

INT-1367

c.1



ORGANIZACION DE LOS
ESTADOS AMERICANOS



BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO



COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE
NACIONES UNIDAS

**EL COMBATE CONTRA LA POBREZA
EN LA AGENDA HEMISFERICA**

Noviembre 30, 1994

Original: Inglés

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCION	1
II. LA POBREZA EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL	1
III. ELEMENTOS CLAVE PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	2
Crecimiento	3
Inversión en la Gente	4
Reformas	7
IV. HACIA LA REDUCCION DE LA POBREZA	10
Elementos para un Contexto de Políticas	10
Metas	11
Apoyo Institucional	12

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento ha sido preparado en vista de la Cumbre Presidencial que se realizará próximamente y con el propósito de contribuir a la formulación de una Agenda Hemisférica. Por ello, el análisis y las recomendaciones que contiene ponen énfasis sobre aquellos aspectos del alivio a la pobreza que se pueden tratar a nivel hemisférico.

La pobreza es el mayor desafío para las economías de América Latina y el Caribe. Entre 1980 y 1990, la situación empeoró a raíz de las crisis y de las políticas de ajuste, que echaron por tierra los progresos alcanzados en los años sesenta y setenta en materia de reducción de la pobreza. Los cálculos recientes ubican el número de pobres a comienzos de este decenio, según sea la definición de pobreza que se aplique, entre 135 y 196 millones. Si bien la incidencia y gravedad de la pobreza sigue siendo mayor en las zonas rurales, ésta se está transformando cada vez más en un grave problema urbano. En 1990, más de la mitad de los pobres vivían en zonas urbanas.

Estrechamente vinculado al problema de la pobreza está el de la desigualdad. La recesión y el ajuste de los ochenta también incrementaron la desigualdad en la distribución del ingreso en casi toda la región. En los países con la distribución del ingreso más concentrada, el 10% más rico de los hogares perciben el 40% del ingreso total.

Si bien no existe una receta que pueda aplicarse a cualquier país para eliminar la pobreza, existen elementos esenciales que deben estar incorporados en todo contexto de políticas que pretenda abordar con éxito el problema. Estos elementos son el crecimiento, la inversión en la gente y las reformas.

El crecimiento económico es una condición necesaria para sostener los programas de reducción de la pobreza. Sin crecimiento será muy difícil alcanzar una mayor equidad. Las experiencias de crecimiento con desigualdad han enseñado a la región que el crecimiento y una mayor equidad deben ser abordados simultáneamente, eligiendo las políticas que ponen el acento en su complementariedad y evitan hacer concesiones en uno de los frentes para favorecer al otro.

Para lograr mayores tasas de crecimiento será necesario conseguir mayores niveles de ahorro e inversión, lograr una mejor asignación de los recursos e incrementar los niveles de productividad. Un entorno macroeconómico estable y un mayor acceso a los mercados internacionales también serán elementos necesarios de

un crecimiento más dinámico. De acuerdo con el Banco Mundial, la región debe crecer a una tasa del 6,5% durante el resto del decenio para lograr una reducción significativa en la pobreza.

Invertir en la gente es un segundo elemento clave para combatir la pobreza. *Esta inversión es crucial para aliviar la pobreza y alcanzar una mayor equidad, y eventualmente para contribuir al crecimiento. La inversión en educación y capacitación es esencial para ampliar las oportunidades sociales, acelerar el avance tecnológico y capacitar los recursos humanos para las tareas que es necesario realizar si se quiere competir en la economía internacional. También es preciso un empeño paralelo que garantice el acceso de los pobres a una mejor atención de la salud y una mejor nutrición.*

Dado que la mujer gasta buena parte de su ingreso en la familia, la inversión para incrementar la productividad laboral y el ingreso de la mujer contribuirá significativamente a la reducción de la pobreza. Esta inversión también será eficaz para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las reformas necesarias para asegurar que se de prioridad a las necesidades de los segmentos pobres de la población constituyen el tercer elemento clave para la reducción de la pobreza. *Es preciso que los sistemas fiscales sean más equitativos, sin perder de vista los objetivos de la eficiencia, simplicidad y suficiencia de la recaudación. También es preciso introducir reformas para eliminar los obstáculos que impiden que los pobres adquieran y acumulen capital. Entre ellas, cabe mencionar la necesidad de reformar los mercados financieros y de capital introduciendo mecanismos innovadores para superar el problema de la falta de garantía para obtener créditos y fomentar el ahorro, al igual que será necesario reformar los mercados de la tierra para regularizar títulos, y la tributación a la tierra sobre la base de su valor productivo, e incorporar sistemas que faciliten la adquisición de tierras por los pobres.*

Los participantes en la Reunión Cumbre podrían acordar formular agendas nacionales que, aun siendo específicas para cada país, incluyan los tres objetivos de referencia específicos que se enumeran a continuación:

- 1) Reducir la pobreza en un tercio durante los próximos 10 años. Para ello, es preciso acelerar el crecimiento económico a fin de alcanzar un crecimiento del empleo proporcionalmente superior al crecimiento de la fuerza laboral a lo largo del próximo decenio.

- 2) Incrementar el porcentaje de desembolsos públicos destinados a la inversión en la gente, mediante mejoras en la educación, la salud y la nutrición de los pobres, en especial de los niños, las mujeres y los indígenas.
- 3) Aplicar reformas en lo que resta de la década que mejoren y modernicen las políticas fiscales y los sistemas tributarios, los mercados de trabajo, de la tierra y de capital.

Por último, la cumbre exhortaría a las organizaciones continentales e internacionales a apoyar a los países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos indicados.

I. INTRODUCCION

1. Las economías de América Latina y el Caribe han recuperado un crecimiento moderado en los últimos años. A raíz de las políticas de ajuste y de las reformas económicas implementadas, los países de la región han ido modificando gradualmente las bases sobre las que funcionan sus economías. La mayoría de las economías se están expandiendo moderadamente, con una relativa estabilidad de precios, en el contexto de cierto progreso hacia sociedades pluralistas y participativas.

2. En la actualidad, los países de la región están en mucho mejores condiciones que a comienzos del decenio para lanzar un ataque frontal contra el gran obstáculo que se opone al progreso. La pobreza es el mayor desafío que enfrenta la región en su camino hacia un desarrollo para todos.

3. No existe una fórmula genérica para combatir la pobreza, que pueda aplicarse a todos los países por igual. Cada uno tendrá que elaborar un conjunto de medidas específicas y definir las esferas prioritarias. Pero, en términos generales --como se propone subrayar el presente documento-- existen elementos y acciones comunes que deben formar parte de todo criterio útil para combatir la pobreza y la desigualdad. Para que tenga éxito, ese criterio exigirá un decidido compromiso de los individuos y los grupos sociales, de los gobiernos y de la comunidad internacional.

II. LA POBREZA EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

4. A comienzo de los ochenta, tras treinta y cinco años de sostenido cambio económico y social, las condiciones de vida de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas y caribeñas habían mejorado. Sin embargo, un amplio segmento de la población, que quizá alcance al 40%, vivía en condiciones de pobreza, aunque la educación, la salud y el ingreso que recibían era mejor que treinta años atrás. Posteriormente, los reveses económicos y sociales contribuyeron a incrementar la pobreza y a un marcado deterioro en la distribución del ingreso.

5. Las estimaciones más recientes indican que a fines de los ochenta entre 130 y 196 millones de latinoamericanos, es decir, entre el 31% y el 46% de la población, vivían en condiciones de pobreza, según sea la definición que se aplique. Pero, independientemente de como se mide, registró un marcado incremento entre 1980 y

1990, echando por tierra la mayor parte de los progresos alcanzados en los años sesenta y setenta en materia de reducción de la pobreza.

6. Aunque la incidencia y gravedad de la pobreza sigue siendo mayor en las zonas rurales, la mayor parte del incremento de ésta se registró a lo largo de la década de 1980 en las zonas urbanas. En 1990, más de la mitad de los pobres vivían en zonas urbanas, en un marcado contraste con la situación que se vivía en los ochenta, haciendo de la pobreza en América Latina un problema cada vez más urbano.

7. América Latina registra una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo. La recesión y el ajuste de los años ochenta empeoró la situación. La brecha entre los ingresos del 40% de los hogares más pobres y el 10% de los más ricos se ahondó en la década de 1980. Los segmentos más favorecidos reciben más del 40% del total del ingreso en los países con los perfiles de distribución más concentrados, y ligeramente menos del 30% en sólo dos casos. Asimismo, una grave reducción en los salarios reales y en las oportunidades de empleo, registrada en la mayoría de los países, ha tenido un efecto especialmente notorio en los menos capacitados, que se encuentran en la base de la pirámide de ingresos. El resultado global ha sido un importante incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región.

8. La pobreza y la desigualdad son preocupaciones importantísimas, no sólo en América Latina y el Caribe, sino también en Canadá y Estados Unidos.

III. ELEMENTOS CLAVE PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

9. El crecimiento, la inversión en la gente y las reformas son tres elementos fundamentales de todo enfoque que pretenda lograr la reducción de la pobreza. Estos elementos son compatibles, interdependientes y pueden apoyarse entre ellos. El crecimiento y el alivio de la pobreza se pueden procurar simultáneamente mediante políticas que pongan el acento en la complementariedad y mitiguen las concesiones en un frente para favorecer al otro. Ello exige invertir en los recursos humanos para incrementar el capital humano y aplicar reformas que garanticen que los beneficios del crecimiento son compartidos por las mayorías.

Crecimiento

10. El crecimiento económico es una condición necesaria para sostener la reducción de la pobreza. En efecto, ello constituye el núcleo de toda estrategia eficaz para

alcanzar este objetivo. Sin crecimiento es sumamente difícil alcanzar una mayor equidad. Sin crecimiento no será posible generar los empleos esenciales para reducir la pobreza ni los ingresos fiscales para financiar los servicios sociales básicos que deben beneficiar a los sectores desposeídos. El Banco Mundial calcula que, para reducir realmente los niveles de pobreza, la región debe duplicar la tasa de crecimiento económico, es decir a cerca de un 6,5% anual, aproximadamente, durante el resto del decenio. En realidad, la región debe crecer, por lo menos, un 3,4% por año para que no aumente la pobreza.¹

11. Como lo sugiere la experiencia de América Latina y el Caribe a lo largo del período de posguerra, caracterizado por una combinación de crecimiento dinámico y desigualdad, el tipo de crecimiento es vitalmente importante. El crecimiento y la igualdad se pueden fomentar simultáneamente mediante políticas que pongan el acento en la complementariedad y reduzcan las concesiones en un frente para favorecer al otro.

12. Los efectos del crecimiento económico sobre la pobreza pueden variar mucho, de acuerdo con la composición sectorial y los cambios paralelos en los insumos dentro de cada sector, especialmente la participación de la mano de obra menos calificada. No hay mejor mecanismo para reducir la pobreza a mediano plazo en la mayoría de los países que aumentar el número de empleos y eventualmente la productividad y los salarios de los operarios menos calificados, que en casi todos los casos componen los segmentos más pobres de la población.

13. El aumento del ahorro y la inversión, el mejoramiento de la asignación de los recursos y el aumento de la productividad son grandes estimulantes para acelerar el crecimiento. Ello se vincula a su vez a otros objetivos importantes como el incremento de la exportación con un alto contenido de valor agregado, que exige un mayor acceso a los mercados internacionales.

14. Un crecimiento más acelerado, con una mayor equidad social en América Latina y el Caribe exigirá un entorno macroeconómico estable y una expansión sostenida de las exportaciones. Ambos elementos son cruciales para evitar los efectos distributivos regresivos de la inflación y promover la creación de oportunidades de empleo, en especial para los sectores pobres.

¹ World Bank, "Latin America's Development: Achievements, Challenges and Opportunities," September 27, 1994.

15. También es necesario elevar los coeficientes de inversión y ahorro. En 1993, por ejemplo, la inversión en América Latina promediaba el 18,5% del producto interno bruto (PIB), cifra relativamente baja si se la compara con las tasas de inversión de los setenta y comienzos de los ochenta.

16. Incrementar la tasa de inversión para financiar un progreso más acelerado a largo plazo requiere una expansión sustancial del ahorro. Por ejemplo, la CEPAL ha estimado que incrementar la tasa de inversión del 16% al 22% del PIB exige recursos que superan los \$70 mil millones de dólares por año para la región en su conjunto². Al respecto, las corrientes netas de capitales del exterior que han llegado a la región en los últimos años, y que en 1993 alcanzaron la cifra de \$55 mil millones de dólares, ha sido un factor esencial para la recuperación de la región, y lo seguirá siendo.

17. Independientemente del grado de disponibilidad del financiamiento externo, el grueso del crecimiento adicional exigirá un mayor ahorro interno, esencial para elevar la inversión global.

Inversión en la Gente

18. La inversión en educación y capacitación es de vital importancia para fomentar la igualdad social y el crecimiento basado en el progreso técnico, dado que ello exige una población capaz de absorber y adaptarse a los cambios tecnológicos.³ Los cambios a nivel mundial exigen que los sistemas educativos de América Latina y el Caribe permitan preparar a los estudiantes para ocupar los empleos que exige una economía internacionalmente competitiva, estimular los cambios tecnológicos, ampliar las oportunidades sociales y preparar a la población para un mejor ejercicio de la democracia.

19. En ningún país de América Latina y el Caribe se están atendiendo completamente estas exigencias educativas. Si bien la asistencia escolar es más elevada que nunca, la calidad y el valor de la educación que reciben los alumnos son inadecuadas e insuficientes en la mayor parte de los países. Sólo la mitad de los estudiantes que comienzan la escuela primaria la completan. El sistema educativo es incapaz de satisfacer las necesidades del desarrollo y fomenta la desigualdad y las

² CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago, Chile, 1990, p.51.

³ CEPAL y UNESCO, Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, LC/G.1702/Rev.1-P, Santiago, Chile, 1992.

diferencias. La calidad de la educación (y de la capacitación) varía enormemente, pues oscila entre escuelas y universidades de nivel mundial, a las que asisten estudiantes de las familias de mayores ingresos, y escuelas públicas mal equipadas, con escaso personal y casi miserables en los demás aspectos, a las que asisten los hijos de los pobres. La administración de la enseñanza pública tiende a ser hipercentralizada y burocrática, lo que la hace ineficiente e incapaz de responder a las necesidades locales. Se impone una reforma administrativa e institucional, quizá radical en algunos casos, que ponga el acento en una mayor participación, autonomía y responsabilidad a los niveles provincial y local.

20. Es necesario diseñar nuevas estrategias para mejorar la calidad, eficiencia y pertinencia de la educación y la capacitación. El objetivo debe ser transformar los sistemas educativos y de capacitación para asegurar que todos tengan acceso a una educación moderna, dando prioridad a los hijos de los pobres y adaptando los planes de estudio a la formación que exige la competencia en la economía mundial. Los individuos que no reciben una buena educación básica en su juventud, están condenados a una vida de baja productividad laboral fuera de la esfera de la producción moderna y, por ende, a bajos ingresos o, lisa y llanamente, a la pobreza. Este es un mecanismo que fomenta la pobreza intergeneracional. Si los sistemas de educación, o partes de ellos, alcanzaran un nivel de funcionamiento aceptable, muchos países mejorarían sus perspectivas de desarrollo incrementando la proporción del ingreso nacional que se destina a la educación.

21. A raíz de las transiciones demográficas y epidemiológicas en el contexto de una gran desigualdad del ingreso, las condiciones de salud y las necesidades en materia de servicio de salud se caracterizan por el surgimiento de un perfil de salud similar al de las sociedades desarrolladas en las categorías socioeconómicas urbanas medias y superiores y el mantenimiento de un perfil de salud tradicionalmente subdesarrollado para los pobres. En consecuencia, un mayor gasto y una mayor inversión en los servicios de atención de la salud no representan necesariamente una mejora en la igualdad del acceso a los servicios de salud. Por otra parte, estas acciones con frecuencia resultan regresivas porque a menudo son producto de una presión económica, que impone la población cubierta por seguros de salud (sean privados o públicos), en favor de servicios de salud modernos (especialidades médicas, servicios clínicos, etcétera).

22. Las reformas de los servicios de atención de la salud constituyen un elemento necesario para lograr un acceso más equitativo a servicios de salud pública y una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, incluyendo una participación en salud más eficaz. Los gobiernos tienen que esforzarse para prestar servicios a los sectores

pobres mediante planes de atención básica de la salud, que comprendan progresivamente a sectores cada vez más amplios de la población. De manera que, junto con un mayor acento en las intervenciones preventivas en salud, estas estrategias deberían mejorar el bienestar de los pobres, elevar su productividad y, por tanto, su ingreso, con lo cual se estaría reduciendo la pobreza.⁴

23. Las inversiones para financiar una decisión individual en materia de perfiles reproductivos son elementos esenciales del alivio de la pobreza y de la superación de la desigualdad, dado que uno de los elementos de la transmisión intergeneracional de la pobreza es la incidencia de no deseadas altas tasas de natalidad. Aparte de ampliar las oportunidades de educación y trabajo para las jóvenes y mejorar los servicios de salud, la promoción de un acceso mayor y más equitativo a la **planificación de la familia** y el mejoramiento de la cobertura de los **programas nutricionales** para los niños son elementos que contribuirán a mejorar las posibilidades de las familias pobres de escapar del círculo vicioso de la pobreza y en particular las oportunidades de que los niños pobres eviten repetir las condiciones sociales y de vida de sus padres.⁵

24. En la reducción de la pobreza, la mujer desempeña un papel fundamental. Las inversiones en la mujer son vitales para el crecimiento y el alivio de la pobreza pues compensan con mayores beneficios económicos y mejores perspectivas para sus hijos. La inversión en la mujer da lugar a una mejor salud y una mejor educación para los niños, con lo cual también se contribuye a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

25. Brindar acceso a una educación y una capacitación permanente de la mujer en el mercado laboral (incluyendo los sectores "informal" y "formal" las asalariadas y las empleadas por su cuenta) merece especial atención en la mayoría de los países. En comparación con el hombre, la mujer gasta más de su salario en desembolsos que se orientan al capital humano de la familia. Por lo tanto, es crucial para una reducción sostenida de la pobreza incrementar la educación y el salario de la mujer. Aparte de brindar mayores oportunidades de educación y capacitación, e incentivos para aplicar las habilidades adquiridas, se adelantaría el objetivo de incrementar el salario femenino mejorando el entorno económico, social y jurídico global vinculado a la capacidad de la mujer para acceder a los recursos sin que su condición de mujer sea un menoscabo

⁴ CEPAL Y OPS, Salud, Equidad y Transformación Productiva en América Latina y el Caribe, LC/G.1813(SES.25/18, Santiago, Chile, 1994.

⁵ CEPAL, Población, Equidad y Transformación Productiva, LC/DEM/G.131, Santiago, Chile, 1993.

para ello. Estas mejoras son esenciales para abordar las necesidades de la mujer y, dado que en América Latina y el Caribe las mujeres son desproporcionadamente pobres, serían también esenciales para una reducción global de la pobreza.

26. Los pueblos indígenas de América Latina representan casi el 10% de la población de la región y, en algunos países, su proporción supera el 50%. La pobreza entre los indígenas es generalizada y grave.⁶ La mayoría de las poblaciones indígenas viven en condiciones de extrema pobreza, reciben menos instrucción que la población no indígena y sufren graves problemas de salud. De manera que las políticas que se encaminen a fortalecer el capital humano y reducir las brechas educativas entre las poblaciones indígenas y las poblaciones no indígenas tenderán a reducir las diferencias en la distribución del ingreso y la pobreza.

27. Como reacción a la necesidad de aliviar el costo social de la crisis de los ochenta y de las políticas de ajuste, y como instrumento para descentralizar y hacer más expedita la acción del Estado, muchos países de América Latina y el Caribe crearon una serie de mecanismos innovadores. Se diseñaron los Fondos de Inversión Social, Compensación, Emergencia, o programas o entidades de similar propósito para compensar o paliar las condiciones de extrema pobreza y atender las demandas originadas en los grupos de posibles beneficiarios. Sus experiencias en la canalización de recursos para la ejecución de proyectos destinados a los sectores de extrema pobreza, en la construcción de una infraestructura social básica, en el apoyo a organizaciones populares, la participación comunitaria, la creación de empleo y el incremento de los ingresos de los hogares ha sido sistematizada en una Red Social de Fondos y otros Programas que merecen consideración y apoyo.

Reformas

28. Para que la reducción de la pobreza se pueda sostener, debe estar respaldada por reformas que garanticen que las necesidades de los pobres no son dejadas al margen por los intereses de aquéllos con más poder decisorio. En primer lugar, es preciso imprimir a los sistemas fiscales una orientación más equitativa, sin perder de vista los objetivos de la eficiencia, la simplicidad y la suficiencia de la recaudación. Las finanzas del sector público tienen que ser consolidadas sobre la base de un nivel razonable de ingresos, y no mediante la mera reducción del gasto, independientemente de las circunstancias. Existe margen para mejorar la equidad vertical y horizontal de los sistemas tributarios de muchos países, sin afectar negativamente el incentivo,

⁶ George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, editores, Indigenous People and Poverty in Latin America, World Bank, 1994.

incrementando la carga tributaria efectiva y garantizando una mayor progresividad efectiva de la estructura impositiva.

29. Ello exige ampliar la base tributaria y, simultáneamente, adoptar una decisión más seria y permanente, a los niveles políticos nacionales y subnacionales más altos, para reducir la evasión fiscal e institucionalizar una cultura de acatamiento del código tributario. Las autoridades tributarias deben contar con los medios necesarios para aplicar la carga impositiva estatutaria y la progresividad que imponga la ley. Con ese fin, sería conveniente que fueran independientes de los ciclos políticos y de las influencias.

30. Las reformas en el lado del ingreso deben complementarse con una reestructuración del gasto público. Ello exige la reasignación de los desembolsos hacia los servicios sociales básicos, especialmente aquellos que contribuyen directamente al desarrollo del capital humano de los sectores pobres, reduciendo el gasto improductivo y mejorando la eficacia de los demás gastos. Para que sean sostenibles, estos cambios en los perfiles del gasto público, tanto entre un sector y otro de la economía como dentro de cada sector, es necesario reordenar las prioridades sociales y políticas encaminándolas a actividades que fomenten la igualdad y el crecimiento. Para lograr un mayor rendimiento del gasto público, encaminándolo a proyectos y programas sociales, será necesario, entre otras cosas, concentrar más los beneficios en los grupos más necesitados.

31. La asignación del gasto público se puede mejorar inclusive por otros mecanismos. Por ejemplo, en muchos países, el gasto militar sigue siendo excesivo en relación con los desembolsos de carácter social en beneficio de los sectores pobres. También existen grandes posibilidades de ayudar a los grupos más necesitados mediante la reasignación intersectorial de recursos; por ejemplo, los sectores pobres podrían beneficiarse si se pusiera un mayor acento en el mejoramiento de la atención primaria de la salud, financiando este nuevo enfoque con recursos que ahora se aplican a tratamientos curativos costosísimos y que se orientarían entonces a la medicina preventiva, que hace más eficaz la atención de la salud en general. En el sector educativo, recursos que hoy se destinan a subsidiar una educación universitaria prescindiendo de las necesidades o el mérito académico, podrían orientarse a la enseñanza primaria y secundaria, que tiene mayores tasas de rendimiento y benefician más directamente a los hijos de las familias de ingresos más bajos.

32. Otro importante mecanismo para fortalecer las finanzas del Estado incrementando la eficacia y la equidad del sistema es mejorar los programas de seguro

y transferencias sociales. No solamente varios de estos son gruesamente ineficientes e injustos, en especial los que comprenden la prestación de servicios de atención de la salud, sino que la mayoría de las instituciones de seguridad social están también en situación de insolvencia. Un enfoque prometedor para una reforma de la seguridad social comporta un sistema mixto que fomente la igualdad y la solvencia financiera. Una de las versiones está caracterizada por un componente universal de beneficios básicos financiados con los recursos generales y apoyado por la solidaridad social. Otro componente es distribuir los beneficios de acuerdo con el aporte de cada individuo. Las reformas deben abordar estas carencias y procurar a la vez ampliar la cobertura para abarcar a los sectores más necesitados que reciben muy pocos beneficios.

33. Una reducción sostenida de la pobreza y una mayor equidad exige también medidas que mejoren y complementen los mercados con el objetivo de que los pobres puedan acumular capital. En particular, mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo exige la modernización de las relaciones laborales, incluyendo la exploración de mecanismos innovadores para remunerar el trabajo.

34. Las reformas de los mercados financieros y de capital exigen diseñar mecanismos para eliminar los obstáculos al acceso a los recursos, en especial el acceso al crédito por parte de la pequeña empresa. Esto es esencial para fomentar el ahorro y establecer nuevas normas para institucionalizarlo, incluyendo el mejoramiento de los sistemas jubilatorios.

35. Otra esfera que es preciso abordar para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza, con mayor equidad, es el del funcionamiento del mercado de tierras. La tenencia de la tierra en América Latina está mucho más concentrada que en el resto del mundo.⁷ Elementos clave para mejorar el mercado de tierras son la regularización de los títulos de propiedad, donde existe este problema y, según corresponda, aplicar a la tierra los impuestos sobre la base del valor de su producción, y mejorando los mercados de capital para financiar la compra de tierras.

36. Por último, la mayor parte de las reformas contempladas en el presente documento que mejorarían la suerte de los sectores pobres de América Latina y el Caribe difícilmente se puedan implementar o mantener si los sectores pobres siguen estando sistemáticamente excluidos de las decisiones económicas, sociales y políticas que los afectan. Es imposible diseñar y poner en práctica en forma sostenida políticas

⁷ CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado, LC/G.1701 (SES.24/3), Santiago, Chile, 1992, p. 181.

y reformas que aborden los problemas de los pobres sin su efectiva participación en el proceso político. Una amplia participación impulsa también la capacidad de los gobiernos para reaccionar a las inquietudes sociales. En los procesos democráticos, las reformas para asegurar una participación más equitativa en los frutos del crecimiento exigirán establecer un consenso y contar con la colaboración de los grupos más poderosos de la sociedad.

IV. HACIA LA REDUCCION DE LA POBREZA

37. La Cumbre de las Américas es una oportunidad para que los Jefes de Estado reafirmen conjuntamente la preponderancia del objetivo de acelerar de manera significativa la reducción de la pobreza en el hemisferio occidental. El propósito es señalar los elementos de un contexto de políticas que habrá de hacer frente al desafío acordando ciertos objetivos de referencia.

38 Elementos para un Contexto de Políticas

- 1) *Es imposible lograr una reducción sostenida de la pobreza sin un crecimiento económico compartido más equitativamente, que sea más acelerado, sin una mayor inversión en la gente y sin reforma institucional.*
- 2) *Si bien es necesario contar con importantes corrientes de capital extranjero para alcanzar objetivos de crecimiento más ambiciosos, es preciso que el ahorro interno se incremente sustancialmente. Para fomentar mayores tasas de ahorro e inversión y lograr una mayor equidad, en la mayoría de los países será necesario imponer reformas sustanciales al sistema fiscal y, lo que es más importante, mejorar sustancialmente los mecanismos para hacer cumplir la legislación tributaria.*
- 3) *Para impulsar un crecimiento más acelerado, la mayor inversión en la gente debe concentrarse en el mejoramiento de la salud y la nutrición, en la educación y la capacitación de los jóvenes. En la práctica, ello significa mejorar sustancialmente los servicios de los organismos públicos responsables de asegurar servicios sociales a los grupos de menores ingresos.*

- 4) Para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza entre las familias más desposeídas, aparte de aliviar su pobreza a corto plazo, la atención debe concentrarse fundamentalmente en la salud y la nutrición materno-infantil en los hogares más pobres y en el acceso y la calidad de la educación de esos niños.
- 5) Dentro de una estrategia para la reducción de la pobreza deben merecer especial atención los hogares sostenidos por mujeres y las poblaciones indígenas, dado que son desproporcionadamente pobres.
- 6) En momentos en que el sector público es objeto de una racionalización y reducción en sus dimensiones, el compromiso colectivo con el combate de la pobreza exige medidas eficientes y eficaces de parte del Estado. Aparte de fomentar la acumulación de capital humano en los sectores pobres, también es importante eliminar las imperfecciones y los obstáculos del mercado laboral al justo acceso al crédito y a la acumulación de activos. Ello se puede lograr mediante la reforma de las instituciones vinculadas a los mercados de capital y de la tierra.
- 7) A menos que exista un consenso nacional entre los grupos sociales, políticos y económicos principales para respaldar una estrategia coherente de reducción de la pobreza, difícilmente esta empresa se sostenga por mucho tiempo. Asimismo, a menos que en el diseño y la implementación de la estrategia participen los segmentos pobres, difícilmente esa estrategia arrojará resultados positivos. Habilitar a los pobres para que resuelvan sus problemas es parte de cualquier estrategia para reducir la pobreza.

Metas

39. Los participantes en la Reunión Cumbre podrían acordar fomentar decisivamente un consenso nacional y una labor participativa encaminada a la formulación de una agenda nacional operativa para acelerar la reducción de la pobreza. Esas agendas nacionales, pese a ser específicas para cada país, podrían incluir los siguientes compromisos cuantitativos y de plazo específicos:

- 1) Reducir la pobreza en un tercio durante los próximos 10 años. Para ello, es preciso acelerar el crecimiento económico a fin de alcanzar un crecimiento del empleo proporcionalmente superior al de la fuerza laboral durante el próximo decenio.

- 2) Incrementar la proporción de los desembolsos del Estado destinados a la inversión en la gente, a través del mejoramiento de la educación básica, la salud y la nutrición de los sectores pobres, en especial, de los niños, las mujeres y los indígenas.
- 3) Imponer reformas durante el resto del decenio que mejoren y modernicen las políticas fiscales y los sistemas tributarios, los mercados de trabajo, de la tierra y del capital.

Apoyo Institucional

40. La Cumbre exhortaría a las organizaciones continentales e internacionales a apoyar los empeños nacionales para combatir la pobreza y cumplir con los objetivos indicados. Los Presidentes reunidos en la Cumbre podrían:

- 1) Reafirmar el mandato del BID de incrementar la proporción del crédito destinada al mejoramiento de las condiciones sociales y la reducción de la desigualdad en la América Latina y el Caribe y a brindar especial apoyo a los programas sociales en esferas tales como la salud, la educación y el desarrollo de la microempresa;
- 2) Solicitar la continuación de los empeños de la CEPAL en la comprensión y cuantificación de la pobreza en la región, así como la incorporación de una dimensión social en la formulación de la política de desarrollo;
- 3) Pedir a la OEA que incremente su cooperación en el funcionamiento de la red social para Latinoamérica y el Caribe como mecanismo de cooperación horizontal entre los países y en la pobreza, la capacitación de los jóvenes y la pequeña y microempresa;
- 4) Solicitar la constante asistencia de la OPS en la esfera de la salud, incluyendo el control de las enfermedades, la vigilancia de la alimentación y la nutrición, el suministro de agua potable y la higiene.

41. Por último los Presidentes reunidos en la Cumbre podrían acordar que se celebren reuniones periódicas, a fin de supervisar los progresos que se alcancen y examinar las necesidades en materia de respaldo externo. Un foro para estas reuniones podría ser la OEA, con el apoyo técnico del BID, la CEPAL y la OPS.