

**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA  
LC/L.713(Conf.82/5)  
20 de octubre de 1992  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992

**ACTIVIDADES DE LOS GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE PARA  
LA SUPERACION DE LA POBREZA**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza (RLA/92/013).

92-10-1480

Fe de errata

El descargo de responsabilidad del documento LC/L.713(Conf.82/5)

Dice:

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza (RLA/92/013).

Debe decir:

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza (RLA/92/013). No ha sido sometido a revisión editorial.

## INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION .....	1
INTRODUCCION Y SINTESIS .....	3
I. ASPECTOS GENERALES .....	6
II. METAS Y LOGROS SECTORIALES .....	9
SALUD Y NUTRICION .....	9
EDUCACION .....	12
EMPLEO POPULAR .....	17
VIVIENDA .....	18
III. FINANCIAMIENTO .....	19
IV. DESARROLLO INSTITUCIONAL .....	23
V. PARTICIPACION .....	27
VI. AVANCES Y LOGROS .....	30

## PRESENTACION

La superación de la pobreza constituye actualmente uno de los principales objetivos en todas las sociedades. En los más importantes foros se ha reconocido la necesidad de realizar esfuerzos para atacar las causas y efectos de este fenómeno.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, afirmó en el Consejo Económico y Social que la actual coyuntura histórica, caracterizada por el fin de la guerra fría, ofrece la posibilidad de "crear las circunstancias necesarias para que los pobres, los necesitados y los que sufren tengan una vida mejor".<sup>1</sup> Asimismo, el Secretario General de las Naciones Unidas ha subrayado la necesidad de combatir la pobreza como una forma de asegurar la paz mundial.<sup>2</sup>

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha otorgado especial importancia al problema de la pobreza en su propuesta de desarrollo para la región, sugiriendo un enfoque integrado que combina el crecimiento económico con la equidad social, en un marco político democrático y con una adecuada inserción económica externa.<sup>3</sup>

Con respecto al desarrollo sustentable ecológicamente y el problema de la pobreza, en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro, en junio de 1992, se señaló que "reviste especial importancia combatir denodadamente el círculo vicioso de la pobreza en la que están sumidos tantos millones de seres humanos y que los obliga a resolver el problema diario de su supervivencia mediante la destrucción del medio ambiente y los recursos básicos de los que dependen su vida y bienestar futuros, lo que, a su vez acrecienta los riesgos ambientales a nivel mundial".<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Declaración formulada en ocasión de la sesión de alto nivel del Consejo Económico y Social dedicada a la contribución de las Naciones Unidas al Fomento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, celebrada en Nueva York, el 6 de julio de 1992.

<sup>2</sup> Véase Boutros Boutros-Ghali: Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad, Nueva York, 1992, p. 13.

<sup>3</sup> Véase, en especial, CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6; y CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701-P/Rev.1), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.

<sup>4</sup> Declaración del señor Maurice F. Strong, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, pronunciada durante la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro, en junio de 1992.

En el marco de esta preocupación, la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza, celebrada en Quito, en noviembre de 1990, acordó institucionalizar este foro para convocarlo cada dos años y reunir así periódicamente a las más altas autoridades en materia de políticas sociales de la región. Allí se acordó también aceptar el ofrecimiento del Gobierno de Chile para servir de sede a la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe.

Después de un proceso de consultas y de acuerdo con las decisiones de la Segunda Conferencia Regional, la CEPAL asumió la responsabilidad de preparar la documentación para esta reunión.

Como parte de esa documentación, este informe se basa en las respuestas al "Cuestionario selectivo a los Gobiernos sobre políticas y programas orientados a superar la pobreza", enviado por la CEPAL a todos los países de América Latina y el Caribe para recopilar información acerca de los avances y obstáculos que han tenido los Gobiernos en su lucha contra la pobreza.

Diecisiete países de América Latina y el Caribe<sup>5</sup> respondieron el Cuestionario selectivo o enviaron documentación relativa a los temas allí tratados. La Secretaría Técnica ha reproducido las respuestas a fin de poner a disposición de todos los países informaciones recientes sobre sus experiencias en materia de actividades para superar la pobreza. Ellas van acompañadas de una introducción general, que recoge las principales tendencias comunes y las diferencias entre los países.

Debido a la heterogeneidad de los datos contenidos en las respuestas y de las metodologías aplicadas para obtener estimaciones cuantitativas en el área social, no fue posible evaluar con precisión los logros alcanzados en cada país y en la región en su conjunto. Sin embargo, las respuestas permiten organizar un cuadro general sobre los esfuerzos desplegados para realizar programas e introducir reformas institucionales, financieras, metodológicas y conceptuales que permitan sentar las bases de un conjunto de políticas sociales diseñadas especialmente para superar la pobreza.

En este sentido, la documentación presentada refleja la voluntad de la Declaración de Quito, emanada de la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, de acercarse al año 2000 habiendo alcanzado una reducción significativa de la pobreza.

---

<sup>5</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Colombia y Uruguay enviaron información de referencia, la que por su extensión no ha podido ser reproducida como addenda a este documento. No fue posible incorporar las respuestas oficiales de los gobiernos de Belice y México en este análisis; su texto se presenta en addenda.

## INTRODUCCION Y SINTESIS

En vísperas de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, "la mayoría de los países de América Latina se encuentra en un proceso de convalecencia de la prolongada crisis que sufrieran en la década de los ochenta y de los traumáticos ajustes a que se han sometido para superarla... la reactivación de las economías es todavía magra, la estabilidad macroeconómica frágil y la inversión insuficiente... la política macroeconómica continúa enfrentando el dilema de proporcionar empleo productivo y restituir poder adquisitivo a los estratos más rezagados de la población, que pagaron un alto costo por la crisis de la década pasada, o permitir que continúen avanzando los procesos de desintegración social que representa la progresiva marginación de esos estratos".<sup>6</sup>

Como el período transcurrido desde la Declaración de Quito ha estado caracterizado por una incipiente recuperación económica y ha sido relativamente breve, los mayores progresos en la estrategia contra la pobreza se han reflejado, no tanto en el mejoramiento de indicadores sociales específicos, sino que mayoritariamente en los aspectos de orden cualitativo orientados a mejorar la calidad de los servicios y aumentar la eficiencia de las políticas sociales.

Esta apreciación se deriva de las respuestas de los Gobiernos al Cuestionario selectivo a los Gobiernos sobre políticas y programas orientados a superar la pobreza. Destaca, en particular, la voluntad política de instrumentar una serie de medidas novedosas e imaginativas destinadas a mejorar la suerte de los grupos más vulnerables y a fomentar el desarrollo de las instituciones para mejorar la gestión social, así como las reformas introducidas en ellas.

A nivel central, se prosiguen los esfuerzos por racionalizar el papel del Estado como proveedor de servicios sociales y focalizador del gasto social, para que atienda efectivamente a los más necesitados. En este contexto, se debe señalar que el gasto social registra indicios de recuperación con respecto a los niveles a los que llegó a bajar. La descentralización es otro de los rasgos comunes en cuanto a la gestión social, no sólo en lo que respecta a la mayor participación de las unidades municipales, sino también por el concurso del sector privado y, sobre todo, de los propios beneficiarios, a raíz de la puesta en marcha de numerosos programas de autogestión o con amplia participación comunitaria.

---

<sup>6</sup> Véase CEPAL, Panorama económico de América Latina, 1992 (LC/G.1742), Santiago de Chile, septiembre de 1992, pp. 5-11. Es importante señalar que lo citado debe considerarse como una tendencia general que no es válida necesariamente para todos los países de la región.

Así, los avances más relevantes logrados en estos dos años se ubican en los planos institucional, técnico y de la participación comunitaria. No sólo se han introducido en la mayoría de los países importantes procesos de descentralización administrativa, o creado organismos de alto nivel para una eficiente coordinación intersectorial permanente de los programas sociales, sino que destaca también el surgimiento o consolidación de unidades técnicas de análisis y evaluación de las políticas sociales.

Las recomendaciones relativas a los logros alcanzados en los sectores sociales, incluidas en la Declaración de Quito, fueron seguidas decididamente por los Gobiernos de la región. En materia de salud, se intensificaron los esfuerzos para seguir reduciendo la desnutrición infantil, con buenos resultados en la mayoría de los países, y se registraron progresos sensibles en los programas de cobertura inmunológica infantil. Asimismo, en muchos países se han desarrollado los Sistemas Integrados Locales de Salud (SILOS), que ponen énfasis en la atención primaria de salud a nivel comunitario.

En el campo de la educación, se intensificaron los esfuerzos para reducir el analfabetismo entre los adultos, ampliar la cobertura de la educación básica en los países con mayores insuficiencias y extender la educación preescolar, generalmente complementada con apoyos nutricionales, por sus efectos en la estimulación temprana de los educandos.

Por considerarse una de las formas más sólidas de generar ingresos y, con ello, superar de una manera estable las condiciones de pobreza y marginalidad, se ha alentado el desarrollo de la economía popular en gran parte de los países mediante programas de concesión de créditos específicos y capacitación de diversos tipos —principalmente gerencial— a quienes se constituyen en microempresarios.

Otro sector por el que los Gobiernos muestran una gran preocupación, debido a su enorme déficit, es el de la dotación de viviendas. Para ello se han flexibilizado y renovado los múltiples programas de construcción y autoconstrucción, adaptándolos a los diversos tipos de demanda de la población sin casa, lo cual contribuye a reducir las carencias en este campo, que han aumentado en las ciudades por efecto del incremento del número de pobres urbanos.

Pese a los esfuerzos emprendidos para montar sistemas de medición y bancos de indicadores sociales en distintos países, uno de los vacíos más urgentes de llenar para llevar a buen término una estrategia contra la pobreza es el de la escasez de información estadística permanente que permita evaluar el impacto de las políticas sociales. Otro, es la falta de una estrategia de incorporación del sector privado en el compromiso de superar la pobreza y de organismos oficiales capaces de coordinar las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

En relación a la articulación de las políticas sociales con las económicas —como parte fundamental de toda estrategia de desarrollo integrado—,<sup>7</sup> se han realizado numerosos esfuerzos por crear las instancias correspondientes, aunque todavía queda un largo trecho por recorrer.

---

<sup>7</sup> Véase CEPAL, Equidad y transformación productiva ..., op. cit.

El Cuestionario selectivo a los Gobiernos sobre políticas y programas orientados a superar la pobreza se elaboró con arreglo a las metas propuestas en la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza, celebrada en Quito, en noviembre de 1990, con el fin de recabar información oficial de las actividades realizadas por cada país en la lucha contra la pobreza, y sus metas y avances.

El Cuestionario selectivo está dividido en cinco secciones, que abarcan los principales temas abordados en la Declaración de Quito. En la primera sección, se incluyen los aspectos más relevantes del estado de la pobreza y las áreas de mayores carencias dentro de cada país. En la segunda, de metas y logros sectoriales, se recaba información acerca de los avances logrados en la consecución de los objetivos fijados dos años atrás en los sectores de salud y nutrición, educación, empleo dentro de la economía popular y vivienda. Los temas relativos al financiamiento se presentan en la tercera sección, tanto en lo que se refiere a la evolución del gasto social de los Gobiernos como a los recursos provenientes de la cooperación externa, de origen privado y de los aportes de los propios beneficiarios de los programas sociales, dentro de la nueva modalidad de la gestión social. En la sección siguiente, se consideran los aspectos del desarrollo institucional, sus reformas, y la creación de organismos o instancias, entre otros. Por último, en la quinta sección del Cuestionario selectivo, se recoge la información acerca de las políticas aplicadas por los Gobiernos para dar cauce a la participación de los afectados en las acciones destinadas a superar su propia condición de pobreza. En ella se intenta conocer también el grado de participación de las ONGs en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

En este documento se intenta resumir las respuestas oficiales de los países a las cinco secciones ya mencionadas y se concluye con una sexta sección sobre avances y logros.

## I. ASPECTOS GENERALES

La cuantificación de la pobreza es un tema que preocupa a todos los Gobiernos, sin embargo, no se lo tratará en este informe pues se examina en detalle en otro documento presentado a la Conferencia.

Junto a los esfuerzos de cuantificación de la pobreza realizados en América Latina, se observa también el empeño por caracterizar a ciertos grupos de pobres y definir actividades prioritarias orientadas a beneficiarlos. Dentro de estos grupos, resalta la prioridad otorgada en varios países a la infancia y la adolescencia.<sup>8</sup> Ello deriva del hecho de que en muchos países más de la mitad de la población es menor de 15 años y también de la necesidad de preparar a la infancia y a la juventud para su futura incorporación al mercado como fuerza de trabajo calificada.

En los países donde se ha sufrido o se sufre períodos prolongados de violencia, ha surgido un tipo específico de pobreza derivada de este fenómeno. En ellos se forman importantes contingentes de población desplazada por situaciones de guerra civil, violencia por narcotráfico u otras situaciones similares (por ejemplo, los desmovilizados de la resistencia y los retirados del Ejército en Nicaragua; los desplazados de los sectores dominados por el Sendero Luminoso hacia Lima, y los refugiados, desplazados repatriados y desmovilizados a raíz del conflicto bélico en Guatemala<sup>9</sup>).

Generalmente, estos grupos prioritarios se cruzan con áreas específicas de acción sectorial como son, por ejemplo, juventud y educación, mujer/niño y salud, trabajadores desocupados y empleo.

Interesante es destacar que la tendencia a trabajar por sectores sociales prioritarios de acción se da más bien en los países que acusan mayores niveles de pobreza (Bolivia, El Salvador, Nicaragua) que en los países de menor pobreza relativa. En estos últimos se le da mayor énfasis al tratamiento de grupos objetivo predeterminados; tal es el caso de Brasil, Costa Rica y Chile.

---

<sup>8</sup> En relación con este tema, es importante señalar los resultados emanados de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Tegucigalpa, en diciembre de 1991. Allí se decidió elaborar en todos los países programas especiales de desarrollo humano, infancia y juventud orientados a atender las necesidades de estos grupos etarios y que en algunos casos ya se han iniciado.

<sup>9</sup> En Nicaragua se atiende a esta población a través del Programa de Reconciliación Nacional y Rehabilitación Social que procura, entre otras tareas, iniciar actividades de desarrollo para asegurar la reinserción de la población más vulnerable afectada por la guerra, y combinar actividades de rehabilitación para superar la pobreza.

El conflicto bélico afectó directamente a 600 000 personas (sobre una población de 3.9 millones), entre las que se cuentan los desplazados, repatriados y desmovilizados.

Sobre los desplazados por causa de la violencia, el Gobierno del Perú, formó una Comisión Técnica sobre el Problema de Poblaciones Desplazadas para abordar el tema en forma diferenciada y atacar el desamparo y pobreza que afecta a estos sectores como prioridad central dentro de su política de paz. Aún no se cuenta con estimaciones de esta población.

En Guatemala se estableció el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), dependiente de la Presidencia de la República, con el objetivo de lograr la rehabilitación socioeconómica de la población directamente afectada por el conflicto armado, que actualmente suma 2 300 000 personas.

En cuatro respuestas (Colombia, Costa Rica, Chile y Guatemala) ya se menciona como grupo objetivo de la acción social al adulto mayor, coherente con el hecho que varios estudios han señalado el aumento significativo de los ancianos en la región,<sup>10</sup> que requerirá ir readecuando la oferta de servicios sociales frente a las necesidades de este grupo.

Los discapacitados son un grupo que aparece nombrado en solamente tres países (Costa Rica, Chile y Nicaragua). En los dos últimos este sector constituye cerca del 10% de la población.

Otro aspecto de particular relevancia que debe destacarse es la renovada importancia que los Gobiernos otorgan al combate contra la pobreza dentro de sus prioridades de la política nacional. Ello se expresa en los compromisos adquiridos por los Gobiernos en materia de políticas y programas sociales, cuyos objetivos y logros están contenidos en documentos oficiales sobre las estrategias de lucha contra la pobreza en casi todos los países de la región.<sup>11</sup>

Durante gran parte del decenio de 1980, marcado por la crisis económica y el descenso del gasto social, la política social cobró un carácter compensatorio y de emergencia a raíz de los efectos negativos que tuvieron los programas de ajuste económico para la población socialmente más vulnerable.<sup>12</sup>

En este marco, el diseño de la política social se subordinó a la política económica de ajuste, priorizando la búsqueda de mecanismos para optimizar el decreciente gasto social, focalizando su destino y revisando la estructura de los subsidios. Se pusieron en marcha fondos de emergencia social para compensar la caída de los ingresos de los grupos más pobres, se promovieron las acciones de autoayuda y los trabajos comunitarios cobraron relevancia en las estrategias de lucha contra la pobreza.

---

<sup>10</sup> Véase CEPAL, Equidad y transformación productiva ..., op. cit., p. 31. La población de edad avanzada en América Latina ha aumentado de menos de 9 millones de personas en 1950 a casi 31 millones en 1991. (Véase CEPAL, Las personas de edad en América Latina: un sector estratégico para la política social en los años noventa (LC/R.833), Santiago de Chile, mayo de 1991, p. 13.)

<sup>11</sup> Entre estos documentos pueden citarse: en Argentina, el Programa Federal de Solidaridad de enero de 1992, y el Programa de Arraigo en el sector de la vivienda; en Bolivia, la Estrategia Social Boliviana de 1991; en Brasil, el Plano Plurianual 1991-1995 que contiene un capítulo dedicado al tema de la Acción del Gobierno Federal: Combate a la Pobreza; en Chile, los documentos de acción social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) 1990-1991-1992; en Costa Rica, el Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo 1990-1994; en Ecuador, el capítulo sobre políticas sociales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992; en Guatemala, el Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996 del Consejo Nacional de Planificación Económica; en Nicaragua, el Plan Nacional sobre Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992-2000 y el documento Política de Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza —este último en elaboración; en Panamá, la Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza, de febrero de 1991, y el Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud 1992-2000, de noviembre de 1991; en Perú, el Plan Nacional de Desarrollo Social de Mediano Plazo 1991-1995, y en Venezuela, el VIII Plan de la Nación considera la lucha contra la pobreza como objetivo estratégico.

<sup>12</sup> Sobre el tema de las diversas propuestas de desarrollo social para los años noventa y la discusión sobre la interrelación entre política económica y política social, véase Adolfo Gurrieri, "El desarrollo social en los años noventa: principales opciones", Los años noventa: desarrollo con equidad?, A. Gurrieri y E. Torres-Rivas, Santiago de Chile, FLACSO/CEPAL, 1990, pp. 10-61.

En los últimos años, los Gobiernos han visto la necesidad de redefinir la relación entre política económica y política social, rescatando esta última como parte fundamental de una política de desarrollo integral, donde lo social abandone el carácter compensatorio para jugar un papel protagónico en los esfuerzos por llevar a cabo una transformación que conduzca a sociedades más equitativas. La política económica y la política social debieran articularse para dar inicio a un tipo de desarrollo integral, que armonice la transformación productiva con la justicia social.<sup>13</sup>

En cuanto al papel del Estado en materia social, en la mayoría de las respuestas se plantea la necesidad de su reorganización, en especial la descentralización de sus funciones transfiriéndolas a instancias locales, provinciales y/o regionales y la superación del carácter asistencialista de la política social.

Sin embargo, estas medidas no significan un debilitamiento de la presencia del Estado en el plano de las políticas de desarrollo social, ya que más bien se busca fortalecerlo mediante el aumento de su eficiencia y eficacia para asegurar un desarrollo social equilibrado.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Esta tendencia se expresa, por ejemplo, en la Estrategia Social Boliviana, donde se afirma que la "concepción integral del desarrollo implica que la política económica es inseparable de la política social". En Chile, en el informe social 1990-1992 del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Avanzando en Equidad, se evalúa positivamente la estrategia de desarrollo basada en el crecimiento y la equidad y se definen, en el mismo rango de importancia, el desafío económico de "perfilarse como un país que puede competir con éxito, ... modernizando su aparato productivo... e integrarse en la economía mundial", y el desafío social de "mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y superar la pobreza". En el Proyecto de Reconstrucción Nacional de Brasil, se afirma que la consolidación del proceso democrático requiere la superación del estancamiento económico, y de la precaria situación financiera, el aumento de la capacidad operativa del Estado y la reducción de los niveles de pobreza. En Colombia, la propuesta del "Revolcón social" presentada al Congreso en julio de 1992 afirma que "invertir en los colombianos... apalancará el crecimiento de la economía y la satisfacción de los colombianos", señalando la relación de condicionamiento mutuo entre economía y sociedad. En esta misma línea se inscribió el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1989-1992) en Ecuador, donde se planteó "fortalecer la paz social como el mejor medio para lograr un desarrollo económico y social equilibrado". En Guatemala se elaboró el documento Política Económica y Social del Gobierno de Guatemala, 1991-1996, donde se afirma que "es necesario impulsar una democracia política, económica y social ... para resolver los problemas estructurales que impidan alcanzar los objetivos que generen bienestar para todos los guatemaltecos".

<sup>14</sup> A modo de ilustración citaremos algunas ideas acerca del tema del nuevo papel del Estado en el futuro: en su respuesta al Cuestionario selectivo, el Gobierno de Brasil plantea que el Estado deberá retirarse paulatinamente de su acción en el área económico-productiva para atender con más fuerza y en forma competente la cuestión social, afirmando que "La experiencia de las modernas democracias demuestra una presencia activa del Estado con una amplia visión sobre los problemas sociales, para garantizar los derechos básicos de la ciudadanía. Y no como en la perspectiva que dominó al Gobierno brasileño durante una buena parte del período posterior a 1964, donde encaró el progreso social como consecuencia casi exclusiva y natural del crecimiento económico".

En Chile, el Ministro de Planificación, señor Sergio Molina, planteó que es el Estado el que debe generar "oportunidades a las personas, familias, grupos y localidades que han permanecido marginadas, para que se integren al esfuerzo y a los frutos del desarrollo". (Véase Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Avanzando en Equidad: un proceso de integración al desarrollo, 1990-1992,

## II. METAS Y LOGROS SECTORIALES

### SALUD Y NUTRICION

En la Declaración de Quito, la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe afirmó que "la reducción significativa de los déficit sectoriales en aspectos claves como habitación, servicios de agua, eliminación de excretas, electricidad, educación básica, alimentación y salud es una empresa posible". A partir de allí propuso una serie de metas sectoriales, cuyo objetivo central es la reducción de los niveles de pobreza.

La información contenida en el Cuestionario selectivo respecto de los logros sectoriales<sup>15</sup> presenta las siguientes tendencias:

En el área de salud y nutrición, se observa que en la mayoría de los países han disminuido las tasas de desnutrición infantil en niños menores de cinco años.

Los países que muestran mayores niveles de desnutrición infantil a nivel nacional —de aquellos que incluyen esa información en sus respuestas— son Bolivia, Brasil, Ecuador y Guatemala con 36.2%, 30.7%, 50% y 57%,<sup>16</sup> respectivamente. Es por ello que en esos países el problema nutricional es abordado como un aspecto prioritario dentro de las políticas sociales.

El Gobierno de Brasil se plantea, entre un vasto conjunto de medidas nutricionales, aumentar el número de beneficiarios de los programas de alimentación suplementaria de 6 a 10 millones de madres gestantes, lactantes y niños menores de 3 años de familias de bajos ingresos en el plazo de 5 años (1990-1995).

Entre los cinco programas de nutrición materno-infantil que actualmente funcionan en Ecuador, destaca el programa de colación escolar que entregó complemento alimentario entre 1990 y 1991 a 835 000 niños en edad escolar y, en 1992, a 1 100 000 niños.

Los países que están menos afectados por la desnutrición infantil de menores de 5 años registran porcentajes que van desde 7% a 18.4%.

---

Santiago de Chile, abril de 1992, p. 9.)

En Colombia, el Presidente de la República, señor Cesar Gaviria Trujillo, resumió la idea de la redefinición del papel del Estado de la siguiente manera: "Ni Estado ausente, ni Estado omnipotente: Estado eficiente", en su discurso pronunciado ante el Congreso de la Nación dedicado a la presentación de su nueva estrategia social ("Revolución social"), 20 de julio de 1992 en Bogotá, Colombia.

<sup>15</sup> Las metas y logros sectoriales se refieren a un período de dos años comprendidos entre 1990 y 1992. En el Cuestionario selectivo se aclaró que este período solamente debía ser considerado como criterio de orientación, ya que cada país traza sus planes de acción social en períodos diversos de tiempo.

<sup>16</sup> Para el caso de Ecuador se registra que la desnutrición crónica (talla baja para la edad) afecta al 50% de la población preescolar; la desnutrición global (peso bajo para la edad) afecta al 37% de los niños del mismo grupo de edad, y la desnutrición aguda (peso bajo para la talla) afecta al 4% de la población.

En cuanto a metas, casi todos los Gobiernos se plantean la erradicación de la desnutrición severa (bajo peso para la talla) hacia el año 2000. En el corto y mediano plazo existe la tendencia a fortalecer la alimentación complementaria materno infantil, focalizando la entrega de alimentos hacia las familias más pobres y comprendiendo que el Estado debe cumplir un rol fundamental en esta actividad.

Con respecto a la mortalidad infantil, la mayoría de las respuestas presentaron datos globales sobre este problema en la población menor de cinco años.<sup>17</sup>

El siguiente cuadro resume las tasas de mortalidad infantil que aparecen mencionadas en las respuestas al Cuestionario selectivo y las metas de reducción que se plantean para los próximos años:

País	Tasa de Mortalidad Infantil en niños menores de 5 años /1000 nacidos vivos	Metas de Reducción
Argentina	(1991) 23.8	(1995) 20.0
Brasil	(1986) 66.9	(1995) 40.0
Bolivia	(1986) 102.0	(2000) 55.0
Colombia	(1988) 39.0	(1994) 29.0
Costa Rica	(1991) 14.2	(1994) 13.5
Chile	(1990) 16.0	(?) Reducción de tasas regionales
Ecuador	sin datos	sin datos
Guatemala	(1989) 102.0	(1996) 74.0
El Salvador	(1990) 56.0	(?) 50.0
Nicaragua	(1991) 71.8	(1996) 61.0
Panamá	(1991) 21.3	(1995) 20.0
Perú	(1990) 119.0	(1995) 90.0
Paraguay	(1990) 40.4	(1995) 34.3
Uruguay	(1988) 23.91	(1994) 19.5
Venezuela	(1989) 24.09	(2000) 12.04

<sup>17</sup> En el período 1985-1990, el promedio de América Latina se situaba en 59.8 casos por mil nacidos vivos. Véase CEPAL, *Equidad y transformación productiva ...*, op. cit., p. 42.

Es importante señalar que las tasas de mortalidad infantil que aquí aparecen no reflejan las diferencias regionales. Por ejemplo, en Colombia, en 1988, se registró una tasa de 39 por mil, mientras que la mortalidad en la costa pacífica del país alcanza tasas cercanas a 110 por mil.

Otro caso significativo es el de Brasil, donde la tasa nacional es de 40 por mil nacidos vivos y en el nordeste alcanza a 135.6 por mil.

La Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza se planteó la erradicación del tétanos neonatal para el año 2000. Por ello, los Gobiernos de la región han iniciado una serie de medidas para ampliar la cobertura de vacunación antitetánica a las mujeres en edad fértil, atención profesional al parto y embarazo y detección de las zonas de riesgo para esa enfermedad.

En tres países se informa que no se han presentado casos de tétanos neonatal en el período 1990/1991 pero que, aun así, se continúa con los programas de vacunación. En los países restantes, esta enfermedad tiene una frecuencia que alcanza hasta 38 casos por cada mil nacidos vivos.<sup>18</sup>

La mayoría de los Gobiernos creen poder lograr la erradicación definitiva de esta enfermedad a más tardar en 1995, con lo que se estaría cumpliendo anticipadamente con las metas propuestas en la Declaración de Quito.

En cuanto a la cobertura inmunológica infantil, la Declaración de Quito se propuso alcanzar un promedio regional de por lo menos 85% en el presente decenio.

De las respuestas al Cuestionario selectivo se desprende que, en esta materia, varios países de la región han logrado avances importantes si se comparan los niveles de cobertura inmunológica infantil de 1988 con los de 1990/1991.

Argentina aumentó su cobertura inmunológica nacional al 90% de los niños menores de un año, la que en 1988 alcanzaba a 74% en TB, 61% en DPT, 70% en Polio y 68% en Sarampión.

En Ecuador, en 1988, la cobertura era de 57% en DPT, 57% en Polio y 52% en Sarampión, contra 59.5%, 60.6% y 53.7%, respectivamente, en 1991.

En El Salvador, en 1990, se aumentó la cobertura a 76% en DPT y Sarampión, contra 61% y 63%, respectivamente, en 1988.

En Panamá, en 1992, se aumentó la cobertura a 82% como promedio nacional en todas las vacunas, mientras que en 1988 se registraba 75% en DPT, 73% en Polio y 75% en Sarampión.

La extensión de los servicios de salud a toda la población constituyó también una de las metas fijadas por la Declaración de Quito para el año 2000. Dentro de este contexto se propuso "el desarrollo de Sistemas Integrados Locales de Salud, que promuevan la participación de las comunidades enfatizando las acciones preventivas y privilegiando la estrategia de atención primaria de salud".

---

<sup>18</sup> En Nicaragua, en 1989, el tétanos neonatal causó el 0.9% de las defunciones infantiles; la medida principal de combate a esta enfermedad consiste en el aumento de la cobertura de atención institucional al embarazo.

Con respecto a la cobertura de los servicios de salud, las respuestas al Cuestionario selectivo presentan escasa información; en relación a la aplicación de los Sistemas Integrados Locales de Salud (SILOS) en la región, al menos en ocho países se inició esta política con éxito. Así, tenemos los Servicios Locales de Salud en Colombia y Panamá, los Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud (SILAIS) en Nicaragua, el Programa de Desarrollo Integrado de Servicios de Salud en Bolivia y los SILOS en el resto de los países.

## EDUCACION

Las principales metas en materia de educación para el conjunto de la región propuestas en la Declaración de Quito para los años noventa fueron: reducir la tasa de analfabetismo de adultos por lo menos a la mitad de los niveles existentes en 1990, haciendo hincapié en la alfabetización femenina; aumentar el acceso a la educación básica a un 80% y tomar medidas para que los niños terminen la enseñanza primaria; y, por último, promover la extensión de la cobertura preescolar.

En cuanto al analfabetismo adulto, las respuestas que incluyeron esta información registran niveles que van desde 5.5% a 49.0% en la población de 15 años y más.<sup>19</sup> Sin embargo, en todos los países están funcionando programas de alfabetización de adultos dirigidos desde los respectivos Ministerios de Educación. Generalmente, éstos se combinan con otro tipo de oferta como la capacitación manual o ciudadana, con el propósito de estimular la participación de la población objetivo.<sup>20</sup>

Con respecto al aumento del acceso a la escuela básica, en la mayoría de los países está asegurado el acceso hasta sobre el 80% de los niños, aunque en algunos (Bolivia, Ecuador y Paraguay) esta cobertura es menor.

Casi todos los Gobiernos están empeñados en elevar la calidad de la enseñanza e impedir la repitencia o deserción de la escuela básica.<sup>21</sup> De las respuestas recibidas se desprende que las medidas

---

<sup>19</sup> El porcentaje promedio de la región en cuanto a la población analfabeta de 15 años y más alcanzó al 15.3% en el período 1985-1990. Véase CEPAL, Equidad y transformación productiva ..., op. cit., p. 42.

<sup>20</sup> Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en 19 países de América Latina se han reducido las tasas de analfabetismo adulto a casi la mitad tomando como período de comparación 1970/1990. Además, se registran avances significativos en cuanto a alfabetización femenina, ya que mientras en 1970 las diferencias entre hombres y mujeres en algunos países eran considerables, en 1990 tienden a igualarse, con excepción de Guatemala, Honduras y Perú. (Véase UNICEF, Estado mundial de la infancia, 1992.)

<sup>21</sup> Según la respuesta del Gobierno de Brasil, por ejemplo, el acceso a la escuela básica no constituye el problema mayor, sino que las altas tasas de deserción de primer ciclo, que alcanzan al 40.1% de los niños, y la tasa de repitencia de la escuela básica que llega a 53.7% en el primer y segundo grados.

En Colombia se presenta una situación similar, ya que si bien más del 90% de los niños ingresan al primer grado, el 40% no logra terminar el ciclo primario y una tercera parte de las plazas benefician a niños que superan la edad esperada, en su gran mayoría a causa de la excesiva repetición. (Véase Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, Plan de Apertura Educativa 1991-1994. Resumen Ejecutivo, documento MEN-DNP-2518-UDS-DEC, Bogotá, 1991.)

adoptadas por los Gobiernos para superar estos problemas se pueden dividir en sociales, institucionales, conceptuales-metodológicas y presupuestarias.

Los siguientes son los factores sociales, mencionados en las respuestas, que conducen a la deserción y/o repitencia escolar y que suelen estar ligados a la situación de pobreza en que viven las familias: temprana incursión de los niños al mercado laboral, desfase de los calendarios agrícolas y escolares en el caso de los niños campesinos, frecuente cambio de residencia de los padres en busca de trabajo, falta de prestigio de la educación básica como condición de la movilidad social y la rentabilidad privada y social, especialmente para las niñas. A ello se suma la escasa preparación para ingresar a la escuela primaria por la baja cobertura de los sistemas de educación preprimaria. Con respecto a esta situación, los Gobiernos están ampliando las condiciones para garantizar la permanencia en la escuela mediante la entrega de alimentos, distribución gratuita de textos de estudio y entrega de uniformes y útiles escolares.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> En las respuestas al Cuestionario selectivo se mencionan los siguientes programas destinados a atender problemas sociales de los escolares: en Argentina, la creación de Comedores Escolares Integrales para población escolar con necesidades básicas insatisfechas de 6 a 14 años (1 202 500 alumnos); en Bolivia, el Fondo de Inversión Social (FIS) promueve la creación de Comedores Materno-Infantiles, entre otras metas, para proporcionar a los menores de 6 a 14 años instrucción básica compensando su ausencia en el sistema formal de educación; en Brasil, la Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE), el Ministerio de Educación y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), entre otras instituciones, tienen programas de distribución de libros para alumnos y bibliotecas, alimentación escolar y salud escolar. Junto a ello, la implantación de los Centros Integrados de Asistencia a la Infancia del Proyecto Minha Gente atiende las necesidades de niños escolares en situación de pobreza desde el Ministerio de Educación, de Salud y de Acción Social; en Chile se inició, en 1990, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de la Alimentación Escolar que es administrado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; en Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación y los Municipios han fortalecido el Programa de Restaurantes Escolares cuya meta es alcanzar para 1994 una cobertura de 2 000 000 de escolares entre 7 y 14 años, atendiendo a los escolares urbanos con un refrigerio reforzado y a los niños de escuelas rurales con un almuerzo. Los alimentos se reforzarán con hierro para reducir la anemia que en estos momentos afecta al 21% de la población escolar; en Costa Rica, el Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo tiene como proyectos prioritarios en el área de Asistencia y Bienestar Social los programas de Uniformes y Útiles Escolares y Comedores Escolares; en Ecuador se amplió el programa de Colación Escolar que entre 1990 y 1991 atendió a 835 000 niños con complemento alimentario y en 1992 a 1 100 000 niños; en Guatemala, el Programa de Refacción escolar nutritiva al total de los niños inscritos en el nivel preprimario y primario para 1996; en Nicaragua están en formulación el Programa de Merienda Escolar con el Vaso de Leche y el Programa de Merienda Escolar con la Galleta Nutricionalmente Mejorada; en Panamá se amplió el Programa de Nutrición y Salud Escolar que entre 1990 y 1991 duplicó su asignación presupuestaria; en Perú, el programa del Vaso de Leche, y en Venezuela, el Ministerio de Educación está ejecutando programas socio-educativos para población escolar con el objeto de retener al alumno en el sistema, que son: Beca Alimentaria, Bono Lácteo, Bono de Cereales y Útiles y Uniformes Escolares.

Entre las medidas institucionales, se pueden nombrar los esfuerzos por descentralizar la educación básica, delegando a los Municipios y Regiones responsabilidades en esta materia, con el objeto de adaptar los planes nacionales de educación a las necesidades locales. Asimismo, se pueden mencionar los esfuerzos por mejorar la gestión administrativa de los Ministerios de Educación, capacitando a su personal, modernizando los equipos técnicos y mejorando la infraestructura física de los establecimientos administrativos y educacionales.

Con respecto a las medidas conceptuales-metodológicas, en la mayoría de los países se están realizando o se han introducido reformas educacionales que buscan mejorar la calidad de la educación básica<sup>23</sup> y readecuarla a las necesidades derivadas de los cambios económicos y

---

<sup>23</sup> Las medidas para mejorar la calidad de la educación que se mencionan en las respuestas al Cuestionario selectivo, son las siguientes: En Argentina, en febrero de 1991, se aprobó la Ley Federal de Educación, cuya finalidad es, entre otras, mejorar la calidad de la enseñanza a través de la reformulación curricular. Dentro de este contexto, el Ministerio de Cultura y Educación y la Dirección de Educación Inicial y Primaria diseñó el Proyecto Centro de Recursos Educativos y Asistenciales (CREAS) para entregar educación básica a niños que abandonaron o no asistieron a la escuela primaria. En Bolivia, en 1990, se inició la Reforma Educativa. El Ministerio de Cultura y Educación propuso la estrategia educativa "Escuela para la Vida" fundamentada en una educación bilingüe e intercultural, ligada a la producción y a la protección del medio ambiente. Dentro de este espíritu, el Fondo de Inversión Social (FIS) implementará el Sistema Multigrado de Educación Rural Básica en el área de la educación formal, y los Centros de Multiservicios Educativos e Interculturales en el área de la educación no formal. En Brasil, el Ministerio de Educación impulsa un programa de Desarrollo de la Enseñanza Básica y su Universalización hasta el año 1988 y la implantación de los Centros Integrados de Asistencia a la Infancia del Proyecto Minha Gente. En Chile se inició, en 1991, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) fijando como prioridad la educación preprimaria, básica y media. Dentro de este programa se inscribió el Proyecto de las 900 Escuelas, que atendió a las escuelas más pobres, que representan el 11.8% de las escuelas básicas gratuitas del país. En Colombia, el Plan de Apertura Educativa 1991-1994 contempla un conjunto de medidas para mejorar la calidad de la enseñanza a través de la reorientación del Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria que extenderá el Programa Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país. En Ecuador, a partir de 1990, se puso en ejecución el Programa de Atención a la Marginalidad Escolar (AMER) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB). En El Salvador, el Ministerio de Educación ha implementado el Programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO) para ampliar la cobertura de la educación básica, el número de maestros y el mejoramiento de la infraestructura. En Guatemala, el Plan de Acción de Desarrollo Social contempla una serie de medidas tendientes a mejorar la calidad y eficacia de la educación. En Nicaragua se ha elaborado un Plan Nacional de Acción de la "Declaración de Educación para Todos", que, entre otras medidas, incluye el establecimiento de una Red de Supervisión Educativa y Asesoría Pedagógica para mejorar la retención y la administración. En Panamá se ha elaborado un Anteproyecto de Ley para reformar la Ley Orgánica de Educación vigente. El mejoramiento cualitativo del sistema educativo es materia de ese anteproyecto. En Paraguay se han iniciado programas de capacitación para maestros de educación primaria y se promueve su titulación como medida para disminuir el índice de repitencia y deserción escolar. En Venezuela, el Ministerio de Educación está impulsando un conjunto de medidas para optimizar la calidad de la educación básica que contempla la formalización de mecanismos para el mejoramiento profesional docente, el énfasis en la adquisición y dominio de las habilidades de lecto-escritura y matemáticas y la revisión curricular y reorganización del tiempo en el aula.

tecnológicos. Para ello se han reformulado los programas escolares de estudio, en cuanto al contenido y las técnicas pedagógicas para impartir las materias y evaluar los resultados. Asimismo, se han creado mecanismos permanentes de calificación profesional para profesores y, en algunos casos, el Estado ofrece incentivos materiales al personal docente para estimularlos a permanecer en zonas rurales.<sup>24</sup> En los países con un porcentaje de población indígena significativo, se busca fortalecer o crear sistemas bilingües de educación primaria.<sup>25</sup>

En el plano de las medidas presupuestarias, las respuestas recibidas indican que los Gobiernos están preocupados por mejorar las remuneraciones de los profesores, construir escuelas básicas allí donde no las hay, recuperar escuelas deterioradas y equipar bibliotecas, laboratorios y talleres.

Con respecto al aumento de la cobertura en la educación preprimaria, existe la convicción de que la educación preprimaria es una condición fundamental para preparar el ingreso del niño a la escuela, por la estimulación temprana que produce y para crear condiciones que garanticen la permanencia en ella.

---

<sup>24</sup> En Colombia, por ejemplo, se establecerá un sistema de incentivos compuestos por un seguro privado de salud para el maestro y su familia y el acceso expedito al programa de vivienda social, con el objeto de garantizar la permanencia de los nuevos docentes en las zonas rurales. En Bolivia, el Sistema Multigrado de Educación Rural Básica contempla la construcción de vivienda para el maestro, si se solicita.

<sup>25</sup> En Bolivia, la estrategia educativa impulsada por el Ministerio de Educación, "Escuela para la Vida", gira en torno a la educación bilingüe e intercultural. En Ecuador se acaba de crear la Dirección Nacional de Educación Bilingüe que en 1991 y 1992 ha logrado atender a 74 000 alumnos por año. Su objetivo principal es responder a las demandas educativas de la población indígena y desarrollar un sistema educativo acorde con la realidad social, cultural y lingüística del país. En Nicaragua continúa el Programa de Educación Bilingüe para la Zona del Atlántico.

Por ese motivo, los Gobiernos se han puesto metas cuantitativas para aumentar su cobertura,<sup>26</sup> que en este momento oscila entre 4.8% y 68.3% sobre la base de los datos contenidos en las respuestas.

Las coberturas indicadas incluyen también la atención preprimaria que se entrega a los niños fuera del sistema de educación formal<sup>27</sup> y que en algunos países cubre parte importante de esta población (0 a 6 años).

---

<sup>26</sup> En Argentina, el Programa de Extensión y Mejoramiento de la Educación Inicial del Ministerio de Cultura y Educación contempla el componente subprogramático Promoción y Mejoramiento de los Jardines de Infantes que atiende a la población infantil menor de 6 años y con énfasis en los niños de menores recursos. Sus metas son, entre otras, la elaboración de documentos curriculares comunes nacionales para los jardines de infantes y la maximización de la oferta educativa preprimaria. En Brasil, el Programa Nacional de Alfabetización y Ciudadanía (PNAC) 1990-1995 se propuso la meta de la universalización total de la escuela básica para 1998, así como la eliminación del analfabetismo. Para cumplir este objetivo, se consideran como requisitos ineludibles el mejoramiento de la calidad de la enseñanza básica y la ampliación de la atención preprimaria en por lo menos 10%. Asimismo, se contempla una mejor articulación entre la educación preprimaria y básica. En Chile, se puso en funcionamiento en 1990, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Preescolar, que atiende a aproximadamente 62 000 niños. En Colombia se implementarán los Programas de Preescolar (año cero) en Escuelas Públicas a modo de programas de transición entre el hogar y la escuela. Para 1995 la meta es la atención de 630 000 alumnos (90% de los niños de 6 años). En Ecuador, en el marco del Plan Nacional de Acción para la Infancia, se han atendido entre 1990 y 1991, a 115 034 niños menores de 5 años en la educación regular. Asimismo, se ofrece atención preprimaria bilingüe en 53 planteles educacionales preprimarios. En El Salvador se ha aumentado la cobertura preprimaria de 14%, en 1989, a 20%, en 1991. Este resultado es producto del Programa de Atención Integral al Niño (PAIN) y del Programa de Educación con Participación comunal. En Guatemala, el Plan de Acción de Desarrollo Económico y Social (PLADES), de principios de 1992, incluye medidas para aumentar la cobertura de matrícula de la educación primaria y preprimaria. En Nicaragua se está negociando el Proyecto de Atención Integral a Preescolares. En Panamá se ha elaborado para el período 1992-1994 el Programa de Educación Inicial; asimismo, el Anteproyecto de Ley de reformas a la Ley Orgánica de Educación vigente establece el carácter gratuito y obligatorio de educación preescolar. En Venezuela se inició el Proyecto de Expansión de la Cobertura del Preescolar (1991-1994), con énfasis en las áreas marginales urbanas y rurales.

<sup>27</sup> En cuanto a la educación preescolar fuera del sistema formal, algunos países mencionan sus organismos más importantes y las modalidades de atención. En Chile se atiende a una parte importante de los preescolares en sistemas no convencionales como son los Centros Abiertos de la Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor (INTEGRA). En Ecuador, la atención preescolar no convencional se entrega por intermedio de la Red Comunitaria Infantil mediante las siguientes modalidades: Madre-maestra, Abuelita y Yo, Del Joven al Niño y Parques de la Alegría. En Venezuela se entrega este tipo de atención a través de los Hogares de Cuidado Diario y Multihogares, Centros del Niño y la Familia, Red de Atención al Niño y Atención al Niño del Sector Rural.

## EMPLEO POPULAR

Pieza fundamental de la estrategia de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe es la generación de empleo e ingreso. Como en el decenio de 1980, la "economía popular", es decir, las pequeñas unidades productivas urbanas y rurales con menos de 10 trabajadores, generaron una buena parte de los nuevos puestos de trabajo en la región, la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza, celebrada en Quito, asignó al apoyo de la economía popular una gran importancia.

Dentro de este contexto, se han realizado avances con respecto a la caracterización de este sector, sus debilidades y sus necesidades de apoyo. Se han puntualizado los problemas derivados de su alta heterogeneidad en cuanto al tipo de producción, a sus trabajadores y a su localización geográfica. Entre estas características se cuentan su baja productividad, el bajo nivel de instrucción de sus trabajadores, los problemas de comercialización y su incapacidad de competir a largo plazo en el mercado.

Basándose en estos diagnósticos, tanto los Gobiernos como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) han puesto en marcha en este sector numerosos programas de fortalecimiento que abarcan áreas de capacitación técnica, formación de fondos solidarios para facilitar el acceso al crédito, formación empresarial y otros.<sup>28</sup> Por parte del Estado, estos programas se canalizan principalmente a través de los Fondos Sociales de Inversión o de Emergencia.

Un obstáculo importante para al diseño de políticas a mediano y largo plazo es el desconocimiento de la real dimensión económica y laboral (aporte a la generación del PIB y capacidad generadora de empleos) de la "economía popular" en cada país.

---

<sup>28</sup> Entre estos programas podemos citar: en Argentina, la Ley Nacional de Empleo con su programa de reconversión de las actividades informales; en Brasil, los programas del Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas creado en 1976 como organismo público, pero rediseñado en 1990 como organismo privado sin fines de lucro; en Chile, los Programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), creados en 1991; en Colombia, el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) 1991-1994; en Costa Rica, los proyectos de creación de empleo del Programa de Promoción y Fortalecimiento del Sector Social Productivo de 1990; en Ecuador, el Programa Nacional de Microempresas (UNEPROM), la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Económicas Populares (CONAUPE) creada en 1989, y el Programa Nacional de Economía Solidaria (PRONADES); en Guatemala, el Sistema Multiplicador del Microempresario (SIMME) atenderá entre 1992 y 1996 a 120 000 empresarios; en Nicaragua, el Programa de Apoyo y Fomento al Sector de Pequeñas Unidades Productivas, creado en 1992, y el Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) del Ministerio de Economía y Desarrollo; en Panamá, los Programas de Apoyo a la Economía Popular del Fondo de Emergencia Social; en Uruguay, la Dirección Nacional de Artesanías y de la Pequeña y Mediana Industria creada en 1990, y en Venezuela, el Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular del Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN) adscrito al Ministerio de Familia.

## VIVIENDA

La Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza se propuso la superación total del problema habitacional (abrigo digno para cada núcleo familiar en condiciones higiénicas y materiales adecuadas) de la población más carenciada en el año 2000. Dentro de esta propuesta se recomendó dar énfasis a los programas de vivienda productiva.

En las respuestas al Cuestionario selectivo, seis países presentan datos globales sobre el dimensionamiento del déficit habitacional (viviendas que faltan en el área urbana y rural, viviendas deterioradas recuperables e irrecuperables y viviendas en buen estado). Asimismo, se incluye información sobre dotación de agua potable, alcantarillado y servicio eléctrico.

Un aspecto que se mencionó en varias respuestas es el problema de la construcción de carácter informal y las formas irregulares de la tenencia de viviendas.

Es importante destacar que casi la mayoría de los países asigna al problema de la falta de vivienda una alta prioridad dentro de las políticas sociales dirigidas hacia los sectores más carenciados. Es así como se han estado elaborando planes nacionales de vivienda a través de los Ministerios de la Vivienda o Corporaciones para la Vivienda de carácter estatal.<sup>29</sup>

Una tendencia general que se manifiesta en los últimos dos años en el marco de las políticas de vivienda popular en la región la constituye el esfuerzo por incorporar a los propios afectados en la búsqueda de una solución habitacional satisfactoria mediante la autoconstrucción asistida, el fomento del ahorro familiar y también la decisión de estimular al sector privado para la construcción de viviendas de carácter popular.

---

<sup>29</sup> En Argentina se rediseñó la función del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) después de una profunda revisión de sus deficiencias para garantizar una mejor gestión y distribución del gasto en cuanto a vivienda popular; en Bolivia se encargó, en 1990, al Ministerio de Asuntos Urbanos la elaboración del Plan Nacional de la Vivienda Popular que se ampliará a partir de 1993; en Colombia se inició la II Fase del Plan de Ajuste Sectorial: Agua Potable y Saneamiento Básico 1991-1994; en Guatemala está en elaboración una Política Nacional de Vivienda, se está propiciando la aprobación de una Ley General de Vivienda y, junto a ello, se está estructurando un sistema de financiamiento habitacional cuyo principal componente será el Fondo de Apoyo a la Vivienda Popular; en Panamá se encargó, en 1991, al Consejo Nacional de la Vivienda la elaboración de una Política Nacional de la Vivienda; en Chile se puso en funcionamiento el Plan Nacional de la Vivienda dirigido principalmente a los sectores más pobres; en Brasil está funcionando el Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) que atiende mayoritariamente a los sectores de más bajos recursos, y en Venezuela se implementó la Ley de Políticas Habitacionales en 1990 y se fortalecieron los Programas de Vivienda Social y el Consejo Nacional de la Vivienda.

### III. FINANCIAMIENTO

La Segunda Conferencia Regional propuso "buscar el aumento del promedio regional de gasto social, así como mejorar sustancialmente la eficiencia y eficacia de éste".

Este objetivo tiene especial importancia, pues el gasto social disminuyó sensiblemente en el decenio de 1980, afectando principalmente a los sectores de educación y salud.<sup>30</sup>

Sobre la base de las informaciones proporcionadas por los Gobiernos en la sección sobre financiamiento de las políticas sociales, se puede concluir que en la mayoría de los países se ha venido recuperando el gasto público social a partir de 1990.

Este aumento del gasto proviene en algunos países de recursos recaudados por el Estado a raíz de reformas tributarias<sup>31</sup> o de recursos provenientes de la privatización de empresas públicas o de la reducción de la deuda externa.

Con respecto a la evolución de la distribución sectorial (salud, vivienda, previsión social y vivienda) del gasto público social, sobresale el hecho que las asignaciones presupuestarias para educación se han venido recuperando después del significativo retroceso sufrido en los años ochenta en toda la región.<sup>32</sup>

En el período 1975-1988 la estructura del gasto social en Argentina permaneció relativamente estable en un contexto de reducción del gasto público social.<sup>33</sup> A partir de 1991, la tendencia de reducción del gasto público social se revirtió, permitiendo plantearse la meta de aumentar la participación porcentual del gasto social sobre el gasto público total de 19.8% en 1988 a 24.7% en 1992.

En Bolivia se aumentó el presupuesto en gasto social de 1991 a 1992 de 4.0% a 4.3% con respecto a su participación en el PIB.

La respuesta de Brasil informa que no está disponible una serie histórica que muestre la evolución de la participación porcentual del gasto social de diversos orígenes (de la Unión Federal, de los Estados y los Municipios) en el PIB. Sin embargo, se considera solamente el gasto social federal sobre el PIB; se sabe que éste creció de 9.6% en 1988 a 11.8% en 1990.

---

<sup>30</sup> Véase CEPAL, El gasto público social en los años ochenta: un análisis introductorio (LC/R.961), Santiago de Chile, 27 de diciembre de 1990, pp. 85-86; y CEPAL, Equidad y transformación productiva ..., op. cit., pp. 39-40.

<sup>31</sup> En Chile, en 1990, se aplicó la reforma tributaria. El Estado aumentó su recaudación y con ello aportó para 1990 un suplemento financiero del 17.4% al presupuesto social y para 1991 de 12.2%.

En la respuesta de Bolivia también se informa que ha mejorado el sistema de recaudación tributaria y que se destinarán esos recursos a gasto social, pero sin mencionar montos.

<sup>32</sup> Véase CEPAL, Equidad y transformación productiva ..., op. cit., p. 42.

<sup>33</sup> Durante dicho período, el presupuesto se dividió en educación 51.8%; salud 25.2%, incluido 6.4% para saneamiento ambiental; vivienda 13.2% y otros sectores sociales 9.8%.

En Chile, durante el período 1990-1992, se aumentó el gasto fiscal social en cerca de 20%. Con respecto a la distribución sectorial del gasto social, salud y vivienda aumentaron considerablemente sus presupuestos, mientras que el de subsidios disminuyó.<sup>34</sup>

En la respuesta de Colombia se brinda información sobre la distribución sectorial de la inversión en sectores sociales con aportes del presupuesto nacional para 1990-1993.<sup>35</sup> De allí se desprende que la inversión pública en los sectores sociales de educación, salud y saneamiento básico, vivienda, desarrollo social y trabajo y seguridad social aumentó de 13.0% en 1990 a 25.3% en 1992, cifra que aumentará a 24.8% en 1993.<sup>36</sup>

En Costa Rica el gasto público social se ha mantenido relativamente estable con respecto al gasto público total, pasando de un 39.6% en 1989 a 36.8% en 1990 y a 38.4% en 1991.<sup>37</sup>

En la respuesta de Ecuador se señala que en 1990 el gasto en educación concentró la mayor parte de los recursos, seguido por salud y bienestar.<sup>38</sup>

En El Salvador todos los subsectores sociales crecieron, destacándose salud y educación que se incrementaron en 8.5 y 6 puntos porcentuales de 1991 a 1992.

En Guatemala se ha venido recuperando el gasto público social como porcentaje del PIB a partir de 1991, después de haber pasado por una etapa de drástica reducción de las asignaciones presupuestarias en el sector social.

En Nicaragua se ha incrementado el presupuesto para gasto público social desde 1990 a 1992, lo que se tradujo en una participación porcentual del gasto público social sobre el gasto total del Gobierno central de 31.4% en 1990 a 37.8% en 1992.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Esta redistribución del gasto social público responde, entre otros factores, a la reformulación de los contenidos de la política social del Gobierno actual que pone mayor énfasis en los programas sociales con participación ciudadana y no tanto en la entrega de subsidios monetarios a los más pobres.

<sup>35</sup> Información elaborada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia en la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas de la División de Programación y Control Presupuestal enviada como material de información a la CEPAL para la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza.

<sup>36</sup> Aquí resalta la prioridad concedida a los sectores de educación y salud y saneamiento ambiental que registraron un aumento del 3.3% y 4.8% en 1990 a 5.8% y 6.4% en 1992, respectivamente.

<sup>37</sup> La estructura porcentual del gasto de los ministerios del área social respecto del gasto total del Gobierno central en 1989, 1990 y 1991 ha pasado, en educación, de 21.35% a 21.44% y 22.97%; en salud, de 2.97% a 2.75% y 3.08%; en trabajo y seguridad social, de 10.03% a 10.34% y 11.01%; en cultura, juventud y deportes, de 1.05% a 0.87% y 0.74% y, por último, en vivienda y asentamientos humanos, de 4.14% a 1.39% y 0.64%. De esta información se desprende que educación ocupa el mayor peso relativo en materia de gasto social seguido por trabajo y seguridad social y salud.

<sup>38</sup> Educación concentró 77.44% de los recursos para aumentar levemente en 1992 a 77.59%; en salud el gasto efectivo fue de 19.2% en 1990 para disminuir en 1992 a 17.60%; en bienestar se gastó 2.85% en 1990 y 4.36% en 1992.

<sup>39</sup> En cuanto a la estructura porcentual de los sectores sociales, salud y educación concentran el 90.4% del gasto social en 1992, quedando para vivienda el 2.5% (en 1990 no se destinaba presupuesto para vivienda) y 7% para el ítem otros.

En Panamá, a raíz de la crisis económica en los últimos dos años del decenio de 1980, se produjo una caída del 65% en los gastos de inversión pública y del 68% en los sectores sociales.<sup>40</sup> Se estima que en este país, en lo que resta del siglo, el Gobierno destinará no menos del 45% de las inversiones públicas a los sectores sociales. Hacia el año 2000 se dará mayor importancia al gasto social focalizado destinado a los sectores más carenciados dentro del marco del gasto público social total.

Con respecto a la aplicación de esta estrategia de gasto, se han diseñado dos escenarios alternativos: uno, donde el gasto social focalizado crecería a razón de 8.7% anual hasta el año 2000, y otro, donde crecería solamente a razón de 4.5% anual, dependiendo de los recursos con que se cuente.<sup>41</sup>

En Perú, se ha venido aumentando el gasto social con respecto al gasto total del Gobierno central de 22.3% en 1991 a 28.9% en 1992.

En Uruguay el porcentaje del gasto social (cultura y enseñanza, sanidad, trabajo y seguridad y vivienda) sobre los gastos del Gobierno central según sectores disminuyó en 1990 con respecto a 1989, pasando de 43.6% en 1988 a 37.0% en 1990. Con respecto a la distribución sectorial se destaca la disminución en la asignación de recursos al sector de trabajo y previsión social que pasó de 44.0% en 1989 a 26.4% en 1990, mientras que el resto de los sectores aumenta.

En Venezuela el porcentaje del gasto social sobre los ingresos fiscales disminuyó de 36.6% en 1980 a 31.7% en 1989 y 30.5% en 1990 en un contexto de bruscas caídas del PIB y contracción de los ingresos fiscales sobre todo en 1983 y 1989.<sup>42</sup> En cuanto a la distribución sectorial de los recursos sociales en 1990 con respecto a los ingresos fiscales por sectores, educación concentra una parte importante de los recursos.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Tradicionalmente, el comportamiento sectorial del gasto social en los decenios de 1970 y 1980 lo concentraban salud (50% y 56%) y educación (31% y 27%) seguidos de vivienda que abarcaba en promedio el 19% y 17%, respectivamente.

<sup>41</sup> En la primera alternativa se planea aumentar el presupuesto para gasto social de 195 millones de balboas en el corto plazo (1992-1995) y en el largo plazo (hasta el año 2000) a 550.7 millones de balboas. Sin embargo, el Gobierno sólo podría solventar el 40% de este plan, debiendo recurrir a la ayuda externa. En la segunda alternativa, el aumento del presupuesto sería más modesto ya que pasaría de 163.3 en el corto plazo a 399.2 millones de balboas en el largo plazo.

<sup>42</sup> Una de las medidas para aumentar los ingresos del Estado que se aplicarán en Venezuela será el inicio de reformas al sistema de recaudación fiscal con la introducción de nuevos impuestos.

<sup>43</sup> Educación concentra 12.3%, seguido del ítem otros con 7.3%, salud con 5.9% y, por último, vivienda y urbanismo con 4.9%.

Con respecto del aporte financiero privado al gasto social, en las respuestas no se presentó información cuantitativa de carácter global. En algunas respuestas se hace referencia al papel del sector privado en salud y educación, señalando que generalmente es el Estado quien sigue asumiendo la atención a los sectores más carenciados de la población.<sup>44</sup>

Similar situación se da con respecto a las estimaciones del aporte externo a los programas orientados a superar la pobreza, ya que ellos son de carácter parcial y no permiten conocer su dimensión cuantitativa con respecto del gasto social sectorial y/o total.

Solamente en tres respuestas se presentan estimaciones totales. En Bolivia la participación del financiamiento externo en la ejecución de la inversión social fue de 71% en 1989, 63% en 1990, para disminuir en 1991 a 48.6%.

En El Salvador cerca del 35% del presupuesto consolidado en los sectores sociales tiene origen en el financiamiento externo.

En Panamá, para el éxito de los planes de gasto social hacia el año 2000, el financiamiento externo será de crucial importancia, debido a que se calcula que el país sólo está en condiciones de asumir el 40% del financiamiento del plan.

En relación al tema de la focalización del gasto social hacia los sectores más carenciados de la población, en los últimos dos años todos los países han impulsado programas de acción hacia los más pobres. Dentro de ese marco se ha intentado gastar los recursos en forma eficiente y eficaz. Sin embargo, todavía no se dispone de evaluaciones sobre los efectos de estas medidas.<sup>45</sup>

Con respecto a los recursos que administran los Fondos Sociales de Emergencia y/o Inversión, generalmente éstos se componen del "capital semilla", de origen público, del financiamiento externo y del aporte de los propios beneficiarios de los programas sociales.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> En el caso de la salud y la educación, en Chile esta situación es evidente ya que en salud el sector público es responsable por la atención directa del 69% de la población total del país, pero atiende al 82% de la población de menores ingresos. En educación general básica, el Estado participa con el 62.05% de las matrículas de los establecimientos municipales gratuitos, en tanto que la participación de los establecimientos particulares subvencionados por el Estado era de 31.4% y privados pagados de 6.5% (datos de 1990).

En la respuesta de Argentina se señala que es el sector estatal (subsector oficial de salud) quien "atiende la demanda espontánea de la población, una parte considerable de la cual está representada por los grupos de menores ingresos, no cubiertos por ningún sistema de protección".

<sup>45</sup> El tema de la focalización del gasto social es uno de los temas analizados en los estudios que se presentarán a la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza. Entre ellos se cuentan seis trabajos sobre experiencias de focalización en Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Venezuela y Trinidad y Tabago.

<sup>46</sup> No se dispone de información sobre el porcentaje de los recursos financieros de los fondos en relación al gasto social total público en los diversos países de la región.

#### IV. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Las reformas al Estado fueron consideradas por la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza como una condición fundamental para reorientar las políticas sociales en la región.

Allí se enfatizó la decisión de adoptar un enfoque más técnico, gerencial y continuado en las áreas sociales y la superación del concepto asistencialista o paternalista de la política social.

La información que se desprende de las respuestas con respecto a estos temas nos señala que, al empezar este decenio, todos los países —unos en menor y otros en mayor medida— están realizando transformaciones institucionales en el sector social del Estado.

Los elementos que resaltan en una primera instancia con respecto a las nuevas formas de hacer política social, sobre todo aquella orientada a superar la pobreza, son tres:

- el surgimiento de los Fondos Sociales;<sup>47</sup>
- la creación de Gabinetes o Comités Sociales a alto nivel gubernamental;
- la descentralización de la acción social del Estado hacia instancias provinciales y/o regionales y locales.

Con respecto al primer elemento, en la mayoría de los países se crearon Fondos Sociales.<sup>48</sup> Sus objetivos se diferencian según el alcance de sus funciones ya que algunos se orientan a contrarrestar los efectos negativos del ajuste económico sobre los sectores más vulnerables de la población, por lo que su rol se enmarca dentro de una situación de emergencia y de corto plazo; y otros se definen como Fondos

---

<sup>47</sup> Información detallada sobre los Fondos Sociales en América Latina se encuentra en CEPAL/ILPES, Seminario Internacional sobre Fondos de desarrollo social (LC/IP/G.55), Santiago de Chile, 5 de febrero de 1991.

<sup>48</sup> Entre otros, existen los siguientes Fondos en América Latina: Argentina (1992) Fondo Argentino de Inversión (FAIS), en proceso de organización. Bolivia (1989) Fondo de Inversión (FIS), que surge del Fondo de Emergencia que operó durante 1987-1989. Brasil, Fondo de Desenvolvimento Social (FDS). Chile (1990) Fondo de Solidaridad e Inversión (FOSIS). Colombia (1992) Fondo de Solidaridad y Emergencia. El Salvador (1990) Fondo de Inversión (FIS). Guatemala, Fondo de Emergencia y Solidaridad Social (FESS). Nicaragua (1990) Fondo de Inversión y Emergencia (FISE). Panamá (1990) Fondo de Emergencia (FES). Perú (1991) Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Uruguay (1990) Fondo de Inversión de Emergencia. Venezuela, Fondo de Inversión Social (FONVIS).

El caso del Ecuador llama la atención porque se dio una gran proliferación de diversos Fondos que en el período comprendido entre 1987-1989 sumaron hasta doce. Recientemente se han sumado a este conjunto de fondos el Fondo de Desarrollo (FODESO) y el Fondo Nacional de Economía Solidaria (FONADES). (Véase CEPAL, Seminario Internacional sobre ..., *op. cit.*)

de Inversión Social dentro de planes sociales de largo plazo.<sup>49</sup> En el caso de Nicaragua, estas dos funciones se combinan dentro de su Fondo de Inversión Social y Emergencia. En Venezuela, el FONVIS está encargado expresamente de la coordinación de un Programa de Mejoramiento de la Infraestructura en zonas marginales del país. En Colombia se ha creado recientemente el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social en el marco del actual plan de desarrollo denominado "La Revolución Pacífica", como un instrumento de carácter temporal para fortalecer la infraestructura social básica, la generación de empleo y atención a los grupos vulnerables de las comunidades en extrema pobreza.

Institucionalmente, los Fondos gozan de autonomía y disponen de recursos para poner en marcha una serie de programas sociales en forma ágil y poco burocrática. Su principal característica es la de focalizar los recursos hacia los sectores más pobres.

En relación a los Comités o Gabinetes Sociales,<sup>50</sup> éstos han surgido como organismos dependientes de la Presidencia de la República y se componen generalmente por los Ministros del área social. En la mayoría de los países, sus funciones se concentran en la coordinación intersectorial.

El tercer elemento se refiere a los Procesos de Descentralización Política y Administrativa de la Acción Social.

Todos los países consideran la desconcentración de funciones y/o descentralización de la acción estatal en el área social a instancias regionales, provinciales y locales como parte fundamental del nuevo enfoque de las políticas sociales.

En países como Argentina y Brasil, de estructura federal, se está poniendo mucho énfasis en la participación de los Municipios en los servicios a la comunidad. Mientras en Brasil se inició este proceso con la nueva Constitución de 1988, donde el Municipio pasó a ser considerado como parte integrante de la Federación y se aumentaron sus competencias y responsabilidades<sup>51</sup> sobre todo en el área de

---

<sup>49</sup> Con respecto al tema de las funciones de los fondos sociales, el caso de Bolivia es ilustrativo. Entre 1987 y 1989 funcionó el Fondo Social de Emergencia para aplacar los efectos más negativos del ajuste sobre los pobres, con lo cual su papel se definía dentro de planes a corto o mediano plazo. A fines de 1989 se transformó este fondo en un Fondo de Inversión Social, para constituirlo en una institución de largo plazo y pasar a resolver problemas estructurales de la pobreza. (Véase Armando Godínez, "FSE y FIS: dos experiencias de focalización en Bolivia", ponencia preparada para la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, a celebrarse en Santiago de Chile, La Paz, julio de 1992.)

<sup>50</sup> De las respuestas se desprende que los siguientes países cuentan con Gabinetes Sociales: Bolivia (1991) Consejo Nacional de Política Social; Costa Rica, Consejo Social del Gobierno; Colombia, Consejería para la Política Social dependiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En Colombia ya existía el Consejo Nacional de Política Social y Económica (CONPES); Ecuador (1988) Frente Social; El Salvador, Comité Social; en Guatemala está por constituirse el Gabinete Social, que se hará cargo del Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996; Nicaragua (1990) Gabinete Social; Panamá, Gabinete Social; Perú (1990) Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) dependiente del Ministerio de la Presidencia, y Venezuela, la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP).

<sup>51</sup> Véase Edgar Bastos de Souza, O Município na Constituição de 1988, op. cit.

educación y salud, en Argentina el Programa de Reforma del Estado de 1989 contempló la devolución a las jurisdicciones locales (Provincias y Municipios) de la prestación de servicios básicos.<sup>52</sup>

Dentro del marco de reestructuración del sector público, caracterizado generalmente por la redefinición de funciones, optimización de recursos y reducción del personal, se observa una marcada tendencia a traspasar algunos servicios públicos al sector privado (previsión social, educación, salud y transporte). Asimismo, se registran esfuerzos por incorporar a representantes de este sector a la gestión social mediante los más diversos mecanismos, entre los cuales pueden mencionarse, por ejemplo, en Chile, la participación del sector privado en los Consejos Sociales de las Municipalidades; en Panamá, el plan de integrar al sector privado al Comité Técnico Sectorial y el Regional para implementar el plan de acción social del Gobierno; y en Brasil, la transformación del Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (SEBRAE) un organismo privado sin fines de lucro.<sup>53</sup>

Otro aspecto institucional a destacar es la creación de organismos técnicos, cuyas funciones consisten en asesorar a los Gobiernos en materia social y recoger continuamente informaciones sobre la acción estatal en el área social. La intención que subyace a la creación de estas instituciones es la de tener un fundamento informativo muy ligado a la realidad social que permita diseñar, evaluar y corregir las políticas y programas sociales en el marco de criterios de eficiencia y eficacia sobre todo en cuanto al gasto social y al manejo administrativo.

De las respuestas al Cuestionario selectivo se desprende que en la mayoría de los países ya se han creado estos organismos técnicos, y en algunos de ellos están en proceso de formación.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> En consideración a la ampliación de competencias de los Municipios en el área social y otras funciones, en Brasil, después de la reforma, se aumentó la participación de los Municipios en la distribución del total de los recursos tributarios recaudados a nivel nacional, pasando de un 18% a cerca de 24%. Asimismo, los Estados Federados aumentaron su participación de 36% a 40%. Como consecuencia de ello, la Unión redujo su participación de 54% a 36%. (Véase Edgar Bastos de Souza, *O Municipio na Constituição...*, op. cit., p. 7.)

En Argentina subsiste todavía un cierto grado de concentración a nivel nacional, ya que el Ministerio de Salud y Acción Social ejecuta aproximadamente el 60% del gasto público social de la jurisdicción, y tiene bajo su órbita las funciones de atención médica, vivienda y urbanismo, asistencia social, promoción social y parcialmente saneamiento ambiental.

<sup>53</sup> El sector de las pequeñas y medianas empresas en Brasil reviste una gran importancia, ya que comprende 3.5 millones de unidades que generan aproximadamente el 21% del PIB y son responsables por la absorción de alrededor de 70% de la mano de obra empleada. El Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (SEBRAE) atiende a este sector. (Véase: Respuesta del Gobierno de Brasil al Cuestionario selectivo a los Gobiernos sobre políticas y programas sociales orientados a superar la pobreza en ocasión de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre de 1992.)

<sup>54</sup> En Argentina se creó en 1991 la Secretaría de Proyectos de Cooperación Técnica en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social con el objetivo de reordenar la cooperación internacional que se vuelca al área social. En esa Secretaría se cuenta con una Dirección de Evaluación de Proyectos y una de Seguimiento y Control abocadas a generar un sistema de seguimiento y evaluación estable de la cooperación internacional; en Bolivia se creó en 1991 la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación; en Brasil actualmente la Secretaría Nacional de Planeamiento está implantando el Sistema Integrado de Evaluación de Acciones

El desarrollo institucional que se viene dando en los últimos dos años es expresión de la tendencia a definir las políticas sociales como parte fundamental de las políticas de desarrollo y expresa la voluntad de los Gobiernos de articular en forma continua las políticas sociales con las económicas. Las recomendaciones de la Segunda Conferencia Regional en ese sentido han ido transformándose paulatinamente en realidad.

Con respecto a los esfuerzos por crear instancias de seguimiento permanente y evaluación de la acción social de los Gobiernos, se desprende de las respuestas al Cuestionario selectivo que este proceso se encuentra todavía en su etapa inicial.<sup>55</sup>

---

de Gobierno (SIAG), que si bien es cierto se ocupará de toda la acción estatal, incorporará el área social permitiendo un mejor control de proyectos y recursos; en Chile se traspasó (1990) al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) la realización de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que constituye un instrumento de evaluación del impacto de los programas sociales. Estas existían desde 1985, pero MIDEPLAN las perfeccionó; en Colombia se acordó crear un Sistema Nacional de Información Social y la formación de una Misión de Apoyo Técnico a la descentralización y focalización de los servicios sociales; en Costa Rica se creó recientemente el Sistema Nacional de Información sobre Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y se planea la realización de una Encuesta de Inversión Social (ENISO); en Ecuador se creó, en marzo de 1992, la Secretaría Técnica del Frente Social con el objetivo de elaborar una concepción integrada del desarrollo social y mejorar la gestión coordinadora del Frente; en El Salvador se están ejecutando a largo plazo los Planes Sociales Integrados por los Ministerios, donde se contempla fortalecer los procesos de planificación social; en Guatemala se creará una Secretaría Técnica de apoyo al Gabinete Social compuesta por representantes de los Ministerios Sociales, tres de organizaciones no gubernamentales (ONGs), uno del sector privado, uno de las Iglesias, asesoría técnica de Organismos Internacionales y uno de la Magistratura de Menores; en Nicaragua el Gabinete Social cuenta con una Unidad Técnica Social que actualmente está montando junto al Ministerio de la Presidencia de la República un Sistema Computarizado de Información Gerencial que proporcione los insumos para la toma de decisiones en el campo social; en Panamá se crearán para la aplicación del Plan de Acción Desarrollo Humano, Infancia y Juventud (1991) el Comité Técnico Sectorial y el Comité Técnico Regional; en Perú se creó, en marzo de 1992, el Comité de Desarrollo Social (COMDES) dotándolo de una Secretaría Técnica como organismo de apoyo a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. En Uruguay el Programa de Inversión Social (PRIS) cumple funciones de ordenación, planificación, evaluación y catalizador de las políticas sociales; en Venezuela se otorgará mayor rango a la actual Dirección de Planificación Nacional de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) pasando a ser Dirección General Sectorial de Política Social. A su vez, el actual Ministerio de la Familia está en proceso de redefinirse como Ministerio de Desarrollo Social y se encargará junto a esta Dirección de diseñar y evaluar la política social del Estado.

<sup>55</sup> Cabe señalar que en casi todos los países existen organismos de planificación general que se ocupan también de evaluar las políticas sociales. Sin embargo, la Segunda Conferencia Regional se refirió a la modernización de estos sistemas o creación de nuevos para acompañar el proceso de cambios que está viviendo el sector social y para que se dediquen específicamente al seguimiento de las políticas y gasto sociales.

## V. PARTICIPACION

El tema de la participación fue tratado en la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza como uno de los aspectos más relevantes que debiera caracterizar los cambios de las políticas sociales dentro del marco del proceso de transformación económica que están atravesando los países de la región.

Se recomendó dar "impulso a una política de desarrollo socio-cultural y a amplios y profundos procesos de participación social que garanticen el papel protagónico de las comunidades en la autogestión de sus soluciones". Dentro de esta misma tónica se consideró que era necesario desplegar esfuerzos para crear las condiciones propicias hacia una efectiva participación de las familias y comunidades en el proceso de diseño, ejecución y evaluación (en los casos donde sea posible) de las políticas sociales.

En el tratamiento de esta temática, la Segunda Conferencia Regional no sólo se refirió a la participación de los propios afectados por situaciones de pobreza en la búsqueda de solución a sus problemas, sino que también a la posibilidad de integrar a las organizaciones no gubernamentales en la asignación y localización de recursos en materia de servicios sociales, infraestructura y vivienda.

De las respuestas al Cuestionario selectivo se desprende que el tema en general de la participación está estrechamente ligado a los procesos de democratización o de transición a la democracia que vive la región. De allí que la integración de los grupos objetivo de las políticas sociales a su diseño, ejecución y evaluación, esté aún en sus inicios.

En todos los países que brindaron información, se están poniendo en práctica iniciativas tendientes a promover la autogestión de la población afectada por situaciones de pobreza, creando canales de participación a nivel municipal y en varios países posibilitando la elección directa de sus representantes. Junto con esto, los Gobiernos han diseñado políticas para integrar a los beneficiarios en la ejecución de los programas de autoconstrucción, programas de salud comunitarios en base a la participación vecinal o barrial, saneamiento ambiental y protección a la infancia.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> En Argentina, a partir de 1989, se puso en marcha una Estrategia de Participación, tanto a nivel nacional como provincial y local, mediante la puesta en marcha del Programa de Arraigo dependiente de la Presidencia de la Nación que contempla la entrega de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes y propicia las estrategias de autoconstrucción; y el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL) dependiente de la Secretaría de Acción Social del Ministerio de Salud y Asistencia Social que busca el fortalecimiento de la red de acciones comunitarias de base otorgándoles préstamos en base a un fondo de crédito rotatorio, entre otros programas. En Bolivia están en formación los Distritos de Salud con amplia participación ciudadana. En Chile se puso en funcionamiento el Programa de Vivienda Progresiva que contempla la participación de los beneficiarios en la construcción de sus viviendas. En Colombia se emprendió el Plan de Acción en favor de la Infancia y el Plan de Vivienda Social dentro del marco del Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 que incluye la participación comunitaria en programas de nutrición, de educación y vivienda. En Guatemala, el Fondo de Emergencia y Solidaridad Social (FESS), contempla un programa de Desarrollo Integral de Comunidades Rurales que tiene como objetivo principal propiciar y consolidar el proceso de organización social de la población rural a través de crédito agrícola, infraestructura social, productiva y forestal y promoción de la mujer. En Perú, el programa Escuela defiende la Vida. En Venezuela, la incorporación de la población organizada es componente fundamental de los programas de Extensión Masiva de Hogares de Cuidado Diario, Apoyo a la Economía

En el plano de la comunicación entre las autoridades de Gobierno en materia social y de población, en varios países se han venido realizando consultas populares o cabildos abiertos acerca de las principales necesidades dentro de las comunidades. Con ello se busca integrar a la población en el diseño de las políticas sociales o en evaluaciones populares sobre los efectos de los proyectos más importantes en curso, lo que abre posibilidades de ir corrigiéndolos según las necesidades de la comunidad.<sup>57</sup>

Uno de los principales obstáculos para el éxito de la estrategia de participación popular es el bajo desarrollo organizacional y nivel de representatividad de los beneficiarios de las políticas sociales focalizadas hacia los sectores más carenciados de la población.

Por ello, algunos Gobiernos están empeñados en la capacitación de las organizaciones populares mediante cartillas de información, cursos y seminarios tendientes a formar técnicamente a sus representantes y elevar su capacidad de negociación frente a sus interlocutores como podrían ser el Estado, organizaciones no gubernamentales (ONGs) u otras entidades de carácter privado.<sup>58</sup>

---

Popular, Programa Alimentario Materno-Infantil y el Programa de Participación y Desarrollo Socio-Cultural.

<sup>57</sup> En Brasil, la Constitución de 1988 contempló la participación popular en la formulación y reformulación de dispositivos legales y políticas públicas relacionadas con sus intereses a través de la formación de Consejos Nacionales en los diversos sectores. Dentro de este marco, se discutió la Ley Orgánica de Asistencia Social. En Chile, el Gobierno viene realizando cabildos abiertos a nivel municipal y asambleas populares con asistencia del Presidente de la República acerca de la política social. Además, se realizaron en 1992 elecciones libres municipales. Se reformuló la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias tendiente a garantizar una amplia participación ciudadana y se otorgó reconocimiento legal a las organizaciones económicas populares. En Colombia se están desarrollando estrategias de participación por sectores, por edad y por género. Es así como a nivel municipal se han creado los Consejos de Mujeres, los Consejos Municipales de la Juventud y los Fondos de Iniciativas Juveniles. En Costa Rica se promueve la participación mediante el Programa de Promoción Social y de Fortalecimiento del Sector Social Productivo promoviendo las cooperativas u otras formas asociativas de producción. En Ecuador se realizan consultas a grupos de población beneficiaria y se promueve su participación en los programas de nutrición infantil, educación bilingüe, salud primaria, desarrollo de la mujer y desarrollo rural. En El Salvador se realizan cabildos abiertos y consultas populares acerca de las políticas sociales. En Nicaragua se está elaborando la "Política de Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza" que será consultada y discutida con la sociedad civil. En Paraguay se han realizado elecciones directas de los gobiernos municipales. En Venezuela, la Dirección de Participación del Ministerio de la Familia emprendió un Plan de Divulgación Masiva de experiencias comunitarias exitosas denominado "Respuesta Local", que en este momento se encuentra en fase de levantamiento de la información y de concertación con organizaciones no gubernamentales (ONGs) e instituciones públicas con experiencia de trabajo comunitario para constituir un equipo de promoción y coordinación de esta iniciativa.

<sup>58</sup> En Brasil, uno de los elementos de central importancia dentro del combate contra la pobreza es el esfuerzo que se está llevando a cabo para fortalecer la ciudadanía de los sectores populares mediante programas de información sobre derechos ciudadanos, acceso a la cultura y a los medios de comunicación social. La movilización social para discutir la Constitución de 1988 fue un inicio en este proceso; en Chile se distribuyen textos informativos a los sectores populares acerca de los programas sociales que los benefician, tales como la Cartilla de Subsidios Sociales, la Carta Social y la Guía para Todos; en El Salvador se inició el Programa de Educación con Participación Comunal (EDUCO); en Argentina se planea introducir a nivel nacional las metodologías participativas modernas que han sido puestas en

Otros factores que chocan con la voluntad de viabilizar un proceso de amplia participación popular en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales son:

- la tradición centralista en cuanto a la toma de decisiones relativas a los programas sociales, a pesar de las recientes políticas de descentralización administrativa y desconcentración de funciones;
- el débil reconocimiento de los derechos ciudadanos de la población carenciada; y
- la tendencia a darle supremacía al conocimiento técnico por sobre el conocimiento popular.<sup>59</sup>

Con respecto a las ONGs, todos los Gobiernos reconocen su presencia dentro del sector social y el significado de sus proyectos. Sin embargo, todavía no se han elaborado mecanismos oficiales de carácter permanente que relacionen al Estado con las ONGs con el objeto de regular expresamente su participación o colaboración en los programas sociales globales.

De las respuestas se desprende que solamente dos países han creado mecanismos oficiales de cofinanciación de proyectos entre Estado y las ONGs. En uno de ellos se informa incluso que del total de ONGs del país, cerca del 70% ha recibido algún tipo de apoyo financiero de parte del Estado para proyectos conjuntos.

Cabe señalar que, a pesar de esta falta de mecanismos oficiales de coordinación, en todos los países existen convenios con las ONGs para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos sociales principalmente en materia de salud, vivienda y desarrollo comunitario y rural.

Con respecto a los obstáculos para avanzar en la coordinación de un trabajo en conjunto ONGs/Estado, en algunos países se señala la necesidad de fortalecer los vínculos mutuos de confianza, garantizar la autonomía institucional, característica de las ONGs en su accionar, y el alto grado de dispersión y escasa colaboración entre las ONGs, lo cual dificulta una relación fluida con el Estado.

Otro de los escollos importantes hacia una participación masiva de la población en materia de desarrollo social es la tradición asistencialista de las políticas sociales en la mayoría de los países, que condujeron a conductas pasivas de los pobres frente a su situación.

En los países donde se vivieron largos períodos de regímenes autoritarios, se señala la necesidad de superar el clientelismo y la relación autoritaria entre Estado y sociedad. Asimismo, se persigue dar paso a relaciones de colaboración y participación popular en el área de políticas y programas sociales orientados a superar la pobreza.

---

práctica con éxito por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en proyectos más pequeños; en Paraguay y Ecuador, los Gobiernos informan a la población por televisión acerca de sus posibilidades de apoyo mediante los programas sociales del Estado, y en Venezuela, el Proyecto de Desarrollo Social (PDS) contempla un área de Información, Educación y Capacitación (IEC) cuyo objetivo concreto es promover la organización y participación comunitaria de la población objetivo.

<sup>59</sup> Véase Respuesta Oficial del Gobierno de Brasil al Cuestionario selectivo a los Gobiernos sobre políticas y programas orientados a superar la pobreza, con motivo de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, a celebrarse en Santiago de Chile, noviembre de 1992.

## VI. AVANCES Y LOGROS

Los avances más relevantes logrados en estos dos últimos años en el marco de la reformulación de las políticas sociales, se ubican en los planos institucional, técnico y de participación comunitaria, aunque en algunos países se encuentren recién en su etapa inicial.

Como se señaló anteriormente, en todos los países se han iniciado importantes procesos de descentralización administrativa y/o de desconcentración de funciones del Gobierno central, a partir de las cuales se planea mejorar los servicios sociales públicos hacia la comunidad.

Asimismo, se ha impulsado el desarrollo institucional tendiente a modernizar la gestión social, el fortalecimiento de la voluntad política en dar prioridad al problema de la pobreza, la puesta en marcha de numerosos programas sociales de autogestión y amplia participación comunitaria, los esfuerzos por focalizar el gasto social y la creación de unidades técnicas sociales por sobre la contingencia política que den cierta continuidad a la política social.

Otro aspecto importante que subrayó la Segunda Conferencia Regional es la necesidad de articular las políticas sociales con las económicas como partes fundamentales de toda estrategia de desarrollo.

Las respuestas al Cuestionario coinciden totalmente con estas ideas y, de hecho, en la mayoría de los países se han creado organismos especiales de coordinación intersectorial (Gabinetes Sociales, Programas Integrados o Frentes Sociales, compuestos generalmente por los Ministros de las diversas ramas de acción social y el Presidente de la República) o se han perfeccionado los ya existentes. De esta manera se está iniciando un proceso orientado a superar la inercia del manejo aislado que tradicionalmente aquejaba a los Ministerios sociales y que muchas veces conducía al desperdicio de recursos y esfuerzos. En este sentido queda un largo camino por recorrer.

Dentro de este marco, se destaca también el reciente surgimiento de unidades técnicas de análisis y evaluación de las políticas sociales en casi todos los países, donde ellas no existían. Asimismo, en aquellos países donde ya se disponía de estos organismos técnicos, se están realizando esfuerzos por mejorar y modernizar los sistemas de información.

En relación con la promoción de la autogestión y la participación comunitaria en la búsqueda de solución a los problemas sociales más acuciosos, se han logrado importantes avances, ya que en la propia concepción de los programas antipobreza se incluye la participación ciudadana, sobre todo en la ejecución de los mismos.

No obstante, todavía no se ha logrado la completa incorporación de las comunidades al proceso general de diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales, donde ello sea posible.

Sobre las causas de este problema, se han mencionado diversos factores obstaculizantes, tanto de parte de la población como de las autoridades. Entre las primeras se cuenta la desconfianza frente a la autoridad y actitudes pasivas generadas por la política social autoritaria de carácter asistencialista con fuertes sesgos clientelistas. Entre las segundas se ubican la tendencia a darle primacía al conocimiento técnico por sobre el conocimiento popular y la tradición centralista del proceso de decisiones en relación a las políticas sociales.

En el plano de los principales vacíos a superar dentro del sector social de los países, el más importante sin duda es todavía la escasez de información permanente sobre la evolución de las políticas y programas sociales en todos los sectores. Tener una visión general de la acción social del Gobierno a nivel nacional, regional y/o provincial y comunal resulta fundamental en el marco de la voluntad política de optimizar tanto recursos financieros como humanos. Asimismo, esta situación tiene efectos directos sobre la capacidad que tienen los países para medir la pobreza. De allí que actualmente se estén concentrando esfuerzos por montar sistemas de información adecuados orientados a una mejor planificación de las políticas sociales.

Otro vacío es la falta de mecanismos de coordinación permanentes y de carácter oficial con las ONGs que actualmente tienen una fuerte presencia en algunos países.

En cuanto a la incorporación del sector privado en el compromiso por superar la pobreza como objetivo nacional, en la mayoría de los países no se han diseñado estrategias específicas que abarquen aspectos institucionales, financieros y conceptuales para estimular su participación mediante mecanismos adecuados.

La Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe enfatizó la necesidad de captar recursos financieros y técnicos internacionales para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, en las respuestas no se presentan estrategias para la captación de recursos destinados a sectores definidos como prioritarios por los propios países.

En resumen, puede decirse que en América Latina se está produciendo un profundo proceso de cambios dentro de la política social y la lucha contra la pobreza, que está registrando sus primeros avances e intentando superar sus vacíos.