolongados, calificación profesional y en algunos casos, otras de tipo adscriptivo, tales como raza o color, sexo, pertenencia a determinadas capas sociales, y otras) que implican la exclusión de sectores pobres y populares.

67. Estos se incorporan mayoritariamente al sector informal, cuyas características han sido analizadas por el PREALC en diversos estudios: ausencia de capital para los puestos de trabajo, predominio de las actividades por cuenta propia, baja productividad del trabajo, escaso nivel tecnológico de las actividades y falta de calificación de quienes las desempeñan. Además el sector informal registra una alta proporción de mujeres, y sesgos relativos a la edad de los ocupados: el mayor peso de los jóvenes, y de los adultos de avanzada edad, indica que incluye ocupaciones iniciales y otras que sirven de refugio para la mano de obra desalojada de los sectores organizados.

68. En lo relativo a la fuerza de trabajo ya incorporada o susceptible de incorporarse en sectores de producción y de servicios organizados, se plantean una serie de necesidades de capacitación derivadas de:

a) La pérdida de habilidades sufrida por la mano de obra sometida a prolongados períodos de desocupación.

b) La falta de preparación para ocupar los puestos manuales y no manuales que se están generando mediante los estímulos a la producción de bienes y servicios exportables y mediante la renovación de tecnología que se inicia en algunos subsectores.

c) Los cambios que se están produciendo en los campos de administración, finanzas y servicios con la introducción de la informática.

d) La modificación técnica y ecológica de la agricultura.

e) La complejidad de las organizaciones productivas, administrativas y sociales.

f) La necesidad de procesar información y decodificar complejos mensajes para lograr plena participación ciudadana.

### 1. Políticas de capacitación de jóvenes

69. El gran número de jóvenes en la fuerza de trabajo -30% tiene menos de 25 años- hace del esfuerzo de capacitación dirigido a este tramo de edad instrumento potencial de un importante cambio en el perfil de calificaciones del promedio de la mano de obra en la región. Cabe considerar, además, que este tramo de edad ha sido particularmente afectado por la desocupación derivada de la crisis externa (en algunos países los jóvenes constituyen alrededor de la mitad de la desocupación abierta) y que los programas de los organismos especializados en la capacitación laboral han dado atención preferente a la capacitación de quienes ya están ocupados, todo lo cual apunta a un déficit en la capacitación para los jóvenes.

70. La estrategia supone un gran esfuerzo de capacitación de los jóvenes mediante sistemas multifacéticos, ágiles, que permitan atender necesidades muy disímiles, y que cuenten con activa participación de organizaciones sociales no gubernamentales e importantes sistemas de acuerdos con las empresas.

71. Apoyándose en la experiencia de las organizaciones de capacitación y formación profesionales, el sistema multifacético propuesto podría tener los siguientes objetivos:

a) Una acción de educación y capacitación masiva de jóvenes desocupados. En varios países de la región los jóvenes permanecen sin trabajo por largos períodos, lo que lleva a comportamientos desviados y anómicos. En otros países, han sido incorporados a programas de empleo de emergencia. Tales programas podrían paralelamente entregar a los jóvenes: i) si no se ha completado la educación primaria, los conocimientos que sirven de base a los aprendizajes laborales, ii) capacitación profesional en una serie de actividades simples (como las de mantenimientos y reparaciones) que en la región se realizan con una marcada incompetencia técnica.

b) El establecimiento de una serie de convenios con empresas, para que los jóvenes realicen en ellas ciclos de aprendizaje, ya sea

alternando estudios y trabajo o en períodos de capacitación. Las expectativas de éxito en la región son considerables, por cuanto los acuerdos de este tipo son prácticamente inexistentes y las empresas podrían lograr aumentos de productividad mediante la capacitación y selección de jóvenes de perfil educativo superior al de generaciones precedentes.

c) En el caso de los jóvenes desocupados con educación media, sus capacidades pueden aprovecharse en programas semejantes a los actuales de empleo de emergencia, pero dirigidos a trabajos de utilidad social colectiva. Los programas para evitar la reproducción de la pobreza a que se hizo referencia anteriormente abren un amplio campo para la labor de jóvenes educados y desocupados, cuya productividad sería, en ese caso, superior a la que se obtiene dedicándolos a tareas manuales en los programas existentes.

72. Desde el punto de vista organizativo, la ejecución de políticas de capacitación de los jóvenes puede realizarse mediante formas alternativas a las actuales, entre las que se citan a título de ejemplo:

a) El aprovechamiento de las grandes capacidades de las Fuerzas Armadas -que tienen amplia experiencia en programas de capacitación de su propio personal y de reclutas- en la capacitación profesional masiva de jóvenes, utilizando para ello algunos recursos hoy dedicados al servicio militar obligatorio.

b) Contratos con instituciones privadas de amplia experiencia, dedicadas a la capacitación laboral para realizar programas masivos.

c) Recurso a la red de instituciones religiosas, sociales, solidarias y deportivas que cuentan con locales y con personal voluntario y motivado; éstas, con recursos adicionales, podrían desarrollar masivos programas de capacitación de bajo costo.

d) Reorientación de los organismos de formación profesional hacia programas de capacitación laboral masiva, especialmente para algunas actividades del sector informal que podrían incrementar su productividad sin mayores necesidades de capital.

## 2. Políticas de capacitación de adultos

73. Parte de la capacitación de adultos podría integrarse a la de los jóvenes. Sin embargo, la estrategia requeriría además, entre otras actividades, las siguientes:

a) Empezar la capacitación del personal del Estado, lo que implica programas específicos dirigidos al personal de ejecución al nivel técnico, y al administrativo. Según ya se ha dicho en este documento, la mayor eficiencia del Estado es condición indispensable para lograr éxito en la estrategia.

b) Orientar a las empresas para que, por sí mismas o mediante las cámaras o asociaciones respectivas, emprendan programas regulares de capacitación del personal. La experiencia de la región indica que

las empresas de mediana y pequeña escala, y en especial de los sectores productivos tradicionales, no recurren a los organismos de formación profesional. Una política masiva depararía no sólo mayor eficiencia productiva sino también movilidad ocupacional, pues permitiría a quienes tienen menor formación educativa formal compensarla por medio de la capacitación laboral y acceder así a puestos de mayor calificación e ingresos.

74. Las políticas de formación de adultos deben considerar también -lo que es poco frecuente- la capacitación laboral de quienes hoy están en el sector informal. Los programas de apoyo a dicho sector han demostrado los positivos resultados de la formación y capacitación de personas dedicadas a microempresas. Consisten en el otorgamiento de créditos y asistencia técnica, tras una evaluación económica de los proyectos con los propios beneficiarios, y en el seguimiento de estos últimos durante un determinado período. El apoyo otorgado ha servido de instancia de capacitación respecto de técnicas mínimas de evaluación, contabilidad, comercialización y producción.

C. LA ESTRATEGIA DE EQUIPAMIENTOS EN BIENES DE PRODUCCION.  
E INSTALACIONES DE USO SOCIAL, EN SISTEMAS DE CREDITO  
Y EN ASISTENCIA TECNICA AL SERVICIO DE PROYECTOS  
COMUNALES Y LOCALES

75. El desarrollo biológico, mental, educativo y de las capacidades laborales propuesto como objetivo en los puntos anteriores de la estrategia exige también un esfuerzo de equipamientos en bienes de producción, en facilidades de comercialización, en asistencia técnica y crediticia y en organización de cooperativas y formas asociativas que permitan a los sectores pobres obtener economías de escala para hacerse más competitivos en el mercado y mejorar los ingresos de cada uno de los trabajadores participantes. Hasta el momento las acciones de los gobiernos en esta materia han sido escasas. Los organismos crediticios estatales exigen a los pobres garantías semejantes a las de los préstamos para grandes empresas; la asistencia técnica es exigua y a veces más burocrática que efectiva; son pocos los ensayos de dotación comunal de centros equipados para el trabajo de los artesanos, y así sucesivamente.

76. El UNICEF, a través de la Estrategia de Servicios Básicos Interconectados (ESBI) patrocina, con apoyo comunitario, intervenciones sociales en varios países de la región. Las evaluaciones hasta ahora realizadas indican significativas mejoras en la calidad de vida de los sectores destinatarios y una alta relación costo-efectividad. Entre los componentes de estos programas figura también el apoyo a proyectos productivos a nivel local (particularmente con impacto nutricional) y a inversiones en infraestructura colectiva, agua y saneamiento básico.

77. En la región, durante las últimas décadas, se han multiplicado las organizaciones cooperativas: de crédito rural, de producción y exportación de artesanías, de capacitación y organización de venta de servicios, de sistemas colectivos de comercialización en las ciudades, de comercialización en gran escala de producciones cooperativas, o de sistemas de adquisición de insumos y máquinas para uso colectivo. Junto a ellas, las instituciones sociales y religiosas han organizado mecanismos de financiamiento y equipamiento para contribuir a la organización y expresión social y cultural de los pobres. Finalmente, los municipios han adquirido en muchos países una mayor capacidad y autonomía para organizar unidades asociativas de productores de bienes que son posteriormente adquiridos por los servicios públicos. Todo ello implica reconocer la existencia de un espacio económico y social ajeno a la tradicional oposición Estado-empresa privada.

## 1. Los proyectos productivos a escala local

78. Las condiciones están dadas para una activa política de proyectos productivos a escala local, siempre que se reconozca su potencialidad y se favorezca su creación. Las políticas respectivas deben en general evitar la intervención puramente burocrática del Estado, y sustituirla por sistemas más descentralizados y participativos, como los convenios con entidades no gubernamentales. Un objetivo debe ser orientar los flujos de créditos ya sea directamente a las personas más pobres o a cooperativas de crédito cuyas pautas de gestión sean más simples y cualitativamente distintas a las de los bancos estatales y privados. Este aspecto de la estrategia debe completarse con una asignación equitativa del gasto público entre los diferentes núcleos de asentamientos humanos y con el financiamiento estatal de la contratación de técnicos, por parte de cooperativas, asociaciones e iglesias, para apoyar la gestión y la preparación de determinados proyectos.

79. Las políticas para el sector rural pueden comprender una serie de acciones que beneficiarían a grupos campesinos históricamente pobres y postergados. Las que figuran a continuación han sido puestas a prueba ya en muchos países y sólo se presentan a título indicativo: dotación de tierras para proyectos comunales, de maquinaria para uso colectivo, y de silos y depósitos para cosechas; apoyo a la generación, diseño y ejecución de proyectos locales, entre ellos los de carácter no agrícola (producción de artesanías, servicios turísticos, etc.) y respaldo financiero para evitar una intermediación expoliativa en la comercialización de cosechas.

80. Las políticas para poblaciones urbanas pobres pueden incluir, entre otras acciones, la instalación de talleres provistos de maquinarias y herramientas de uso colectivo para artesanos del lugar, donde se realicen los procesos de capacitación; de centros de abastecimiento de insumos de producción y bienes de consumo básico y de mercados cooperativos o municipales para venta de la producción artesanal en áreas residenciales de mayor consumo. Pueden incluir también el apoyo crediticio y de capital no reembolsable a centros de asistencia técnica para proyectos de microempresas o de gestión cooperativa. El conjunto de este tipo de acciones implica transferencia de activos, disponibilidad de medios de trabajo, apertura de mercados, reducción de la transferencia de ingresos a la intermediación, y consolidación de la capacidad cooperativa y de autogestión.

## 2. El equipamiento ambiental y la vivienda social

81. Las inversiones colectivas para mejorar las condiciones sociales y sanitarias de la población tienen para la estrategia una alta prioridad, que hasta ahora muchas veces no se ha otorgado debido al predominio de una visión orientada hacia la construcción de viviendas. La estrategia supone un esfuerzo considerable de dotación de infraestructura

urbana, de agua potable y de eliminación de excretas, condiciones estas últimas que inciden fuertemente en la mortalidad y morbilidad de la población.

82. Para conseguir un mínimo aceptable de calidad de vida para la población, es necesaria también una dotación de centros de salud periféricos, de guarderías y unidades escolares integradas, de servicios para la higiene personal, de espacios para el esparcimiento físico y cultural y de posibilidades de locomoción. Más allá de todas estas acciones subsiste el grave problema de la planificación de las ciudades de la región, que sobrepasa el marco del presente documento. Este problema incluye entre sus aspectos la progresiva separación espacial de los diversos grupos sociales, que lleva a una yuxtaposición y una discontinuidad entre los espacios de los integrados a la sociedad y los espacios de los marginados de ella.

83. El problema de la política social de vivienda -vinculado a las propuestas de equipamiento colectivo- constituye uno de los desafíos más graves. Su magnitud deriva de la elevada tasa de crecimiento poblacional de las ciudades y de la magnitud de los recursos económicos necesarios para cubrir el déficit habitacional. Por una parte, la construcción de viviendas tiene reconocidamente el efecto de reactivar la economía en general con poco gasto de divisas y mucha generación de empleo para fuerza de trabajo de baja calificación. Esta actividad conjuga el objetivo económico con la atención de una necesidad básica. Por otra parte, sin embargo, la experiencia regional de las políticas de construcción de viviendas sobre la base de sistemas de préstamos ha demostrado que, dados los mínimos ingresos de la población bajo la línea de pobreza, ésta no tiene capacidad de pago y por tanto queda excluida de los beneficios de estas políticas, que de hecho han favorecido a sectores de ingresos medios y superiores. Finalmente, las políticas de vivienda social que, teniendo en consideración los inconvenientes señalados, optaron por programas mínimos (lotes con servicios, por ejemplo) atendieron a la población más pobre mejorando las condiciones sanitarias y proveyendo de espacio físico donde construir; sin embargo, carecieron de escala económica suficiente para resolver el problema de la vivienda popular, y agudizaron los problemas de separación espacial entre grupos y los de deterioro del medio ambiente, incrementando además los costos sociales de dotación de infraestructura urbana y los costos individuales de las familias por concepto de amortización de infraestructura y de transporte.

84. No existe una solución única para el problema de la vivienda. A la luz de las diferentes experiencias, cabe señalar que debe distinguirse entre una política de ahorro y crédito para la construcción de viviendas de sectores de ingresos medios, y otra de vivienda social. Esta última necesariamente significa transferencias netas a los sectores pobres; exige considerables recursos, y debería ponerse en práctica en forma congruente con la política prioritaria de equipamiento colectivo y saneamiento ambiental. Puesto que su ejecución será progresiva, de

acuerdo con la disponibilidad de recursos, exige una cuidadosa selección de beneficiarios, de acuerdo con los indicadores de las necesidades del grupo familiar.

#### D. LAS POLITICAS DE SEGURIDAD SOCIAL BASICA A/

85. La seguridad social en la región ha evolucionado de acuerdo con formas estratificadas o relativamente unificadas. En un estudio al respecto la CEPAL distinguió entre:

a) Los países pioneros, tempranamente desarrollados, cuyos sistemas son de máxima cobertura. Estos se constituyeron a partir de asignaciones a diversos grupos sociales, para luego tender a la universalización. Sin embargo, mantienen una estructura de beneficios muy estratificada.

b) Los países con sistemas relativamente unificados, cuyo proceso se inició más tardíamente, pero con una cobertura limitada.

c) Los países donde se dió una aparición tardía de la seguridad social, cuyos sistemas son más unificados pero de cobertura escasa y circunscrita a las ciudades principales.

86. Pocos países han sido capaces de extender la cobertura más allá del sector urbano formal, debido a diversos factores, que se combinan en forma desigual en los diferentes países:

a) Los sistemas se organizaron sobre el modelo de seguros sociales que suponen que la casi totalidad de la población es contribuyente y está empleada, en lugar de haberse organizado sobre el modelo de seguridad social, con prestaciones uniformes mínimas, pero suficientes, no relacionadas con contribuciones, universales (población asalariada y no asalariada), de cobertura integral de los riesgos sociales y financiadas con impuestos.

b) Los sistemas se orientaron de preferencia hacia un esquema de pensiones estratificado. Hay casos en que asegurados aportan en promedio sólo un tercio del costo de las prestaciones y hay privilegios para el estrato superior; en otros las prestaciones son más uniformes pero se crea desigualdad entre los beneficiarios y la población no incluida en el sistema.

c) Los programas de salud comprendidos en la seguridad social representan un porcentaje muy elevado del PIB, por cuanto dan prioridad a la medicina curativa por sobre la preventiva y exigen altas dotaciones de capital y elevados gastos de funcionamiento; asimismo concentran sus beneficios en algunos sectores sociales.

---

A/ Esta parte del documento se apoya en parte de su exposición en El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 43, LC/G.1334, Santiago de Chile, enero de 1985.

d) Las asignaciones fiscales a seguridad social se dirigen preferentemente al financiamiento de un sistema de pensiones no universal, estratificado según los ingresos que los contribuyentes pensionados tuvieron en su etapa activa; en consecuencia la distribución de ese gasto resulta regresiva.

87. Como resultado, en la generalidad de la región carecen de seguridad social las personas y familias no activas, los desempleados, los trabajadores rurales -en especial los campesinos- los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados del sector informal. En los países de mayor desarrollo o mayor innovación social se crearon programas de protección para los indigentes o los grupos de escasos recursos, y en algunos se establecieron coberturas de salud que incluyeron a la población rural, con transferencias de recursos del sector formal urbano. A pesar de esos esfuerzos, la población pobre y de escasos recursos carece de protección. La experiencia de los países que intentaron incorporarla mediante la ampliación del viejo modelo de seguros sociales demuestra que financieramente no es posible establecer universalidad si se mantiene un sistema fuertemente estratificado. Por otra parte, esta opción no es viable para los países de menor desarrollo, cuya población en su mayoría no está cubierta ni integrada a relaciones asalariadas formales.

88. Una estrategia que intente cubrir la seguridad social de la población pobre y de bajos ingresos necesariamente debe tomar en cuenta los sistemas existentes, ya que las alternativas para alcanzar la cobertura universal son:

a) Establecer un sistema dual, manteniendo las prestaciones estratificadas y privilegiadas para el sector ya cubierto, y conceder una cobertura de riesgos limitada (por ejemplo, sólo atención preventiva en salud) o de bajo nivel para el sector que se quiere incorporar (por ejemplo a través de programas de indigentes).

b) Reducir las prestaciones más generosas, hacer más rígidas las condiciones de adquisición de derechos previsionales, suprimir programas menos esenciales y extender el sistema a toda la población.

c) Conceder prestaciones básicas, suficientes para cubrir las necesidades mínimas, e iguales para toda la población, sobre la base de impuestos, y desarrollar paralelamente un sistema complementario (público, asociativo, mutual o cooperativo de asegurados, o bien privado) para obtener prestaciones adicionales financiadas exclusivamente por los asegurados.

89. El primer sistema podría considerarse como solución de emergencia y de transición hacia uno universal. Sin embargo, su perpetuación conduciría a ampliar las diferencias sociales y a consolidar una distribución del ingreso y de las oportunidades fuertemente polarizada, y negativa para la incorporación de la población al desarrollo. El segundo sistema, por su parte, sería difícilmente

realizable, incluso para los países de PIB per cápita más elevado de la región. El tercero es el socialmente más equitativo. Se debería considerar su progresiva implantación en un horizonte de desarrollo de largo plazo, asumiendo el problema de la transición para los incorporados a los actuales sistemas y la aplicación de coberturas básicas que protejan los sectores de pobreza.

90. De acuerdo con los recursos actualmente disponibles y los que provengan de la reactivación económica y la aplicación de estrategias de tributación y gasto que se indican en el capítulo IV, entre los riesgos que las prestaciones del sistema universal deberían cubrir se encuentran prioritariamente los siguientes:

a) La protección social de los adultos ante el riesgo de enfermedad de acuerdo con un sistema semejante al de la atención materno-infantil en cuanto a universalidad, prevención y atención básica. En los países en que este sistema se encuentra relativamente desarrollado persiste una desigualdad muy considerable entre las prestaciones, según las diversas regiones, las diferencias entre el campo y la ciudad, y los estratos de ingresos. A ello cabe agregar la falta de protección en las zonas de asentamiento indígena.

b) La protección social de las familias -con independencia de su condición de actividad y categoría ocupacional- ante la incapacidad parcial o total, congénita o adquirida, de alguno de sus miembros. De esta manera, se extendería el seguro de accidentes del trabajo y de riesgos profesionales, que actualmente sólo protege a los activos asalariados del sector formal.

c) La protección de la familia a cargo de madre jefa de hogar sin recursos, con una atención específica para los casos de menores de edad, y para aquellas en que fallece el trabajador que aportaba los ingresos.

d) La protección alimentaria de familias de desocupados, ya desarrollada por algunos países de la región ante la crisis, la que debería extenderse a toda la población necesitada y vincularse a políticas de producción de alimentos.

e) La protección social de las personas que pertenecen a la tercera edad, con un programa futuro de pensiones mínimas, igualitarias y suficientes. Según las condiciones económicas de los países, éste podría irse aplicando progresivamente -de acuerdo con criterios de necesidad y de edad- a partir de un mínimo de seguridad alimentaria. Tales políticas exigen medidas complementarias para la cooperación de los propios ancianos en los programas, participando en el esfuerzo solidario de movilización propuesto en las organizaciones locales autónomas.

91. Los países con una seguridad social más integrada y con mayor proporción de fuerza de trabajo asalariada disponen de seguros de desempleo (y también de despido) que han establecido protección para

ciertas categorías del sector formal durante un período limitado de tiempo. En los hechos, estos seguros protegen a alrededor del 10% de los desempleados. Por una parte, no cubren a los que buscan trabajo por primera vez, y por otra, no protegen a los trabajadores de menores ingresos durante los largos períodos de desempleo en sectores de actividad afectados por fuerte recesión (como por ejemplo la construcción). La introducción de esos beneficios en el marco de la seguridad social de los otros países de la región no parece viable, considerando el carácter estructural del desempleo y el incremento de éste como consecuencia de las políticas de ajuste derivadas de la crisis externa. Por eso, las estrategias utilizadas han consistido, o bien en establecer programas de empleo de emergencia, con ingresos mínimos que pueden proteger a las familias de la carencia absoluta de alimentación, o bien directamente en hacer transferencias gratuitas de alimentos a las familias en condición de riesgo. Sin embargo, y a pesar de los logros de ese tipo de programas, los problemas del desempleo y del subempleo en la generalidad de la región trascienden el marco de las políticas de seguridad social, y su solución integral sólo puede abordarse en el contexto de las políticas de desarrollo económico y transformación estructural que se presenten en el capítulo siguiente.

#### IV. ACCIONES EN RELACION CON LAS INSTITUCIONES ECONOMICAS

92. En el presente capítulo y en los siguientes se presenta un conjunto coordinado de acciones que se debieran impulsar en relación con las instituciones económicas para lograr los objetivos de desarrollo, transformación y equidad social. La presentación separada de las acciones en lo que se refiere a las personas y en lo que toca a las instituciones económicas responde a una necesidad analítica y al carácter cualitativamente diferente de los instrumentos de intervención. Pero ello no significa que se conciba que el desarrollo -que es un proceso integrado- pueda lograrse con intervenciones en una sola de las dimensiones o con intervenciones que por no responder a una estrategia coherente no son congruentes entre sí.

93. Así, por ejemplo, no se considera viable un desarrollo que no tenga como objetivo prioritario la generación de empleo productivo, pero esto presupone que en forma simultánea se atiende el desarrollo físico y mental y la formación profesional de quienes constituirán los recursos humanos de las nuevas plazas de empleos. Para que ambos propósitos puedan cumplirse efectivamente es necesario, a su vez, que se produzcan transformaciones en la estructura económica y en la distribución de los ingresos y activos, cambios éstos que son al mismo tiempo causa y efecto de la consolidación democrática.

94. Sin desmedro de que en muchos de los países de la región las políticas sociales anteriormente presentadas puedan empezar a ponerse en práctica y en algunos casos ampliarse con los recursos económicos actualmente disponibles, para el conjunto de los países y en especial para los de menor desarrollo relativo el crecimiento económico es una condición no sólo necesaria sino que da sentido al objetivo de equidad que se persigue en la estrategia.

95. En la práctica ha solido considerarse que la superación de la pobreza y el logro de la equidad son una dimensión de la justicia o los derechos humanos desvinculada de la lógica de la estructura y funcionamiento de la economía. En el presente documento se postula que la exclusión que está en la base de la pobreza y de la inequidad constituye uno de los mayores obstáculos al propio crecimiento económico de la región. La superación de la pobreza no es sólo un problema de distribución sino también un prerrequisito para valorizar el potencial de recursos humanos, ampliar los mercados y lograr una eficiencia productiva y social acorde con la transformación científico-tecnológica, cultural y productiva del sistema internacional en el cual se encuentra inserta la región.

#### A. LAS CARACTERISTICAS DEL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL

96. Varios estudios han planteado que la actual crisis económica encuentra su origen interno en los desequilibrios estructurales del estilo de desarrollo puesto en práctica en la región. No se pretende repetir estos análisis, pero sí rescatar de ellos la idea de que los problemas que enfrenta la región tienen un antecedente histórico y sus orígenes y efectos son externos e internos. El desajuste externo resulta del déficit comercial secular de la región. Este, a su vez, tiene su origen en la modalidad de especialización económica de la misma: exporta productos primarios que han perdido mercados debido a la política de autosuficiencia de los países desarrollados o cuya relación de intercambio ha empeorado. A la vez, no se ha superado el déficit del comercio de manufacturas. La suma de estos efectos generó el déficit comercial que ha tenido como contrapartida la deuda externa que empezó a contraer la región desde mediados de los años sesenta. En el decenio de 1980, como consecuencia del aumento en las tasas de interés y la incapacidad para seguir endeudándose, la mayoría de los países debió hacer ajustes recesivos para disminuir la demanda de importaciones. Resta, por lo tanto, la tarea de adecuar estructuralmente las economías de la región para que su crecimiento sea autosostenido.

97. El desequilibrio interno se manifiesta en las altas y persistentes tasas de desempleo y subempleo que, a su vez, explican la incapacidad de una gran proporción de la población para satisfacer sus necesidades básicas. Este desequilibrio interno se produce por el débil proceso de acumulación (en relación con el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo) y el carácter concentrado del progreso técnico, la distribución del capital y los ingresos. Esta tiene a su vez, correlato político que se manifiesta en la inestabilidad que genera la marginación de una alta proporción de la población. La superación del problema social por consiguiente es inseparable del logro de un equilibrio en la estructura económica y ambos constituyen un requisito para la permanencia estable de la democracia.

98. La crisis económica ha afectado a los países en diferentes formas y con distinta intensidad a lo que se agregan las diferencias apreciables que había entre los países en cuanto a los problemas estructurales que tenían desde antes de la crisis. Los países de la región deberán hacer un esfuerzo de tal magnitud para superar los problemas estructurales que quedaron de manifiesto en la actual crisis que será necesario realizar cambios que afecten las relaciones económicas y de poder existentes. A ese fin debería lograrse un amplio compromiso social que asegure la capacidad política para poner en práctica dichos cambios. En un documento como éste sólo pueden sugerirse las consideraciones generales que deberían tenerse en cuenta en un proceso de concertación social que legitime y sancione la estrategia de desarrollo que se ha de aplicar. La concertación

comprometería a la población con la estrategia, constituyéndose en la verdadera fuerza dinámica que haría viable la consecución de las metas planteadas y ofrecería la posibilidad de que se ejerciese un control social de las expectativas de los distintos grupos de suerte que la satisfacción de esas expectativas pudiese diferirse con arreglo a las metas que se proyecta lograr con la estrategia.

## B. EL DESAFIO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD

99. El logro de un desarrollo con equidad implica necesariamente un proceso de transformaciones en el que se consideren simultáneamente los tres problemas que tienen ante sí los países de la región: el déficit externo, el de inversión o crecimiento y el social. Se necesita tener una visión global de los problemas cuando se consideran el carácter estructural de los mismos y las limitaciones que el endeudamiento está imponiendo al desarrollo de la región.

100. Para dar un orden de magnitud de estos desafíos y compatibilizar las necesidades de recursos económicos para hacer frente a estos problemas, se presentan en el anexo estimaciones de cada uno de estos déficits respecto de algunos países de la región. Para tal efecto se han adoptado las siguientes definiciones: a) El déficit externo representa la cantidad de recursos que se requieren anualmente para enjugar el déficit comercial y seguir pagando la deuda externa en las condiciones actualmente establecidas. b) El déficit de crecimiento o inversión corresponde a la cantidad de recursos indispensables para financiar una acumulación que permita lograr el ritmo promedio de crecimiento proyectado, y que por lo menos debería ser equivalente a la tasa media de América Latina y el Caribe en el período 1970-1985 (5.3% anual). c) Por deficit social se entiende: i) el déficit acumulado de necesidades sociales y ii) el deterioro de los ingresos de la masa asalariada como consecuencia del ajuste económico. i) El déficit acumulado de necesidades sociales es la cantidad de recursos que se requieren para que los hogares en situación de pobreza logren como mínimo un nivel de ingresos que permita a sus miembros satisfacer las necesidades básicas; y ii) el deterioro de los ingresos como consecuencia del ajuste económico corresponde a la pérdida en la participación relativa de los salarios en el producto durante la actual crisis respecto del punto más equitativo que se logró en el pasado. Lógicamente, el déficit social resulta mayor si se trata de solucionar el problema de pobreza que si tan solo se desea recuperar la participación de los salarios en el producto.

1. La magnitud de los déficit externo, de inversión y social

101. Las estimaciones de la magnitud de estos déficit como porcentaje del producto interno bruto se resumen en el Cuadro 1 que comprende información para diez países de la región. Se puede apreciar que la magnitud de los distintos déficit y su incidencia relativa difiere significativamente entre los países considerados. Debe tenerse presente que estos déficit no son directamente sumables ya que para cubrirlos algunos requieren divisas y otros, moneda nacional. Además, en el mediano y largo plazo parte de ellos se absorben en forma simultánea. Por ejemplo, si un aumento en la inversión se asigna adecuadamente puede levantar la restricción externa al generar o ahorrar divisas; adicionalmente disminuye la pobreza al generar nuevas plazas de empleo productivo. Por otra parte, la reducción de la pobreza representa una inversión en recursos humanos que, como lo han demostrado múltiples estudios, tienen una incidencia directa en la productividad del trabajo, de suerte que puede elevarse el producto con una tasa de inversión relativamente menor. Por lo tanto, en términos dinámicos el déficit total es menor que el que se enfrenta en el corto plazo, sobre todo si se elabora un conjunto de políticas tendientes a complementar las medidas encaminadas a solucionar los distintos problemas. Por esto es imprescindible que de todo proceso de ajuste estructural sea integrado; esto es, que tenga en cuenta la interdependencia que existe entre las políticas económicas y de éstas con las sociales.

2. Necesidad de un ajuste expansivo para absorber los déficit

102. Dada la heterogeneidad que presentan las situaciones nacionales y las enormes diferencias entre los países en cuanto a sus posibilidades de poner en práctica políticas de ajuste estructural de la magnitud que sugieren las cifras presentadas, resulta imposible pensar que pueda idearse un modelo único de ajuste estructural. Por el contrario, debe hacerse hincapié en la necesidad de lograr un acuerdo en torno a las modalidades y ritmos de aplicación de las medidas necesarias, lo que probablemente llevará a diseñar múltiples modalidades de ajuste, cada una coherente con las posibilidades y necesidades de cada país.

103. Sin embargo, y pese a las diferencias entre los países, hay ciertos elementos comunes que permitirían identificar algunas áreas de preocupación prioritaria para elaborar políticas y lograr acuerdos sociales. La primera está vinculada precisamente a la necesidad de tener en cuenta los conflictos que el proceso de ajuste generará y, por lo tanto, de contar con un mecanismo institucional de concertación social adecuado para superarlos. En la totalidad de los países los recursos necesarios para enfrentar los problemas creados por los

tres déficit representan una alta proporción del producto y, por lo tanto, resulta ilusorio pensar que se podrá hacer un esfuerzo de ahorro interno suficiente para la eliminación simultánea de todas ellas. Esto significa que se deberá negociar el ritmo relativo de consecución de las distintas metas internas y de pago de la deuda externa, lo que a su vez, supone reconocer que el costo del ajuste recaerá sobre todas las partes a las cuales afecta. Estos costos se manifestarán en el ritmo de solución de los problemas sociales, de creación de empleos productivos, de recuperación y crecimiento de los salarios, y en el crecimiento más lento del consumo de los grupos de más altos ingresos y la reprogramación del pago de la deuda externa. Estos costos son necesarios para lograr los objetivos de mediano plazo -absorber estructuralmente el déficit externo, dinamizar la creación de empleos productivos, aumentar la cantidad y calidad de los activos de los grupos pobres- en un marco de estabilidad de precios. Por lo tanto, la negociación es indispensable para lograr un compromiso social que asegure la estabilidad y continuidad de las políticas necesarias para producir las modificaciones estructurales.

104. Un segundo elemento que tienen en común la mayoría de los países de la región, es que el déficit de crecimiento o inversión es el que requiere un mayor volumen de recursos. Al respecto debe recordarse que para estimarlo se supuso que se deseaba recuperar la tasa de crecimiento promedio que tenía la región en el período 1970-1985, siempre que en materia de inversión se mantuviera la actual eficiencia. (Véase el cuadro 1). Esto explica por qué el déficit de inversión muestra discrepancias tan grandes; tanto la productividad de la inversión como la diferencia entre la actual tasa de crecimiento y la deseada, varían según los países. Esta circunstancia señala que es necesario aumentar el volumen de inversión y reorientarla en función de la consecución de los objetivos estratégicos.

105. Un tercer elemento común, que se deriva del anterior, es la necesidad de producir un ajuste expansivo. Tiene que ser expansivo para que se generen los recursos indispensables para hacer frente al desajuste estructural y readecuar la estructura productiva a fin de que su crecimiento sea más autosostenido y equitativo. Al elaborar un modelo de ajuste expansivo y equitativo hay que enfatizar la búsqueda de políticas que compatibilicen la superación estructural de la restricción externa con la superación de la pobreza. Esto es, la definición de políticas sociales funcionales para el crecimiento y de políticas económicas que aseguren una mayor irradiación social de los beneficios del crecimiento. Esta condición debiera ayudar a definir los criterios de inversión y de financiamiento de la estrategia de desarrollo que se trate de aplicar.

### C. POLITICAS DE INVERSION Y COMPOSICION DEL CRECIMIENTO

106. Las políticas de inversión constituyen el elemento central de la propuesta ya que son las que permiten aumentar el ritmo de crecimiento y simultáneamente modificar su composición. Por lo tanto, reducen los posibles conflictos entre el crecimiento y la equidad. Ya se señaló que para lograr este objetivo, debe aumentar la tasa de inversión y su asignación debe ser coherente con la consecución de los objetivos de ajuste externo e interno. Estos señalan dos grandes orientaciones para la inversión: la primera es ahorrar o generar divisas; la segunda, es maximizar la creación de empleo productivo y asegurar el abastecimiento de los bienes y servicios de consumo básico cuya demanda se verá estimulada por el crecimiento más equitativo.

#### 1. Necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión

107. Antes de señalar las repercusiones que estas dos orientaciones tienen para la inversión, es necesario subrayar la necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión. El cuadro 2 resume algunas estimaciones respecto de la magnitud de la relación marginal capital/producto. Se puede apreciar que en muchos países de la región ésta es excesivamente alta, hecho que obedece en gran medida al lento crecimiento que como promedio han tenido las economías en el período considerado, lo que ha agudizado la tradicional mantención de un alto margen de capacidad ociosa. El uso de esta capacidad permitiría que, en el corto plazo, las economías crecieran a un ritmo superior al que se infiere de las tasas de inversión que resultan de las estimaciones efectuadas. Es necesario hacer presente que hay algunas limitaciones en relación con el mayor crecimiento previsible puesto que la distribución de la capacidad ociosa no es homogénea y que la estructura productiva que se busca generar no coincide exactamente con la del pasado. No obstante, es factible utilizar parte de esa capacidad y la asignación de los recursos de inversión debería considerar este hecho, estimulando el crecimiento de los sectores cuya insuficiencia constituye un obstáculo para los sistemas productivos que tienen capacidad ociosa. Debería evitarse asimismo usar tecnologías cuya escala de producción resulta sobredimensionada para el tamaño del mercado que se pretende satisfacer. A ese fin es necesario que el esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico sea coherente, para reducir la razón capital/producto y aumentar la eficiencia del capital.

#### 2. Un nuevo patrón de inserción económica internacional

108. El actual patrón de inserción internacional de la mayoría de las economías de la región -consistente en la exportación mayoritaria de bienes primarios- ha contribuido al deterioro permanente de la

relación de intercambio y ha ocasionado enormes variaciones anuales en los precios de sus exportaciones.

109. Para superar la restricción externa es necesario modificar ese patrón de inserción internacional, sustituyéndolo por otro de mayor competitividad internacional que permita incrementar el volumen y la diversificación de los bienes exportables y que incorpore a ellos mayor valor agregado manufacturero. Por otra parte, se debería profundizar en forma selectiva el proceso de sustitución de importaciones, para aumentar el abastecimiento interno de bienes intermedios y de capital y de ciertos servicios modernos. La región presenta actualmente déficits comerciales en esos rubros.

110. Con respecto a la sustitución de importaciones, hay que distinguir entre industrias que pueden lograr una eficiencia "adecuada" desde el punto de vista de la oferta interna, pero que internacionalmente no resultan competitivas, y las que pueden, con incentivos y programación apropiados, penetrar eventualmente en los mercados externos. En vista de que el comercio mundial ha perdido dinamismo, para crear exportaciones con mayor valor agregado habrá que aplicar políticas que van bastante más allá del manejo del tipo de cambio; se necesitaría fomentar una gama de servicios de apoyo que, a su vez, facilitarían la producción y comercialización de productos atractivos para los mercados externos, más exigentes que el mercado nacional.

### 3. La especialización de la economía mediante sistemas integrados de producción

111. Para lograr este objetivo resulta conveniente especializar la economía en un número reducido de sistemas integrados de producción que tiendan a integrar verticalmente el aparato productivo. En la selección de los sistemas prioritarios debe considerarse el tamaño del mercado del bien final que ellos producen para asegurar el aprovechamiento de las economías de escala en la producción de bienes intermedios, de capital y de servicios modernos. Desde luego convendría articular los sistemas en torno a los sectores exportadores y los que producen bienes de consumo masivo. Respecto de estos últimos, además del amplio mercado nacional, el logro de economías de escala podría asegurarse mediante acuerdos de integración regional o subregional.

112. La consecución del objetivo empleo y el de expansión de los sectores que producen bienes de consumo básico resulta altamente coherente ya que estos últimos sectores son los que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción. Por lo tanto, la estructura de la demanda que surgiría de un proceso redistributivo incentivaría el crecimiento de los sectores que maximizan la generación de empleo. El aprovechamiento de este "círculo virtuoso" se incrementa cuando se logra una máxima integración vertical de los sistemas que producen estos bienes.

4. Los incentivos necesarios para orientar la inversión

113. Para asegurar que la economía se especialice en la dirección deseada se deben establecer incentivos adecuados para dirigir la acción del sector privado y, contar también con criterios de evaluación para los proyectos de inversión pública y para el otorgamiento de crédito. Los criterios de evaluación de proyectos deben considerar la generación o ahorro de divisas y el empleo productivo, tanto desde el punto de vista directo como indirecto, como también la capacidad de respuesta del sector en cuestión en el corto plazo a las presiones de demanda que surjan. Por otra parte, la orientación de la inversión privada en la dirección deseada supone modificar los precios relativos de tal suerte que se genere una estructura de rentabilidad relativa acorde con la estructura productiva que se desea establecer. Al respecto, es probable que para lograr este objetivo sea necesario mantener una estructura de protección efectiva (aranceles y tipo de cambio) que estimule la sustitución de importaciones, pero que puede limitar la expansión de las exportaciones. Se sabe que el sector exportador, por su reducido tamaño, no será capaz, en la mayoría de los países, de liderar el crecimiento y por ese motivo la estructura general de incentivos debería dirigirse a promover un esfuerzo de sustitución selectivo en sectores que presenten ventajas comparativas dinámicas. Paralelamente se deberían compensar las actividades exportadoras con políticas directamente dirigidas a promover las exportaciones -reposición del costo arancelario para el componente importado, crédito para el costo de acceder a los mercados externos, información, etc.

114. El establecimiento de un sistema de precios relativos adecuado es condición necesaria pero no suficiente para asegurar la materialización de la inversión en los sectores prioritarios. Dos elementos adicionales que resultan fundamentales son: la existencia de agentes económicos dispuestos a invertir en proyectos de largo plazo y un clima que asegure las condiciones de estabilidad que estos agentes normalmente exigen. La experiencia indica que al Estado le cabe un rol clave en estas dos últimas materias. Ya sea como inversor o socio para disminuir el riesgo de los agentes privados y, también por su papel en lo que se refiere a reducir la incertidumbre al generar la confianza necesaria en la estabilidad de las políticas y en el sistema de incentivos que se aplique.

115. En definitiva, se trata de diseñar un conjunto de políticas económicas que aliente la inversión hacia los proyectos que permitan integrar verticalmente la producción de bienes transables, particularmente los exportables y los de consumo básico. Esto contribuiría a que el crecimiento adquiriera un carácter equitativo y autosostenido.

D. POLITICAS DE EMPLEO PRODUCTIVO Y SUPERACION  
DE LA POBREZA

116. Dado que la mayoría de los pobres -especialmente los extremadamente pobres- se caracterizan por tener una precaria inserción en el aparato productivo, la generación de empleo productivo constituye uno de los medios fundamentales para superar estructuralmente la pobreza. El ritmo de generación de empleo depende de la tasa y la composición sectorial y tecnológica del crecimiento. La superación del desempleo dependerá asimismo del nivel actual de desempleo equivalente (desempleo abierto más subempleo) y del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. La expansión de la fuerza de trabajo, a su vez, depende de la tasa de crecimiento de la población y de la tasa de participación. Adicionalmente, debe considerarse la correspondencia entre el nivel y tipo de calificación de la fuerza de trabajo en busca de empleo con los requisitos de los respectivos puestos de trabajo que la economía genera. Por lo tanto, una política de empleo dirigida a solucionar el problema de la pobreza debe considerar los factores de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

1. Necesidad de aumentar el efecto empleo del crecimiento

117. De mantenerse la actual composición del crecimiento y las relaciones tecnológicas en el quinquenio 1986-1990, la tasa proyectada de crecimiento del producto no permitiría absorber a la masa hoy desempleada y menos aún a la subempleada (véase el cuadro 3). Hacia fines del quinquenio, aproximadamente un cuarto de la fuerza de trabajo se mantendría en situación de desempleo equivalente. Para resolver el problema sería necesario considerar al menos tres tipos de medidas: i) las que aumenten el efecto empleo del crecimiento, ii) otras dirigidas a elevar la productividad del sector informal y agrícola tradicional a fin de absorber el subempleo, y iii) programas de capacitación de jóvenes, lo que posterga su ingreso a la fuerza de trabajo y, en los casos de mayor incidencia del desempleo, el establecimiento de programas de empleo de emergencia.

118. Para acrecentar el efecto empleo del crecimiento es necesario elevar la productividad de la inversión y asignarla a aquellos sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción. En este sentido son válidas las sugerencias formuladas anteriormente respecto de los criterios que deben definir la asignación de recursos. Este es precisamente el ámbito en el que se puede lograr que sea mayor el reforzamiento mutuo entre las políticas que tienden a reducir la restricción externa y a superar la pobreza, por intermedio de la generación de empleo productivo.

## 2. Políticas para el sector informal urbano y agrícola tradicional

119. Simultáneamente se debería apoyar el crecimiento de la pequeña empresa y de áreas escogidas del sector informal urbano y agrícola tradicional que hoy ocupan a una alta proporción de la fuerza de trabajo con bajos niveles de productividad. Esto es particularmente importante en aquellos países donde dichos sectores son de tal magnitud que resulta imposible pensar que sean absorbidos automáticamente por el proceso de modernización y crecimiento. Por lo tanto, resulta clave actuar sobre los sectores informal urbano y el agrícola tradicional, que continuarán empleando a una alta fracción de la fuerza de trabajo que no encuentra espacio en el sector moderno.

120. Las políticas hacia estos sectores deben estar dirigidas principalmente a aumentar la productividad de los que en ellos laboran más que a tratar de que éstos expandan su demanda por trabajo. Los criterios de priorización para apoyar técnica y financieramente a estos sectores deben ser: que presenten una capacidad potencial de generar ingresos suficientes para el sostenimiento de la unidad familiar y adicionalmente tengan posibilidades dinámicas de articularse con el sector formal de la economía. Al respecto, hay que señalar que los sistemas productivos de bienes básicos se caracterizan por estar formados por una gran cantidad de pequeñas empresas y tener estrechos vínculos con el sector informal y agrícola tradicional. Por lo tanto, el crecimiento económico, sobre todo si es equitativo, tendrá efectos sobre la demanda de los bienes y servicios que produce este sector. Esos vínculos constituyen un buen punto de partida para poner en práctica las políticas de apoyo a estos sectores rezagados.

121. El aumento en la demanda de los bienes y servicios ofrecidos por el sector informal urbano y agrícola tradicional y la mayor cantidad y productividad de su oferta se podrían estimular con una serie de medidas económicas: respaldo técnico y financiero; compras selectivas por parte del Estado; apoyo a la organización de cooperativas de producción y comercialización; y el suministro de infraestructura económica, de bienes de capital y tierra, en el caso del sector agrícola.

## 3. El papel del sector público en la generación de empleo

122. La estrategia presupone que el Estado interviene en la generación directa de empleo. La capacidad financiera del Estado, como gestor de políticas y como empleador, es muy desigual en la región. Sin embargo, las propuestas reclaman del Estado un papel dinámico lo que se traducirá en un aumento significativo del empleo público. Este debiera concentrarse en tres áreas: i) construcción, especialmente de infraestructura y equipamientos de uso colectivo, ii) servicios sociales y iii) servicios económicos. Tanto la actividad de la construcción como la provisión de servicios sociales presentan

muy altos encadenamientos de empleo. La primera se caracteriza por tener altos vínculos intersectoriales y, por ende, efectos indirectos. En la mayoría de los países, además, el sector construcción presenta una mínima dependencia de insumos importados, lo que lo convierte en un ámbito privilegiado para propulsar el crecimiento.

123. Los servicios sociales, por otra parte, tienen un gran efecto directo sobre el empleo y son el mecanismo ideal para absorber rápidamente y a un costo relativamente bajo a los sectores desempleados. Estos tipos de programas sociales -servicios básicos de salud, protección de la infancia, educación, capacitación, cultura y organización comunitaria, que fueron analizados en el capítulo III, tienen la virtud de requerir personal de distintas calificaciones que actualmente está desempleado o subempleado. En primer término necesitan fuerza de trabajo con educación de tercer nivel que se encuentra desempleada o más frecuentemente subempleado. No trabajan en forma regular y ocupan puestos que no hacen uso de sus calificaciones. En segundo término permitirían reclutar una importante masa de jóvenes con educación postbásica que en muchos de los países de la región aporta varios puntos a la tasa de desempleo abierto. En tercer término, figuran las necesidades de fuerza de trabajo de poca calificación -para las tareas de apoyo- compuesta en parte por jóvenes y mujeres que pueden fácilmente insertarse en ocupaciones que, por utilizar jornadas de distinta extensión, permiten compatibilizar las labores domésticas o la capacitación laboral de mujeres y jóvenes de los sectores pobres.

124. Los programas referidos permitirían asimismo dar formación especializada de la fuerza de trabajo empleada, que en su nivel inferior podría consistir en la capacitación en el puesto de trabajo y en su nivel superior en capacitación semitécnica.

125. El sector de servicios económicos, especialmente en lo que se refiere a apoyo técnico a la producción, no tiene un impacto directo desde el punto de vista del volumen sobre el nivel de empleo, pero es un mecanismo fundamental para aumentar la productividad de los sectores rezagados y, por esa vía, absorber subempleo.

#### 4. Programas de empleo de emergencia

126. Hay ciertos países en que el nivel de desempleo es tan elevado que resulta indispensable crear programas de empleo de emergencia o reforzarlos. Estos programas pueden transformarse en uno de los principales mecanismos de transferencia de ingreso, no sólo a través del empleo que generan, sino también de los bienes y servicios básicos que producen. Se pueden mencionar al menos dos tipos de programas de empleo que serían coherentes con la búsqueda de equidad.

127. Los primeros -que ya fueron analizados en el capítulo III -son programas de capacitación de la fuerza de trabajo joven desempleada. La

capacitación o reentrenamiento de estos jóvenes para desarrollar labores, cuya demanda aumentaría dado el estilo de crecimiento que se propone lograr, constituye un excelente mecanismo para aumentar la movilidad social y mejorar la productividad del trabajo. Estos programas no sólo debieran dar educación gratuita sino también complementar el ingreso de los hogares, ya que ésta es una de las principales razones por la cual los jóvenes abandonan prematuramente la educación.

128. El segundo tipo de programas aplicables son los que tienen por finalidad producir infraestructura social y económica básica como la de uso colectivo indicada en el capítulo III. Estos programas tienen un mayor costo en términos de insumos, pero también un mayor impacto sobre el crecimiento en el corto plazo. Una de las maneras de maximizar su efecto social es orientándolos a la satisfacción de las necesidades de los grupos de menores ingresos.

129. Estos programas se diseñarían de modo que fuesen funcionales para el crecimiento económico; su financiamiento no significaría reducir las posibilidades de crecimiento por cuanto no competirían con otras alternativas de uso productivo de estos fondos; la mayoría actúa sobre la oferta de trabajo, pues aumenta la capacitación de la mano de obra (retardándose así su entrada al mercado de trabajo) y permite una mayor participación de la fuerza de trabajo secundaria de menores recursos. Estos últimos efectos inciden directamente sobre el nivel de ingresos y las posibilidades de movilidad social de los grupos beneficiados.

##### 5. Políticas que vinculan el empleo, la nutrición y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural

130. Un área de intervención particularmente importante en materia de políticas es aquella que considera los vínculos entre empleo, nutrición y sector rural. Conviene resaltar las interdependencias que existen entre estas dimensiones. Las mejoras en la dieta de la fuerza de trabajo más pobre (especialmente el incremento en la ingesta calórica y proteica) tendrían efectos directos sobre la productividad de la misma. Para lograr la satisfacción de las necesidades alimentarias de estos sectores de la población es imprescindible aumentar la disponibilidad de alimentos. A fin de no afectar el balance externo e inducir una transformación en las condiciones de producción del agro, las políticas deben estar orientadas a estimular la producción interna de alimentos. En la mayoría de los países de la región aproximadamente el 60% de los alimentos básicos son producidos por pequeños productores que son a la vez, los sectores más pobres de la población. Por lo tanto, las acciones encaminadas a elevar la producción y productividad de los pequeños agricultores ampliaría la disponibilidad nacional de alimentos y tendería a reducir sus precios incrementando la capacidad de consumo -especialmente de los componentes tradicionales de la dieta de cada país- de los sectores más pobres de la población. A su vez esto influiría positivamente en la productividad del trabajo.

131. Los efectos mencionados podrían lograrse a través de un sistema de compra de alimentos básicos a pequeños productores para transferirlos a precios subsidiados a la población urbana de bajos ingresos. De esta forma la "política alimentaria" beneficiaría a los sectores afectados por la pobreza y tendría efectos positivos sobre la producción agrícola y en general sobre la productividad del trabajo. Este es un ejemplo del tipo de intervenciones en que se diseñan las políticas guiándose por el criterio de la equidad para el desarrollo, favoreciendo así a los sectores más pobres y vulnerables de la población.

#### E. POLITICAS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO

132. La inequitativa distribución del ingreso que existe en la región, que se habría agudizado durante la actual crisis, constituye la principal causa estructural de la pobreza. Alterar esta situación es una precondition del ajuste interno. Para avanzar en esa dirección existen dos formas básicas y complementarias: modificar los factores estructurales que determinan la distribución y efectuar transferencias redistributivas de ingreso entre los grupos sociales.

##### 1. Políticas de transferencia dinámica de activos

133. La estructura concentrada de distribución del ingreso está asociada en la región fundamentalmente con la forma en que están distribuidos los activos económicos y el poder político, que determina la capacidad de negociación de cada grupo en la sociedad. La histórica concentración de activos no ha ido acompañada de altas tasas de ahorro e inversión por parte de los sectores privados como lo supone la teoría, ni el Estado ha aplicado una tributación que le permita captar los recursos suficientes para invertir el volumen requerido. Parecería difícil lograr los incrementos necesarios en la inversión e inducir los comportamientos favorables al desarrollo sin modificar la estructura de propiedad de los activos. Esta modificación puede hacerse de dos formas: en términos dinámicos, afectando a los nuevos activos que se crean o los activos existentes. Dada la necesidad de contar con una alianza social que minimice los conflictos políticos, la orientación general debiera ser la distribución de la formación de nuevos activos. El caso de la tierra, podría quedar exceptuado de este tratamiento, sobre todo en aquellos países donde no cabe una mayor expansión de la frontera agrícola. En algunos países centroamericanos, por ejemplo, la desigual distribución de la tierra determina que una gran proporción de la población rural no logre satisfacer sus necesidades básicas. De no corregirse esta situación parece poco probable que se supere la situación de pobreza en que vive la mayoría de la población rural de esos países.

134. Para lograr una distribución dinámica de activos es necesario considerar simultáneamente los distintos tipos de acervos que expresan los patrimonios acumulados en las sociedades. El primer tipo de activo es el

biológico y cultural, que es la base del desarrollo humano y la formación previa que habilita para participar en los otros activos. El segundo tipo remite a la disponibilidad y calidad de los activos colectivos -económicos y sociales- al que deberían acceder en forma equitativa los distintos grupos sociales. Ambos tipos fueron considerados en el capítulo III de este documento. El tercer tipo de activo -cuya distribución se trata a continuación- es el propiamente económico en que se funda la capacidad de producción física actual y futura de la sociedad.

135. La alta concentración del ingreso en la región proviene fundamentalmente de la concentración de la propiedad cuya renta es muy superior a la que se registra en los países desarrollados en relación con la participación de los ingresos del trabajo. Esa concentración no se ha expresado en inversión equivalente por la influencia de factores tales como la fuga de capitales, los consumos desproporcionados, la especulación y la no constitución de comportamientos empresariales dinámicos. Finalmente, la concentración de la propiedad incide en la determinación de un estilo de producción que unido al poder político que aquella propiedad concede constituye obstáculo para un desarrollo dinámico y equitativo que de solución a la pobreza.

136. Paralelamente y en virtud de la polarizada distribución de los ingresos del trabajo vigente en la región, los estratos superiores perciben un porcentaje muy elevado de los ingresos no provenientes de la propiedad de activos. Estos estratos, conjuntamente con los grandes propietarios, han manifestado una propensión consumista -dando sustento al patrón productivo- que es incompatible con las necesidades de inversión y el desarrollo equitativo.

137. Para reorientar el estilo de desarrollo es necesario captar excedentes que se destinen a inversión en los sectores estratégicos compatibles con el estilo de desarrollo, proceso que constituyó uno de los motores de la transformación de los países hoy industrializados.

138. Una vía para lograr ese objetivo sería esperar que el sector privado la efectuara. En los párrafos precedentes se ha mostrado que el sector privado -por la lógica de los beneficios- invierte de acuerdo con las rentabilidades relativas dadas por el patrón de distribución de ingreso.

139. Una segunda vía consistiría en que el Estado se convirtiera en el principal agente directo del proceso de inversión. Su papel es fundamental para reorientar el estilo de desarrollo, pero consideraciones relativas a la iniciativa y a la eficiencia económica, de una parte, y a la preservación de la libertad de una sociedad ante la concentración de poder político y económico en el Estado, de otra, requieren que se establezcan mecanismos de participación de todos los agentes sociales y económicos en la propiedad de los activos y en la orientación del proceso de inversión de largo plazo.

140. Una alternativa, que tiene precedentes en algunos países desarrollados, consiste en la creación de un fondo en cuya orientación intervinieran trabajadores, empresarios y representantes de la sociedad

elegidos a través del sistema político vigente. Dicho fondo podría financiarse con beneficios de capital, tributos que graven los altos ingresos que no provienen de la propiedad y el aporte de los asalariados que perciben ingresos muy superiores a los promedios de las empresas del mismo sector, porque pertenecen a empresas estratégicas. Los recursos de dicho fondo podrían destinarse a cubrir los tres déficit ya mencionados. En lo relativo al déficit de crecimiento la selección de las áreas para invertir los fondos -en empresas privadas, estatales o cooperativas- debería ser coherente con el patrón de especialización productiva que se desea alcanzar, introduciendo como criterios el mejoramiento tecnológico y la generación de empleo productivo.

141. En lo relativo al déficit social el fondo debería tener como principal objetivo financiar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres en cuanto al mejoramiento de su patrimonio biológico y cultural, la capacitación y el equipamiento con bienes de uso colectivo, políticas que complementan las anteriores porque tienden a modificar los otros acervos que conjuntamente con el económico definen la distribución de los beneficios del desarrollo y contribuyen a la eficiencia del mismo.

## 2. Políticas salariales

142. Resulta necesario definir una regla de salarios que asegure -en plazos acordes con las condiciones económicas de cada país- que éstos recuperen la participación relativa en el ingreso que perdieron, y sobre todo, que evite que se repita en el futuro esta desigual transferencia del costo de la crisis a los asalariados. Al asegurar cierta participación estable de los salarios en el producto también se tiende a corregir en forma permanente la estructura distributiva.

143. En general, la política de salarios debe perseguir tres objetivos: i) recuperar los salarios reales de modo que su valor alcance niveles iguales a los más altos previos a la crisis y asegurar que dichos salarios evolucionen, al menos, al mismo ritmo que la productividad del trabajo; ii) disminuir la disparidad de salarios; iii) hacer posible el esfuerzo de inversión. Esta última meta se lograría manteniendo como regla que los incrementos en los ingresos monetarios reales obtenidos por los asalariados guardasen proporción al aumento de la productividad media. Por sobre dicho nivel los aumentos de ingreso podrían hacerse efectivos en forma de acciones o de títulos del fondo ya mencionado, lo que permitiría que aumentara la inversión. La disminución de la dispersión de la estructura de salarios monetarios, se lograría mediante la fijación de aportes mayores al fondo por parte de aquellos sectores cuyo aumento de la productividad sea superior al promedio. De este modo la contribución de los asalariados al esfuerzo de inversión se concentraría en los sectores que tienen mayor capacidad de acumulación, permitiendo así que el resto aumente sus salarios monetarios.

3. Necesidad de minimizar los conflictos entre crecimiento y políticas distributivas

144. Dado que las políticas sociales fueron ya discutidas, aquí sólo se harán dos consideraciones o sugerencias generales que permiten minimizar los conflictos entre el crecimiento y este tipo de políticas distributivas. La primera se refiere a la optimización del uso de los recursos utilizados con un fin social, esto es, la maximización del costo-eficiencia de los programas que se pondrán en práctica. Sobre esta materia hay bastante experiencia acumulada en los países de la región. Entre otras cosas, ella indica la necesidad de definir con claridad el grupo hacia el cual están dirigidas las políticas y utilizar instrumentos que minimicen la dilución de los beneficios. Las características de los programas no sólo deben considerar el nivel de pobreza de los grupos que se quiere beneficiar sino también el impacto potencial de las políticas en la consecución de la equidad, la minimización de los conflictos entre los grupos que participan en el acuerdo social y, por último, el papel de la universalización de los servicios en la constitución de una sociedad democrática e integrada.

145. La segunda consideración se refiere a la existencia de líneas de gasto social que no son incompatibles con el estímulo del crecimiento ya que inciden directamente y en el corto plazo sobre la productividad de los pobres. Entre éstas se pueden mencionar las dirigidas a mejorar la dieta de la población ocupada o las que disminuyen el tiempo utilizado en trasladarse desde el hogar al lugar de trabajo. También están aquellas que mediante la organización social disminuyen los costos o aumentan la eficiencia del consumo y la producción de estos grupos.

146. La primera de estas consideraciones es más válida para la aplicación de políticas de corte netamente asistencialista que, si bien tienen un efecto menos permanente sobre la estructura distributiva, son efectivas en el corto plazo, en algunos países la gravedad del problema de la pobreza puede exigir que éstas sean las primeras en aplicarse. Por lo tanto, la magnitud del déficit social puede constituir un criterio de selección del tipo de política que debería enfatizarse inicialmente. Por otra parte la importancia relativa del uso del fondo para producir el cambio distributivo dependerá de la magnitud absoluta y relativa de los déficit de inversión y social.

4. Condicionantes de las políticas de distribución del ingreso

147. Las propuestas anteriores sólo pueden ponerse en práctica si existe un acuerdo social -y ello supone que el Estado tiene capacidad para hacerlo efectivo- respecto de la aplicación de políticas de ingreso, esto es sobre las variables que determinan los niveles de ingreso de los principales agentes socioeconómicos. El acuerdo en torno a las políticas de ingreso permitiría, además, que los cambios sugeridos no

se traduzcan en presiones inflacionarias desestabilizantes que, al reordenar la estructura de precios relativos, pueden revertir algunos de los logros en materia distributiva.

148. Para aplicar estas políticas es necesario que exista una institucionalidad que permita la concertación social. En relación con esa institucionalidad, cabe mencionar la posibilidad de constituir, o si existiese, utilizar un mecanismo que se desempeñara como consejo económico y social facultado para adoptar decisiones técnicas. En él, conjuntamente con la representación política de la sociedad expresada en el Gobierno, participarían los agentes socioeconómicos pertinentes. Dicho consejo intervendría, por ejemplo, en la programación del fondo aludido anteriormente, el establecimiento de la forma en que se captan y utilizan los recursos para cubrir los distintos déficit, etc. Este consejo constituiría un lugar privilegiado para producir la concertación social, ya que en él estarían representados los intereses de los agentes económicos que deberían participar en la determinación de las políticas de ingreso.

149. El esquema propuesto permitiría enfrentar los problemas de la región a condición de que se moderen las expectativas de los agentes internos y externos respecto de los plazos en que podrían satisfacer sus demandas. En algunos países la magnitud de los déficit hace más necesario aún contar con una sólida y estable alianza social que dirima los conflictos y asegure estabilidad en la aplicación de una estrategia de desarrollo con ajuste estructural.

#### F. CRECIMIENTO EQUITATIVO EN CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

150. Ya se señaló que, a pesar del significativo esfuerzo de ahorro que se supone harían los países, algunos no lograrían impulsar un estilo de crecimiento equitativo y autosostenido si simultáneamente tienen que cubrir en la forma actualmente convenida el servicio de la deuda externa.

##### 1. La deuda externa como obstáculo al desarrollo

151. A menos que se produzca una recuperación en la economía mundial y de la relación de intercambio de la región, la deuda externa será un obstáculo en el logro de una reactivación y transformación sobre bases de equidad. Lo será porque: i) la dependencia de una estructura de exportaciones concentrada en gran medida en productos primarios hace que el aumento del volumen de las ventas externas de un producto que efectúe un conjunto de países se logre a expensas del valor unitario del mismo, debilitando seriamente el esfuerzo para generar más divisas; ii) las nuevas divisas que se logra captar se comprometen para el pago de la deuda y no para la importación de más insumos o bienes de capital; iii) la restricción externa afecta negativamente la inversión y los

gastos en servicios que son imprescindibles para efectuar la transformación y la modernización de la estructura productiva necesaria para lograr una mayor competitividad internacional, iv) la recesión crea una capacidad ociosa en relación con el capital fijo existente y la mano de obra calificada, deteriorando los factores de producción disponibles; v) los ajustes necesarios puestos en práctica han aumentado el desempleo, reducido los sueldos y salarios, y provocado recortes en los gastos sociales empeorando la distribución del ingreso y el nivel de vida de los estratos más pobres de la sociedad; y vi) así, una parte desproporcionada de las ventajas comparativas externas del país para enfrentar el ajuste redundan en una reducción del nivel de vida de gran parte de la población, en vez de elevar la productividad y el ingreso.

## 2. Alternativas frente al endeudamiento externo

152. Una condición necesaria, (aunque no suficiente) para romper este círculo vicioso, es reducir la carga de la deuda. La fórmula óptima sería un acuerdo negociado entre los países deudores y los acreedores (los bancos y sus gobiernos) para limitar los pagos. En lo que se refiere a los países que muestran signos claros de insolvencia, sin ninguna perspectiva realista de poder renovar sus pagos en condiciones comerciales, se necesita una reducción de la tasa de interés a niveles inferiores a los comerciales y un plazo de amortización muy extendido que incluya un período de gracia generoso. Los países que presentan una situación de iliquidez -o que merecen el beneficio de la duda- debieran pactar una reprogramación de amortizaciones y nuevos créditos a tasas de interés comerciales muy moderadas: por ejemplo, LIBOR sin margen, o con un margen sólo nominal. Los nuevos créditos deberían ser suficientes para asegurar un ajuste expansivo que resguarde la necesidad de invertir y promover la equidad. Una alternativa al otorgamiento de nuevos créditos es la capitalización automática de una gran parte de los pagos de intereses.

153. En caso de que los acreedores no dispusieran de planes adecuados para financiar el ajuste y la transformación, los países se verían obligados, como alternativa a los limitantes anteriormente expuestos, a buscar una solución unilateral. Para evitar este tipo de situaciones, sería conveniente que se estableciese un acuerdo respecto de la limitación de los pagos a un cierto porcentaje de las exportaciones o del producto, siendo esta última solución la más apropiada desde el punto de vista técnico. Además, en vista de las limitaciones proteccionistas vigentes en los países centrales se podría acordar que la capacidad de pago de la deuda debería asociarse a condiciones de libre comercio que permitan, mediante la exportación de bienes y servicios, generar divisas para pagar los intereses y la amortización de la deuda.

154. Por otra parte, es importante asegurar que en el proceso de renegociación participen los mismos agentes socioeconómicos que forman parte del proceso de concertación social para que éstos asuman las

consecuencias que una u otra modalidad de pago de la deuda tienen sobre la definición de las variables económicas que determinan sus niveles de ingreso.

#### G. ORIENTACIONES PARA LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL AMBITO ECONOMICO

155. La ejecución de un programa de ajuste estructural con las características descritas supone un Estado con gran capacidad técnica y financiera. El Estado no sólo debería mantener su papel orientador en el campo macroeconómico, de por sí más difícil en un momento de cambio estructural, sino además debería darle una orientación estratégica al quehacer económico y ser el principal garante de la estabilidad que se requiere para lograr los objetivos buscados. Además, si se pusiera en práctica el esquema propuesto se verían acrecentadas algunas de las tareas tradicionales del sector público. Esto es particularmente cierto respecto de: i) la generación de un espacio de concertación social y planificación concertada; ii) un aumento del nivel y la eficiencia del gasto público; y iii) un aumento y reorientación de la tributación.

156. Respecto de su rol para hacer viable la concertación social ya se mencionó la necesidad de constituir o fortalecer un mecanismo como el consejo económico y social ya aludido. Aún más importante es contar con un sistema de participación democrática que permita que las amplias mayorías puedan manifestar sus demandas y éstas ser recogidas a través de un sistema político democrático. A partir de este proceso la planificación debería generar los espacios y mecanismos de descentralización administrativa, de delegación de decisiones, de acuerdos con grupos de la sociedad civil y empresas, para poder contribuir al proceso democrático mayor eficiencia. A este fin se supone que la planificación integra las políticas económicas y sociales para que estas últimas no actúen de meras compensadoras de las primeras.

##### 1. Políticas tributarias

157. Para financiar el aumento en el gasto y hacerlo en forma equitativa sería necesario incrementar el nivel y modificar la orientación de la tributación, lo cual supone dos tipos de acciones paralelas. La primera consiste en aumentar el peso relativo de los impuestos directos en la recaudación pública, y eso se logra si el aumento que han de experimentar los ingresos tributarios proviene de este tipo de impuestos, y fundamentalmente de aquellos que gravan los ingresos no reinvertidos productivamente y el patrimonio. Al respecto es necesario recordar que quizás más importante que aumentar la tasa de estos impuestos o su progresividad es mejorar su fiscalización para prevenir la evasión. La segunda es reducir los impuestos indirectos sobre algunos bienes de consumo básico, cuya demanda tiene baja elasticidad ingreso, a la vez que elevar los impuestos de algunos bienes suntuarios. De esta manera no se reduce el nivel de tributación indirecta, sino tan sólo se la hace más progresiva.

158. Finalmente se puede pensar en la creación de algunos impuestos transitorios para corregir las desigualdades generadas por la actual crisis o financiar el aumento necesario en la inversión. De particular importancia en este sentido pueden ser los esquemas mencionados para el financiamiento del fondo aludido anteriormente.

## 2. Reorientación del gasto público

159. Respecto del aumento de la eficiencia del gasto público lo primero que debe señalarse es la necesidad de reorientar el gasto en una dirección que asegure la consecución de los objetivos del ajuste y del desarrollo de largo plazo, y eso supone reducir aquellos rubros que no contribuyen a este fin.

160. Entre esos rubros cabe mencionar el gasto militar, que en muchos países de la región constituye una proporción significativa de los presupuestos nacionales y que aumentó su participación en el producto durante la década pasada. Este tipo de gasto debería reducirse, o al menos congelarse, con las consiguientes repercusiones favorables sobre el balance de pagos. Naturalmente, la reducción del gasto militar supone una política de solución arbitrada de los conflictos entre naciones latinoamericanas y una orientación hacia la paz en escala mundial, que son las condiciones necesarias para reducir dichos gastos.

161. La fuerzas armadas representan una organización cuya infraestructura y personal pueden transformarse en un cuerpo organizado para tareas de desarrollo, y aprovecharse en los grandes esfuerzos que supone la presente estrategia. En tal sentido, cabe reiterar el papel que podrían desempeñar en tareas de formación y capacitación profesional, la contribución a la creación de la infraestructura colectiva -especialmente la rural- de apoyo a producción y servicios sociales, etc.

162. Por otra parte, se debe evitar el uso de instrumentos cuyo costo/eficiencia es reducido. Un claro ejemplo de ello son los subsidios generales que aunque actúen sobre las variables o bienes adecuados tienen un altísimo costo por cada beneficiario del grupo hacia el cual están dirigidas las políticas. Por último, necesariamente deberá aumentar el gasto social y también la capacidad técnica del Estado para ejecutar las políticas necesarias y apoyar el quehacer del sector privado. Para realizar estas dos tareas el Estado deberá incrementar su capacidad de gestión.

163. A lo largo del presente documento se ha insistido en la articulación entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado para llevar adelante con eficiencia la estrategia y contar con la participación de todos los interesados. Esta asociación no es sustitutiva de una alta capacidad de gestión del Estado, sino que al contrario, reclama más que nunca de la planificación y el mejoramiento de los recursos humanos estatales.

164. El concepto de eficiencia del Estado supone igualmente una revisión de cuáles son sus prioridades de intervención. Muchos de los Estados de la región asumieron en el pasado funciones que en su momento estaban justificadas y que hoy pueden ser desempeñadas por sectores privados o cooperativos sin mengua de la eficiencia y de la integración nacional. Inversamente, los mismos Estados no han desarrollado su intervención en campos muy cruciales para el desarrollo futuro tales como el científico-tecnológico y las políticas de desarrollo, transformación y equidad que se proponen en la estrategia.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: DEFICIT EXTERNO, DE INVERSION  
Y SOCIAL EN ALGUNOS PAISES  
(Como porcentaje del PGB)

País	Déficit externo	Déficit crecimiento	Deficit social <u>a/</u>	Deficit social <u>b/</u>
Bolivia (1980)	3.1 (1984)	20.0	2.3	-
Colombia (1983)	5.1 (1984)	3.2	0	5.3 (1981)
Costa Rica (1983)	9.0 (1984)	13.2	4.4	11.3 (1982)
Chile (1982)	10.8 (1984)	10.3	9.0	7.4 (1984)
Ecuador (1984)	1.2	2.2 <u>c/</u>	11.3	22.9 <u>d/</u>
Honduras (1983)	8.0	9.6	3.6	21.8
México (1984)	-2.2	4.7	10.4	2.6
Paraguay (1984)	3.8	-3.7	3.7	-
Perú (1983)	1.3 (1984)	10.0 <u>e/</u>	5.4	12.8
Venezuela (1984)	-9.2	6.3	6.3	3.2 (1982)

Fuente: Estimación efectuada por el PREALC

a/ Con diferencial de participación de salarios en el producto.

b/ Con deficit de ingresos respecto de la línea de la pobreza

c/ Como no hay diferenciación entre el excedente de explotación y la depreciación, se trabajó con la tasa de inversión bruta necesaria.

d/ En este caso esta cifra está sobrestimada ya que se usaron como referencia los barrios populares de Quito y Guayaquil.

e/ En el caso del Perú se ha considerado como inversión deseada (aquella equivalente a 2/3 de la resultante de las estimaciones que aparecen en el Cuadro 2 en virtud del nivel de crisis de la economía peruana que ha entrañado bajos niveles de crecimiento del PGB.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: RELACION MARGINAL CAPITAL-PRODUCTO (K/Y) Y TASAS  
DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (Y)  
EN ALGUNOS PAISES

	K/Y <u>a/</u>	$\hat{y}$ <u>b/</u> (70-84) %
Bolivia	5.33	2.3
Colombia	3.80 <u>c/</u>	4.4
Costa Rica	5.17	3.9
Chile	2.68	1.5
Ecuador	3.87 <u>c/</u>	7.4
Honduras	4.38	3.5
México	3.15	5.2
Paraguay	2.04	6.7
Perú	6.03	2.1
Venezuela	2.33 <u>d/</u>	2.5 <u>e/</u>

Fuente: Estimación efectuada por el PREALC, sobre la base de informaciones relativas a las cuentas nacionales suministradas por la CEPAL.

a/ La relación marginal capital-producto se estima a partir de:

$$Y(t) = a + b \sum I(t-1)$$

$$\text{donde: } b = \frac{Y}{K}$$

I = inversión neta.

b/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1980 suministrada por Banco de datos de la CEPAL.

c/ Estimada a base de la acumulación de inversión en formación bruta de capital por carencia de datos en inversión neta.

d/ Relación marginal capital-producto no petrolero.

e/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1968, que aparece en el Anuario estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1985.

Cuadro 3

## AMERICA LATINA: PROYECCIONES DEL EMPLEO Y DESEMPLEO EN ALGUNOS PAISES

	Proyección PEA (1985-90) <u>a/</u>	Elasticidad producto empleo <u>b/</u>	Subempleo/ desempleo equivalente	Desem- pleo abierto <u>d/</u>	Desempleo sin absorción subempleo <u>e/</u> (1+e)	Desempleo con absorción subempleo <u>f/</u> (1+e)
Bolivia	2.71	0.632				
Colombia	2.62	0.490	10.2	14.1	27.2	1.55
Costa Rica	2.79	0.550	9.6	6.3	10.4	5.80
Chile	2.12	0.530	11.8	21.5	33.9	20.30
Ecuador	3.35	0.600				
Honduras	3.79					
México	3.63	0.700	10.2	4.8	17.0	4.90
Paraguay	3.22					
Perú	3.06	0.500	9.3	11.8	25.1	14.30
Venezuela	3.32	0.840	9.5	12.1	19.9	8.10

Fuente: CELADE (1986); PREALC (1986b); PREALC (1986c); PREALC (1986c).

a/ Proyecciones efectuadas por el CELADE

b/ Bolivia (1960-73); Chile (1974-85); Ecuador (1974-85), corresponden a elasticidades empleo formal-producto total; Venezuela (1974-85) corresponde a elasticidad empleo formal-producto no agrícola; Colombia (1971-84) México (1976-85); Perú (1975-84) corresponden a elasticidad empleo-producto industrial.

c/ Estimación basada en datos del PREALC, suponiendo que el 50% del empleo informal es desempleo equivalente.

d/ Datos del PREALC

e/ y f/ Estimaciones del PREALC

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1985, (LC/G.1420), Santiago de Chile, agosto de 1986. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.S.86.II.G.1.
- \_\_\_\_\_, Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 54, Santiago de Chile, septiembre de 1986.
- \_\_\_\_\_, El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano: realidades y perspectivas, (LC/G.1372), Santiago de Chile, enero de 1986.
- \_\_\_\_\_, El desarrollo de América Latina en los años ochenta, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 5, Santiago de Chile, 1981.
- \_\_\_\_\_, El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 41, Santiago de Chile, 1982.
- \_\_\_\_\_, El desarrollo de la seguridad social en América Latina, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 43, Santiago de Chile, 1985.
- \_\_\_\_\_, Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 39, Santiago de Chile, 1981.
- \_\_\_\_\_, Informe de la Segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud (LC/G.1362 (Conf.78/6)), Santiago de Chile, septiembre de 1985.
- \_\_\_\_\_, La agricultura campesina en sus relaciones con la industria, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 33, Santiago de Chile, 1984.
- \_\_\_\_\_, La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 32, Santiago de Chile, 1983.
- \_\_\_\_\_, La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 46, Santiago de Chile, 1985.
- \_\_\_\_\_, La dimensión de la pobreza en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979.
- \_\_\_\_\_, La juventud en América Latina y el Caribe, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 47, Santiago de Chile, 1985.

\_\_\_\_\_, La mujer en el sector popular urbano: América Latina y el Caribe (LC/G.1326), Santiago de Chile, octubre de 1984.

\_\_\_\_\_, La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 54, Santiago de Chile, 1985.

\_\_\_\_\_, Panorama económico de América Latina 1986 (LC/G.1435), Santiago de Chile, septiembre de 1986.

CEPAL/UNESCO/PNUD, Desarrollo y educación en América Latina, en proceso de coedición con Editorial Kapelusz, Buenos Aires, primer semestre de 1987.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Efectos de la recesión mundial sobre la infancia, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A./UNICEF, 1984.

\_\_\_\_\_, (Oficina Regional para las Américas y el Caribe), Una mejor conceptualización de las necesidades de la mujer dentro de los programas de servicios básicos y del CSDR, Bogotá, agosto de 1986.

\_\_\_\_\_, (Oficina Regional para las Américas y el Caribe), Hacia un enfoque más amplio en la política de ajuste: ajuste con crecimiento y una dimensión humana, Bogotá, febrero de 1986.

Pensamiento Iberoamericano, Nº 6, Madrid, julio-diciembre de 1984.

Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Ajuste estructural y deuda social, Documento de trabajo Nº 282, Santiago de Chile, noviembre de 1986.

\_\_\_\_\_, Creación de empleo productivo: una tarea impostergable, Documento de trabajo Nº 280, Santiago de Chile, septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, Más allá de la crisis, Santiago de Chile, PREALC-OIT, 1985.

\_\_\_\_\_, Sector informal: funcionamiento y políticas, Santiago de Chile, PREALC-OIT, 1981.

Revista de la CEPAL, Nº 21, Santiago de Chile, diciembre de 1983.  
Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.83.II.G.5.

Revista de la CEPAL, Nº 29, Santiago de Chile, agosto de 1986.

Wolfe, Marshall, El desarrollo esquivo, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1976.