

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.954  
3 de diciembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

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

POBREZA Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN AMERICA LATINA  
Problemas y Opciones de Política Social \*/

\*/ Contribución de la División de Desarrollo Social para el capítulo II.E (La Equidad y la Sustentabilidad Ambiental) de la "Pauta del Temario del Documento dirigido a la Reunión Preparatoria de México" (preparada por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos), de acuerdo a los Términos de Referencia elaborados por la Secretaría Ejecutiva sobre "Desarrollo Sustentable con Equidad Social" (Pobreza en la Región).

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

90-12-1990

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION: LAS RELACIONES ENTRE POBREZA Y DETERIORO AMBIENTAL .....	4
II. ELEMENTOS DE UN DIAGNOSTICO: CRISIS Y DETERIORO SOCIAL EN LOS AÑOS OCHENTA .....	3
III. OPCIONES DE POLITICA SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA Y DISMINUIR LAS DESIGUALDADES SOCIOECONOMICAS.....	8
Notas.....	14

## I. INTRODUCCION:

### LAS RELACIONES ENTRE POBREZA Y DETERIORO AMBIENTAL

Existe consenso de que "pobreza" y "deterioro ambiental" se encuentran íntimamente relacionados. Este, sin embargo, tiende a desdibujarse cuando se abandona el nivel del discurso y se intenta especificar empíricamente las relaciones de causalidad entre ambos procesos. No son pocos los que, desde la academia, el gobierno, o las organizaciones sociales defienden que el deterioro ambiental provoca y agrava situaciones de pobreza, empero son igualmente numerosos los que adjudican a la pobreza socioeconómica la responsabilidad primera por el mal uso de los recursos naturales y el consecuente deterioro del ambiente físico y humano.

Como suele suceder en esos casos, la realidad se revela algo más compleja. En efecto, pese a situaciones muy específicas en donde se puede determinar el apareamiento histórico inicial de uno de los términos de la ecuación pobreza-deterioro ambiental, las relaciones entre esos procesos ocurren en forma indirecta, a través de otras variables que determinan la dirección de casualidad entre ambas. Entre las "variables intervinientes" más destacadas se encuentran sin duda los padrones de desigualdad que han enmarcado el desarrollo latinoamericano en la postguerra, con sus secuelas de marginación y desintegración del tejido social, la fragmentación institucional que caracteriza la sociedad contemporánea, así como las imperfecciones estructurales del mercado y, a la vez, de la función reguladora del Estado.

Sin pretender participar en un debate de utilidad práctica discutible, conviene subrayar que ha predominado una relación circular entre pobreza y deterioro ambiental. Es así que el círculo vicioso del deterioro social y ambiental se establece no como resultado de procesos absolutamente independientes, pero tampoco causales entre sí, sino a partir de un estilo de desarrollo que, en definitiva, dispone los padrones de articulación entre los seres humanos, como asimismo entre éstos y la naturaleza. En ese sentido, los países latinoamericanos se ven enfrentados no sólo con situaciones de degradación ambiental a menudo asociadas con "exceso" de desarrollo (i.e. contaminación y derroche de recursos), sino además con las que son características de condiciones de "ausencia" de desarrollo, o de desarrollo trunco (i.e., pobreza y desigualdad socioeconómica). Tal como lo ha dicho el Director del PNUMA, "las dos causas básicas de la crisis ambiental son la pobreza y el mal uso de la riqueza: los pobres del mundo son compelidos a destruir en el corto plazo precisamente los recursos en que se basan sus perspectivas de subsistencia en el largo plazo, mientras la minoría rica provoca demandas en la base de recursos que a la larga son insustentables, transfiriendo los costos una vez más a los pobres". 1/

Lo anterior impone, por añadidura, sustituir enfoques ingenuos, exclusivamente "conservacionistas", acerca de la

sustentabilidad ambiental, por el reconocimiento de que los problemas ecológicos revelan disfunciones de carácter social y político (los padrones de relación entre seres humanos y la forma como esta organizada la sociedad en su conjunto) como asimismo, advienen de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (los padrones de consumo de la sociedad y la forma como ésta se organiza para satisfacerlos). Un enfoque de este tipo, ecopolítico o ecosocial, parte de la base de que el origen de los problemas ambientales se encuentra no en la complementariedad sino en la anteposición histórica entre seres humanos y naturaleza. En situaciones de extrema pobreza ésto significa decir que el ser humano empobrecido, marginalizado o excluído de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona. En pocas palabras, el hombre sólo protegerá la naturaleza en la medida que le protejan a él. Asume pues un aspecto central del debate sobre las posibilidades de un desarrollo ambientalmente sustentable, imaginar formas de concertación social que permitan ecuacionar el conflicto hombre-naturaleza al interior de los países de la región, bien como entre ésta y los países del mundo desarrollado. Pero ésto supone, a la vez, una comprensión adecuada de los principales "issues" que han dominado el escenario social en América Latina.

## II. ELEMENTOS DE UN DIAGNOSTICO: CRISIS Y DETERIORO SOCIAL EN LOS AÑOS OCHENTA

Las limitaciones de espacio no permiten más que enunciar las tendencias recientes en áreas relevantes del desarrollo social en la región, sin con ello pretender introducir un análisis acabado sobre cada uno de los temas. Como resume la CEPAL, "la crisis económica que ha afectado los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además agudizó problemas sociales preexistentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social". 2/

En efecto, el período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económico-sociales de la región. 3/ En esos treinta años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización considerables, y cambios profundos en las estructuras productivas y ocupacionales, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. Las ocupaciones en agricultura representaban el 54 por ciento del total en 1950 y sólo alcanzaban el 33 por ciento en 1980, lo cual se vió reflejado en una fuerte terciarización de la población económicamente activa, y por el crecimiento de las ocupaciones en manufacturas. El dinamismo económico de la región se reveló además en el altísimo nivel de crecimiento del producto, del orden del 6 por ciento anual entre 1950 y 1980. A pesar del alto crecimiento demográfico, el PIB per cápita creció a tasas anuales del 2.8 por ciento. En términos comparativos, América Latina creció a un ritmo más acelerado que la economía mundial (un 5.7 contra un 4.7 por ciento), superando a Estados Unidos (3.5 por ciento) y a Europa Occidental (4.2 por ciento), y siendo superada sólo por los países socialistas (6.9 por ciento) y Japón (8.3 por ciento).

Sin embargo, ese estilo de desarrollo ha permitido la perpetuación de condiciones de marginalidad en los estratos populares urbanos y rurales, y la creciente transformación de situaciones de marginalidad a las de exclusión. La pobreza, que afectaba cerca del 50 por ciento de la población regional en 1960, continuaba afligiendo cerca de 33 por ciento a fines de los setenta. Asimismo, la participación en el ingreso total del quintil más pobre de la región, que ya era bastante reducido en 1960, con 3.1 por ciento, se redujo tan sólo a 2.3 por ciento a comienzos de la presente década. 4/ Brasil constituye un buen ejemplo. La economía de mayor dinamismo en la postguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-50, y que se transforma en la octava economía industrial del mundo occidental, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad socioeconómica. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10 por ciento más rico de la fuerza de trabajo logró aumentar su participación en el ingreso del 40 al 50 por ciento, mientras el

50 por ciento más pobre vió reducido su modesto 17 por ciento a sólo 12 por ciento en 1980.

Pese al leve repunte experimentado por algunas economías latinoamericanas durante 1985 y 1986, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas. En verdad, los datos relativos al período 1984-1988 demuestran que se han mantenido las cifras observadas cuando irrumpió la crisis, sea en relación al PIB por habitante, niveles de empleo, de salario real, de distribución del ingreso y de otros indicadores socioeconómicos. 5/ Corresponde pues a la realidad afirmar que la presente década ha sido una "década perdida", y que la región ha retrocedido al inicio de los años 1970. Por otra parte, las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad. Como lo ha sintetizado el PREALC, "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9 por ciento) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6 por ciento) en la inversión y en el consumo de los trabajadores." Del mismo modo, se revirtió la tendencia verificada en el período 1960-1980 de reducción de la pobreza (del 50 al 33 por ciento), pasando ésta a afectar el 39 por ciento de la población en el año 1985. 6/

En lo que dice relación específicamente a la pobreza, ésta ha sido definida en estudio reciente de la CEPAL a partir del ingreso necesario a un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. 7/ Son considerados indigentes aquellos hogares que aun si gastaran todos sus ingresos corrientes en alimentación no lograrían adquirir una canasta básica de alimentos, en tanto que se considera pobres a los hogares cuyos ingresos son inferiores al doble del costo de dicha canasta. Las estimaciones disponibles para un conjunto de diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) revelan una gran diversidad de situaciones (véase Cuadro 1). Por un lado, Argentina y Uruguay presentaban en 1986 los más bajos porcentajes de pobreza (13 y 15 por ciento, respectivamente), mientras en el otro extremo Guatemala y Perú presentaban la mayor pobreza a nivel nacional (68 y 52 por ciento). Entre estos polos se ubican grupos de países en que la pobreza afectaba en 1986 entre un quinto y dos quintos del total de hogares. Los niveles de indigencia presentan variaciones semejantes, desde un 4 por ciento en Argentina y Uruguay hasta un 43 por ciento en Guatemala.

En cuanto a la evolución de la pobreza en los años ochenta, se constata que los países que sufrieron la caída más pronunciada de su producto nacional (Argentina, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela) fueron los que experimentaron los aumentos más fuertes en las incidencias de pobreza a nivel nacional (entre 4 y 6 puntos porcentuales), y particularmente en las áreas urbanas (entre 5 y 13 puntos porcentuales). Los aumentos relativamente menores, e

incluso las leves disminuciones de la pobreza rural entre fines de los años setenta y 1986 (1 a 4 puntos), ponen en evidencia el carácter comparativamente más pronunciado del impacto de la crisis en las zonas urbanas. En cuanto a los volúmenes de población, las cifras para esos diez países revelan un incremento de 20 millones de personas (de 110 millones circa 1980 a 130 millones en 1986). En términos espaciales, mientras en 1980 el 49 por ciento de los pobres residía en zonas urbanas (54 millones de personas), en 1986 este porcentaje subió a 59 por ciento (76 millones).

Sobre la base de esos diez países, y considerando que ellos representan el 85 por ciento de la población de América Latina y 91 por ciento del producto regional de 1986, la CEPAL ha podido hacer una extrapolación de las cifras de pobreza para el conjunto de la región. De acuerdo a estas estimaciones, al iniciarse la presente década la población en situación de pobreza en América Latina alcanzaba a un 41 por ciento del total (135,9 millones de personas), porcentaje que se elevó a 43 por ciento en 1986 (170,2 millones). Este incremento de 34,3 millones de personas pobres se concentró casi en su totalidad en las zonas urbanas, donde la incidencia subió del 30 al 36 por ciento. Por su parte, esas cifras revelan, indirectamente, la profundidad de la crisis durante la primera mitad de la década, puesto que del aludido incremento en el volumen de población pobre (34,3 millones), 55 por ciento (19 millones) corresponden al aumento de la población indigente, tanto en el área urbana como en el área rural. Por último, las proyecciones hacia el final de la década (véase Cuadro 2) indican que habría en América Latina 37 por ciento de hogares en situación de pobreza y 17 por ciento en condiciones de indigencia. A nivel urbano estos porcentajes alcanzarían a 31 y 12 por ciento, respectivamente, en tanto que para las áreas rurales los mismos serían de 54 y 31 por ciento. Respecto de 1970 hay un fuerte aumento de la pobreza urbana (de 26 a 31 por ciento) y una baja también significativa de la pobreza rural (de 62 a 54 por ciento). Cambios en el mismo sentido, pero de menor magnitud, se habrían producido en cuanto a los hogares en situación de indigencia.

El debate en torno a una estrategia de desarrollo que logre revertir las tendencias al agravamiento del deterioro ambiental y social de América Latina contiene, necesariamente, la interrogante de la disponibilidad de recursos para su implementación. Conviene pues pasar revista también, aunque sea brevemente, a la evolución del gasto social en la región, en la medida que se le considera un importante mecanismo compensador de la distribución del ingreso.

El gasto social representaba en 1982, en términos promedios, un 9 por ciento del producto interno y cerca del 40 por ciento del gasto público total en los países latinoamericanos. 8/ Los países industrializados, en cambio, asignaban tres veces más de su producto que América Latina a los sectores sociales, y éstos representan un 60 por ciento del gasto total (véase cuadros 3 y 4). Sin embargo, las diferencias entre los dos grupos podría ser

explicada en parte por el nivel de desarrollo relativo. En efecto, si se compara los porcentuales relativos al PIB solamente entre los países latinoamericanos se observa que la misma distancia que separa la región, en su conjunto, del mundo desarrollado (9.0 contra 27.1 por ciento) se repite entre los países con modernización avanzada (Argentina, Chile, Costa Rica, Panama, Uruguay, y Venezuela, con 14.7 por ciento) y aquellos con modernización incipiente (Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, con 4.5 por ciento). Por otro lado, existen países como Uruguay y Chile en los cuales el gasto social, como proporción del PIB, es equivalente o incluso superior al de países desarrollados como Suiza, Estados Unidos y Canadá (alrededor del 20 por ciento).

El análisis de los niveles del gasto social como porcentaje del producto permite sugerir algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, tomándose la región en su conjunto y comparándola con los países industrializados, pareciera que la parte del producto asignado a los sectores sociales se revela inadecuada en la mayoría de los países, habiendo pues que aumentarla. En segundo lugar, considerándose que ésta se relaciona intimamente con el grado de modernización alcanzado por el país, se podría decir que si bien la proporción no parece adecuada en términos globales ella refleja en cierta medida las posibilidades de cada país. Finalmente, avalando lo que ya fue señalado anteriormente, y de cierto modo calificando lo que acaba de decirse, un incremento en los niveles relativos del gasto social depende mucho más de la redistribución de los recursos existentes que de un mayor desarrollo económico. Ello se comprueba por el hecho de que países con niveles semejantes de gasto público total (alrededor de 20 por ciento del PIB), como lo son Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras y Perú, y con distintos niveles de desarrollo (por ejemplo, el PIB por habitante de Brasil es cuatro veces el de Bolivia), presentan profundas disparidades en los niveles relativos del gasto social. El de Costa Rica es casi cuatro veces superior al de Bolivia, tres veces el de Perú, el doble del de Honduras y una vez y media el de Brasil.

El incremento de los recursos destinados a la política social no parece, por consiguiente, estar fuera de las posibilidades de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, investigaciones realizadas al inicio de la presente década indicaban que un aumento de los recursos fiscales orientados a los sectores sociales entre un 4 y un 5 por ciento del producto nacional bruto ya sería suficiente para aminorar los problemas más apremiantes de la pobreza. 9/ Conviene recalcar que esta cifra equivale a lo que América Latina ha estado transfiriendo al exterior por concepto de servicio de la deuda en gran parte de la década. Por otro lado, un estudio realizado por Marcelo Selowsky sobre la base de datos del Banco Mundial, indica que una transferencia de fondos de esta naturaleza hacia el gasto social tendría efectos bastante reducidos en el nivel de crecimiento global. 10/ Una transferencia del 5 por ciento del PNB provocaría

una disminución de la tasa de inversión de 2.5 puntos porcentuales, y una reducción en la tasa de crecimiento de sólo 0.5 por ciento.

En lo que dice relación con el impacto del gasto social en la distribución de la riqueza, los estudios disponibles apuntan en la misma dirección. 11/ Los gastos en educación y salud tienen un alto potencial distributivo, aunque los gastos en educación no presentan el mismo grado de progresividad que los de salud en muchos países. Ello se debe principalmente a los recursos destinados a la educación superior, que en algunos casos absorben una proporción significativa del gasto total en educación. A eso habría que agregar que el acceso a la educación superior es limitada y que en su mayoría los estudiantes que alcanzan dicho nivel provienen de las familias de mayores ingresos. Los gastos en seguridad social, pese a que consumen la parte más importante del gasto total, tienen efectos distributivos limitados. Por lo general, los grupos más desfavorecidos reciben un aporte neto inferior al que obtienen los grupos de ingresos más altos. Por fin, los efectos distributivos del gasto en alcantarillado y agua, y en vivienda son también limitados, principalmente debido a la escasa cantidad de recursos dedicados a esos sectores (en promedio, el 8 y el 1 por ciento del gasto total, respectivamente).

Por último, a pesar de la precariedad de las estadísticas disponibles, en particular para el periodo de las políticas de ajuste, estudios recientes avalan la hipótesis de que la política social ha sufrido severamente el efecto de la crisis. 12/ De tal suerte que la crisis fiscal de los ochenta y los programas de ajuste para intentar superarla han significado la cristalización de las tendencias de recorte de aparato estatal (social) y del gasto público dedicado a los programas sociales, ya sea en las áreas tradicionales de la salud, la educación, la vivienda o la seguridad social, sea en los programas dirigidos hacia grupos vulnerables específicos (infancia, jóvenes, mujeres, tercera edad).

### III. OPCIONES DE POLITICA SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA Y DISMINUIR LAS DESIGUALDADES SOCIOECONOMICAS

En respuesta al tratamiento excesivamente económico de la crisis, la CEPAL propuso en 1987 estrategias alternativas en donde se privilegia el concepto de "equidad funcional". <sup>13/</sup> El núcleo del argumento era el de que las políticas sociales dirigidas hacia una mayor equidad contienen una dimensión que excede el marco normativo de la justicia distributiva y deben ser entendidas por tanto "como insumos imprescindibles para la modernización y democratización de una sociedad, para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivas y capaces de competir internacionalmente." Se invertía así la proposición desarrollista clásica, de que la equidad o la disminución de la pobreza eran responsabilidad de la política social y que ésta buscaba corregir las distorsiones del proceso de crecimiento. La justicia social en la distribución de activos e ingresos pasaba a ser vista como "funcional" al crecimiento.

Sin embargo, la evolución de América Latina indica que el crecimiento económico ha prescindido, en los hechos, de la "funcionalidad" de la justicia social para su realización. En otras palabras, el proceso de crecimiento económico no ocurre en un vacío social. En primer lugar, cualesquiera sean los diagnósticos que fundamenten las propuestas de política económica en pos de la sustentabilidad socioambiental del desarrollo, hay que examinar las distintas opciones económicas globales que a menudo se propone para la superación de los problemas actuales, y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad o de disminución de la pobreza. A título apenas de ejemplo, se podría mencionar las opciones de integración latinoamericana vis-a-vis la reinserción de las economías latinoamericanas en la nueva división internacional del trabajo. Desde luego, no se trata de opciones opuestas, mucho menos excluyentes. Se podría afirmar incluso que en un mundo como el actual, América Latina no puede dejar de integrarse cada vez más a la economía-mundo. Pese a ello, las políticas que privilegian los mercados nacionales y la integración y complementariedad entre éstos a nivel regional, poseen una afinidad mucho mayor con los objetivos declarados que las opciones aperturistas hacia el mundo desarrollado. Sólo para mencionar un aspecto, éstas ponen el acento en el desarrollo tecnológico de los sectores más dinámicos, lo cual permitiría no perder contacto con la dirección de los cambios a nivel mundial; pero a la vez tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característicos de un modelo derrochador de recursos y excluyente en su base social. Por otra parte, una política económica orientada a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de modo de disminuir las disparidades personales y regionales en la distribución de la riqueza, puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación desde los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo o de hecho excluidos del

desarrollo, pero presenta sin duda mayores posibilidades en cuanto a su sesgo distributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción que se orienten a elevar el nivel de vida de los sectores subordinados, adquieren sentido en la medida en que se destinen específicamente a aumentar la producción y productividad de éstos, y a producir cambios significativos tanto en la estratificación social como en las relaciones entre la ciudad y el campo. Ello requiere elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación; y requiere a la vez asignar prioridad al desarrollo del sector agropecuario.

Se han dado a conocer diversas propuestas de política para cambiar la posición relativa de los estratos sociales, y todas ellas se destacan por defender una articulación más estrecha entre políticas de empleo y políticas salariales. 14/ Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de asesoría técnica y financiera, de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano. Igual importancia cobra la ejecución de una política de salarios que permita recuperar sus niveles reales, en particular de los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. La elevación de los ingresos de las familias más pobres, a través de mayor estabilidad laboral y de mejores sueldos, tiende a promover una elevación en el consumo de bienes en sectores como vivienda, vestuario y alimentación, lo cual reforzaría el objetivo de cambiar la estructura de la demanda y de la oferta, e indirectamente, la estructura social, rompiéndose así el círculo vicioso de la pobreza. En las condiciones de severa restricción externa, tal política favorecería además la producción de bienes y servicios con bajo componente de importaciones. La misma lógica se aplica a ponerle más atención al desarrollo agropecuario. Habría que reformar la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, revertir la tendencia de modernización agrícola en base exclusivamente a la gran empresa capitalista, con sus requerimientos intensivos de maquinaria y fertilizantes químicos, y favorecer la explotación a través de pequeñas unidades ya sean de tipo familiar, asociado o cooperativo. Nuevamente, una opción de esta índole requiere, además de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos a través de la reforma agraria, de cambios profundos en la política crediticia, una política fiscal de eliminación progresiva de subsidios y, en su lugar, una política realista de precios al pequeño productor rural.

En lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura productiva (generación de energía, caminos y carreteras, y riego) y social (rehabilitación y construcción de escuelas, postas y centros de salud, y vivienda), se requiere dar prioridad a los equipamientos de uso colectivo. El eje de la política económica en esa área debe ser el desarrollo comunitario. En verdad, las experiencias más exitosas en la región, tanto desde el punto de vista de asignación de recursos como desde la perspectiva de la distribución de beneficios, pareciera apuntar en la dirección de la comunidad como unidad básica. El carácter normalmente aislado y en pequeña escala de estas experiencias indica que todavía queda mucho por desarrollar en materia de tecnología de gestión y prestación de servicios de infraestructura.

Por último, la sustentabilidad social del desarrollo impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve a una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como a la desconcentración industrial que permita, además, detener el proceso de metropolización. Eso por cierto tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos por una política social que busque reducir la pobreza y la distancia económica entre las grupos sociales exige algún grado de centralización de decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinoamericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que a su vez carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le de fundamento.

En segundo lugar, desarrollo social no se confunde con política social. Desde el punto de vista estrictamente social cabe formular el mismo razonamiento aplicado a la política económica, o sea, el preguntarse como debiera expresarse la preocupación por la equidad en la política social: en educación, salud, seguridad social y vivienda. Por de pronto, aunque la situación actual reviste gravedad, las políticas sociales deben proponerse algo más que una cruzada para disminuir la pobreza. No hay duda que esta seguirá creciendo. En algunos países, entretanto, la línea de pobreza se encuentra tan cerca del ingreso medio que cualquier acción orientada a superar la pobreza extrapola la política social, y se confunde con el propio proceso de desarrollo. Una orientación marcadamente anti-pobreza de la política social se presenta como prioritaria y hasta indispensable, pero no puede ser considerada como suficiente en si misma. 15/

En tercer lugar, en base a los comentarios introducidos anteriormente respecto del gasto social, pese a la necesidad de incrementar los recursos destinados a los programas sociales, los cuáles han sido aún más castigados por las políticas de ajuste, la reforma de las organizaciones y de los programas del área social

se impone como tarea prioritaria y de mayor impacto en el largo plazo. Como señala un estudio reciente del Banco Mundial, Brasil revela la paradoja de presentar niveles de gasto social más altos que el de otros países de desarrollo económico equivalente y, al mismo tiempo, tener los peores indicadores respecto de la calidad de vida de su población. Ello se explicaría por dos razones principales. En primer lugar, los recursos no han sido dirigidos efectivamente hacia los sectores más pobres; de hecho, una porción considerable de esos recursos son utilizados para subsidiar el consumo de los grupos de ingresos más elevados. Por otra parte, sobresale la mala gestión de los recursos públicos por las unidades responsables de los programas sociales, así como la falta de coordinación y de articulación entre éstas. 16/

Sin desmedro de una mayor asignación del producto hacia el gasto social, así como de una mejor distribución de recursos del gasto público total hacia los diversos sectores sociales, hay que reconocer que si bien el gasto público social tiene potencialmente un efecto redistributivo, sin embargo, éste tiende a beneficiar más al sector formal-moderno de la economía, a los centros urbanos y, en general, a los sectores de altos ingresos. El incremento de los recursos destinados a los programas sociales, sin una reforma institucional profunda, tendrá pues como resultado la reproducción de los padrones de desigualdad actuales, incluso su profundización. Vale mencionar, a ese respecto, los análisis de PREALC sobre el impacto de los programas públicos de transferencia de recursos hacia los sectores de más bajos ingresos. 17/ En Chile por ejemplo, cada peso distribuido por el sector público a los grupos de menores ingresos, considerándose los efectos multiplicadores sobre el sistema productivo, significa que éstos perciben 1.04 pesos, mientras el quintil superior recupera 75 centavos. Por el contrario, si el grupo superior fuera el destinatario de una transferencia de igual monto, este terminaría recibiendo 1.64 pesos mientras el quintil inferior sólo recuperaría 3 centavos.

En cuarto lugar, se puede entender la pobreza como la negación de los derechos más elementales del ciudadano, lo cual se supera aumentando la capacidad de negociación entre los sectores sociales, es decir, creándose las condiciones para que la ciudadanía se haga efectiva. 18/ En ese sentido, el principal desafío planteado por la crisis del desarrollo latinoamericano se resume, a nivel macro, en la construcción de instituciones democráticas, y a nivel micro, en la democratización de la sociedad. El primer objetivo se logra a través de la apertura de las organizaciones estatales al control ciudadano, la reactualización de los partidos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política ("accountability") en la actividad pública. El segundo tiene por requisito el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, promoviendo una redistribución de los recursos financieros y de información hacia los sectores subordinados, incrementando la capacidad de análisis de sus

organizaciones, y promoviendo la capacitación para la toma de decisiones en los sectores menos organizados de la sociedad.

Lo anterior conlleva, en quinto lugar, a sostener la necesidad de diversas reformas en el 'front' netamente institucional. Hay por ejemplo que establecer con absoluta claridad los objetivos de las distintas políticas que componen una estrategia global en favor de la justicia social, así como examinar las articulaciones entre éstas y los instrumentos disponibles para su implementación, de modo de eliminar posibles contradicciones y de asignar prioridades en función de los grupos sociales que se pretende incorporar al desarrollo. Eso supone, además, una adecuada definición precisa de "grupos-objetivo" para quienes se dirigen políticas específicas: individuos (mujeres jefas de hogar, lactantes), grupos (obreros, profesionales, jubilados), área territorial/ecológica (metropolización, asentamientos precarios) y así sucesivamente.

De igual modo, una estrategia de desarrollo equitativo en lo social, y sustentable, en lo ambiental, requiere determinar el espacio estatal, público, comunitario y privado. Hoy, más que nunca, se revela tan importante como definir el ámbito de la acción estatal, la identificación de lo que está por encima de las posibilidades reales de actuación del Estado, y concentrar los esfuerzos de reivindicación en lo que sí se puede esperar de la acción pública. Pero eso requiere, a la vez, precisar las relaciones inter e intra sectores económicos y sociales, para evitar la agudización del conflicto por la búsqueda de objetivos contradictorios entre sí (algo así como las frustradas políticas de "ajuste expansivo"). Igualmente esencial es determinar la base de poder real de los gestores de cada política, un aspecto al cual no se dedica mucha atención y que explica en gran medida los fracasos de los intentos por imprimir mayor equidad en las decisiones económicas. Los programas de reforma agraria ofrecen quizás el ejemplo extremo de la no consideración de ese aspecto.

Corresponde también determinar en qué medida la esencia de muchas organizaciones públicas es antitética o por lo menos contradictoria con los objetivos no sólo de sustentabilidad social y ambiental en términos generales, sino que en términos de los programas específicos que se quiere implementar. 19/ En esa misma dirección se hace indispensable preguntarse en qué medida la ejecución de la políticas propuestas favorece el dominio de una perspectiva profesional específica, muchas veces inadecuada para la solución de las insuficiencias señaladas. En lo que dice relación con los grupos sociales existentes y su posición relativa en la sociedad, la preocupación institucional obliga a precisar la naturaleza del grupo de interés que surgirá con la implementación de los programas, así como el grado de intervención que éstos podrán ejercer en su ejecución. Del mismo modo, habría que procurar que el interés creado por la implementación de los programas represente a amplios sectores y no permita el surgimiento

de clientelas, muchas veces como verdaderas oligarquías, cuyos objetivos de largo plazo pueden contrariar las acciones propuestas.

Como contrapartida a la identificación de la base de poder para llevar a cabo los programas públicos, habría que determinar los instrumentos y mecanismos institucionales para lograr el consenso social necesario para el éxito de una alternativa de desarrollo orientada hacia los sectores más vulnerables. Las posibilidades de lograr ese consenso dependen, en buena medida, del nivel de conflicto presente en la sociedad; del patrón histórico de respuesta del Estado a las movilizaciones sociales reivindicativas; y del tipo de control ejercido por los partidos y el legislativo respecto de las acciones estatales. Un último aspecto se refiere al horizonte de tiempo para las transformaciones requeridas en pos de sociedades donde prime la justicia social entre distinto grupos, y la mantención de la capacidad biogenética de los ecosistemas. La mayor parte de los cambios institucionales supone un largo plazo de maduración para que pueda manifestar sus resultados. La creación de falsas expectativas respecto del bienestar social se ha revelado, en el pasado reciente, un elemento importante de agudización de los conflictos. Tan importante como identificar posibles caminos para la superación de las desigualdades socioeconómicas y políticas es definir también lo que no se puede esperar en el corto plazo.

En resumen, privilegiar opciones de política macroeconómica que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más desposeídos, diseñar políticas sociales integradas que puedan representar algo más duradero que una cruzada anti-pobreza, asignar una parcela más significativa del producto a los sectores sociales, transformar la distribución al interior del gasto público total y redireccionar los programas sociales hacia los grupos más vulnerables, no parece enfrentarse a imposibilidades de carácter económico. El mayor desafío sigue siendo político-institucional, lo cual hay que afrontar a través de la construcción de nuevas alianzas entre todos los grupos sociales y de la reforma de las instituciones públicas, de modo de proveer la base de sustentación y de consenso para los cambios sugeridos.

Notas

1/ Mostafa K. Tolba, citado en Udo E. Simonis, "Environmental Crisis: The missing dimension in the North-South dialogue", Economics 30 (1984):48.

2/ CEPAL, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 494/495, julio-agosto 1990.

3/ Para el período 1950-1980 véase, por ejemplo, CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, Vol.I, Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984, LC/L.332 (Sem.22/3), Santiago de Chile, abril de 1985; y División de Desarrollo Social, Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983, LC/R.547, Santiago de Chile, agosto de 1986. Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes pueden ser encontrados en CEPAL, Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación, LC/G.1488(Ses.22/3)/Rev.1, Santiago de Chile, febrero de 1988, y La evolución de la economía de América Latina en 1986, Serie Cuadernos de La CEPAL, N° 58, LC/G.1501-P; LC/L.425, Santiago de Chile, febrero de 1988; y División de Desarrollo Social, La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades, LC/L413, Santiago de Chile, febrero de 1987.

4/ Véase, por ejemplo, Sergio Molina, "La pobreza: Descripción y análisis de políticas para superarlas," Revista de la CEPAL, N° 12, diciembre de 1982, pp.93-117.

5/ Véase CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988," Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 470/471, diciembre de 1988.

6/ PREALC, Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?, Santiago de Chile, PREALC, 1988, p. 24. En ese mismo trabajo, se señala que las políticas de ajuste, en aras de seguir sirviendo integralmente la deuda, han sido posibles gracias a un deterioro considerable de la calidad de vida de los sectores subordinados: "la transferencia neta de recursos se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso se redujo en 4.8 por ciento del PIB" (p. 21). Véase también Giovanni Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos más vulnerables y recuperación del crecimiento, Barcelona, UNICEF/Siglo Veintiuno, 1987.

7/ Véase CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Santiago de Chile, (PNUD-RLA/86/004), abril de 1990.

8/ Para los datos a continuación, véase Roberto P. Guimarães, "Desarrollo social en América Latina: Políticas y restricciones institucionales," Socialismo y Participación, N° 44, diciembre 1988, pp. 33-59, esp. pp. 41-47.

9/ CEPAL, La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 56, LC/G.1366, Santiago de Chile, octubre de 1985, p.119.

la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD, 1980, pp.191-219.

11/ Véase CEPAL, La pobreza en América Latina, op. cit., y A. Humberto Petrei, coord, El gasto público social y sus efectos distributivos: Un examen comparativo de cinco países de América Latina, Série Documentos ECIEL, N° 7, Rio de Janeiro, 1987.

12/ Véase, entre otros, CEPAL, División de Desarrollo Social, América Latina en los ochenta: principales tendencias sociales, Santiago de Chile, diciembre de 1989, y El gasto público social en América del Sur en los ochenta: un análisis introductorio, Santiago de Chile, agosto 1990.

13/ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones, Série Cuadernos de la CEPAL, N° 55, LC/G.1440-P, Santiago de Chile, junio de 1987, esp. pp.88-97.

14/ Véase, entre otros, PREALC, Buscando la equidad: Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas, Santiago de Chile, 1986, especialmente los capítulos de Ricardo Lagos "Introducción: la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo", pp.1-19, y de Alvaro García, "Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas", pp. 85-147. Véase también, CEPAL, Desarrollo y transformación: Estrategias para superar la pobreza, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 69, LC/G.1472-P, Santiago de Chile, enero de 1988, y Cornia et al., Ajuste con rostro humano, op. cit.

15/ Pedro Vuskovic ha sido tajante sobre este aspecto, al concluir que "en la perspectiva de las próximas décadas, no hay posibilidad alguna de erradicar la pobreza extrema sin cambios significativos en la distribución del ingreso; ninguna tasa de crecimiento global alcanzable podría ofrecer tal posibilidad sólo por la vía de la expansión del sistema económico." Vuskovic, "Hacia nuevos modelos de desarrollo latinoamericano para enfrentar los desafíos del año 2000," en Gonzalo Martner, coord, Diseños para el cambio: Modelos socioculturales, Caracas, Editorial Nueva Sociedad y UNITAR/PROFAL, 1987, pp.169-209, p.180.

16/ Banco Mundial, Brazil spending on social programs: Issues and options, 2 vol., Informe N° 7086-BR, Washington, mayo de 1988.

17/ Mario Castillo y Alvaro García, Cambio Estructural e industrialización: análisis de escenarios, Serie Monografías sobre Empleo, N° 42, Santiago de Chile, PREALC/ISS, diciembre de 1984. Véase también, PREALC, Industrialización y necesidades básicas en América Latina, Serie Documentos de Trabajo, N° 219, Santiago de Chile, octubre de 1982, y Alejandro Gutiérrez, "Políticas de empleo y necesidades básicas en América Latina," en PREALC, Buscando la equidad: Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas, Santiago de Chile, 1986.

18/ Para los comentarios que se hacen en esta sección y la siguiente, véase Roberto P. Guimarães, "Desarrollo con equidad, ¿Un nuevo cuento de hadas para los años 90?", Revista Interamericana de Planificación, N° 90, abril-junio 1990, pp. 7-76, esp. pp.54-72.

19/ Es de interes mencionar, sobre ese aspecto, las enseñanzas que se pueden extraer de los intentos de promoción de la participación popular en un país como el Perú durante el gobierno del General Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975. Según señala Carlos Franco, Perú: Participación popular, Lima, Ediciones CEDEP, 1979, una de las "paradojas" de la experiencia peruana de desarrollo participativo fue "la traslación al campo de las relaciones gobierno-organizaciones populares de valores y estilos de comportamiento característicos de la atmósfera organizativa de la institución militar: la centralización del poder, el principio jerárquico, la valoración de "la seguridad interna" o la intolerancia ante la diversidad, al riesgo y la incertidumbre, situaciones estas últimas que son inherentes a un proceso de participación popular" (p.24).

Cuadro 1

MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN PAISES DE AMERICA LATINA ALREDEDOR DE 1970, 1980 Y 1986  
(Porcentaje)

País		Area urbana			Area rural			Total país		
		1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Argentina	Pobreza	5	7	12	19	16	17	8	9	13
	Indigencia	1	2	3	1	4	6	1	2	4
Brasil	Pobreza	35	30	34	73	62	60	49	39	40
	Indigencia	15	10	13	42	35	34	25	17	18
Colombia	Pobreza	38	36	36	54	45	42	45	39	38
	Indigencia	14	13	15	23	22	22	18	16	17
Costa Rica	Pobreza	15	16	21	30	28	28	24	22	25
	Indigencia	5	5	6	7	8	10	6	6	8
México	Pobreza	20	a	23	49	a	43	34	32	30
	Indigencia	6	a	6	18	a	19	12	10	10
Perú	Pobreza	28	35	45	68	65	64	50	46	52
	Indigencia	8	12	16	39	37	39	25	21	25
Uruguay	Pobreza	10	9	14	-	21	24	-	11	15
	Indigencia	4	2	3	-	7	8	-	3	3
Venezuela	Pobreza	20	18	25	36	35	34	25	22	27
	Indigencia	6	5	8	19	15	14	10	7	9
América Latina	Pobreza	26	25	30	62	54	53	40	35	37
	Indigencia	10	9	11	34	28	30	19	15	17

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. Las cifras para 1970 corresponden a las estimaciones publicadas en la Dimensión de la Pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979.

\*Sólo se dispuso de antecedentes al nivel nacional.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA EN 1989

(Proyección a partir de cifras de 1986)

	Hogares				Población			
	Pobreza		Indigencia		Pobreza		Indigencia	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	34 600	37	15 800	17	183 200	44	87 700	21
Urbano	20 300	31	7 600	12	103 700	36	39 400	14
Rural	14 300	54	8 200	31	79 500	61	48 300	37

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

Proporción del gasto social por sectores en relación al producto interno bruto % 1982

	PIB/Hab. (US\$)	Gasto total	Educa- ción	Seguro social	Sani- dad	Vivien- da
<b>Países industrializados</b>	10,712	45.1	27.1	5.0	16.2	4.7
Suiza	17,010	37.0	21.7	5.2	9.7	5.8
Estados Unidos	13,160	37.3	19.6	5.3	9.6	4.2
Dinamarca	12,470	59.2	39.3	8.4	23.3	5.8
República Federal de Alemania	12,460	50.0	33.7	4.2	19.4	8.1
Francia	11,680	48.6	34.0	4.5	20.7	6.5
Canadá	11,320	24.2	10.9	0.8	8.4	1.2
Bélgica	10,760	55.5	32.0	7.7	22.7	0.9
Italia	6,840	48.8	25.9	4.3	16.1	5.2
América Latina y el Caribe	1,765	22.5	9.0	3.2	3.9	1.8
<b>Países con modernización avanzada</b>	2,511	29.5	14.7	3.9	7.5	3.1
Uruguay	2,650	28.7	19.4	2.3	16.1	1.0
Argentina	2,520	28.3	11.3	2.9	7.2	1.1
Chile	2,210	34.4	22.7	5.1	14.4	2.3
Venezuela	4,140	29.0	9.5	4.6	2.0	2.2
Panamá	2,120	38.3	13.0	4.2	3.2	4.9
Costa Rica	1,430	18.5	12.6	4.2	2.1	6.1
<b>Países con modernización acelerada y desequilibrada</b>	1,685	18.4	6.3	2.7	2.6	1.0
México	2,270	30.0	7.5	3.9	3.2	0.4
Brasil	2,240	20.8	9.9	1.0	7.3	1.6
<b>Países más grandes</b>						
Paraguay	1,610	11.8	5.4	1.4	3.5	0.4
Ecuador	1,350	15.5	5.4	4.1	0.2	1.2
Rep. Dominicana	1,330	13.7	5.1	2.2	1.2	1.5
Perú	1,310	18.8	4.8	3.5	0.0	1.2
<b>Países con modernización incipiente</b>	765	18.1	4.5	2.8	0.7	0.9
Guatemala	1,130	11.4	2.7	1.4	0.4	0.9
El Salvador	700	19.3	5.4	3.3	1.4	0.7
Honduras	660	19.8	6.4	3.5	0.9	1.6
Bolivia	570	21.8	3.6	3.0	0.1	0.4

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, sobre la base de A. Humberto Petrei, Coord., El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina, Serie documentos ECIEL, N° 7, Río de Janeiro, ECIEL, 1987; y Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1984.

Nota: Los datos referentes al gasto para el caso de Dinamarca son de 1981, y para el de Guatemala y Honduras, 1979.

Proporción del gasto social por sectores en relación al gasto público total % 1982

	PIB/Hab. (US\$)	Gasto social	Educa- ción	Seguro social	Sani- dad	Vivien- da
<b>Países industrializados</b>	10,712	58.9	10.8	32.4	13.3	2.5
Suiza	17,010	58.6	14.2	26.2	15.8	2.8
Estados Unidos	13,160	52.6	14.2	25.7	11.3	1.4
Dinamarca	12,470	66.4	14.2	39.4	9.7	3.0
República Federal de Alemania	12,460	67.3	8.5	38.8	16.3	3.8
Francia	11,680	70.0	9.2	42.6	13.3	4.9
Canadá	11,320	45.3	3.2	34.9	5.2	2.0
Bélgica	10,760	57.8	13.9	41.0	1.7	1.2
Italia	6,840	53.2	8.9	10.6	33.0	0.6
América Latina y el Caribe	1,765	38.9	14.6	15.3	8.6	1.2
<b>Países con modernización avanzada</b>	2,511	50.9	13.6	24.7	11.2	1.4
Uruguay	2,650	65.2	7.7	54.2	3.3	0.0
Argentina	2,520	39.8	10.1	23.5	3.8	0.4
Chile	2,210	65.9	14.7	41.8	6.8	2.5
Venezuela	4,140	32.7	15.7	7.0	7.6	2.4
Panamá	2,120	34.1	10.8	8.3	12.9	2.0
Costa Rica	1,430	67.9	22.6	11.2	32.8	1.3
<b>Países con modernización acelerada y desequilibrada</b>	1,685	36.1	13.1	14.1	7.6	1.4
México	2,270	25.1	13.1	10.2	1.3	0.2
Brasil	2,240	47.8	4.6	35.3	7.8	0.1
<b>Países más grandes</b>						
Paraguay	1,610	45.8	12.0	29.6	12.0	3.7
Ecuador	1,350	35.2	26.5	1.0	7.7	s.d.
Rep. Dominicana	1,330	37.0	13.9	8.4	10.7	2.0
Perú	1,310	25.6	18.5	0.1	6.2	0.8
<b>Países con modernización incipiente</b>	765	25.1	15.2	3.0	6.2	0.8
Guatemala	1,130	23.9	12.6	3.2	7.6	0.6
El Salvador	700	27.9	16.9	3.8	7.1	0.1
Honduras	660	32.4	17.8	4.5	8.0	2.1
Bolivia	570	16.4	13.6	0.4	2.0	0.4

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, sobre la base de Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1984 y de A. Humberto Petrei, Coord., El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina, Serie Documentos ECIEL, N° 7, Río de Janeiro, 1987.

Nota: Los datos referentes al gasto para el caso de Dinamarca son de 1981, y para el de Guatemala y Honduras, 1979.