

# América Latina: opciones para eliminar la pobreza

CEPAL, PREALC, UNICEF

## Introducción

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

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

Paralelamente, se produjo una transformación conceptual en la forma de considerar los objetivos de la economía. El crecimiento

económico se evaluó y legitimó en relación con el bienestar colectivo y junto a los indicadores de producto se consideraron las mediciones de ingreso por habitante, la distribución del ingreso por tramos y los resultados sociales, manifestados en indicadores de esperanza de vida, educación, consumo cultural y otros.

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

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

La inclusión de dicho espacio permite postular la asociación entre crecimiento, equidad y democracia como objetivo volun-

Durante la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, efectuada en la ciudad de México del 19 al 23 de enero de 1987, se presentó el documento "Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza" (LC/G 1448, Conf 79/4, del 10 de diciembre de 1986), en cuya elaboración participaron la CEPAL, el Programa Regional del Empleo (PREALC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Aquí se reproducen la introducción y los capítulos I y II, que cubren los fundamentos y la articulación de la estrategia. El documento original consta de dos capítulos más, en que se presentan las acciones en relación con las personas y las instituciones sociales y las relativas a las instituciones económicas. La Redacción hizo pequeños cambios editoriales y puso el título.

tario hacia el cual orientar el proceso histórico de desarrollo, y asimismo como relación en cuyo entrecruzamiento radica la dinámica de la transformación económica, social y política.

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

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

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

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

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

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

El proceso de desarrollo, equidad y democracia es necesariamente un proceso de articulación constante entre acciones inmediatas y orientaciones de largo plazo; de control de algunas expectativas inmediatas y satisfacciones diferidas al futuro; de acu-

mulación y distribución y, finalmente, de orientación y participación. Reclama, en consecuencia, una base política de sustentación, así como una de gobernabilidad que haga posible el logro de las transformaciones.

## I. Fundamentos de la estrategia

### A. Consideraciones generales

1. El esbozo de una estrategia regional para superar la pobreza y lograr la equidad social implica considerar simultáneamente los factores estructurales propios de las características del desarrollo de la región y los factores coyunturales que, dada la crisis externa, han agudizado los problemas sociales preexistentes y han creado nuevas dimensiones de la pobreza y nuevos obstáculos para la movilidad social

2. La estrategia que se presenta en este documento tiene, por tanto, un doble carácter. Por una parte, constituye una referencia para el desarrollo social de largo plazo: muestra una perspectiva de cambio de las sociedades cuya plena expansión se alcanzará a partir de la terminación de este siglo. Esta fecha no sólo inicia un nuevo milenio, sino también indica una nueva etapa de producción y organización social, que ya se anuncia en las sociedades desarrolladas. Por otra parte, la estrategia tiene presente la urgencia de políticas e intervenciones sociales que atiendan las urgentes necesidades humanas que, con posterioridad a la crisis externa de los años ochenta, han adquirido un carácter dramático, en especial en lo que se refiere a las bases de la sobrevivencia humana, la alimentación y la salud.

3. Las considerables diferencias que originalmente existieron entre los países latinoamericanos (de naturaleza y escala del espacio físico, de dotación de recursos, de volumen de población, de bases culturales) se han hecho aún mayores debido a los desiguales ritmos y las diferentes modalidades del crecimiento económico, la mayor o menor concentración de los ingresos, los diversos grupos que han sido beneficiarios de las políticas públicas de redistribución y las condicionantes del sistema de poder. En consecuencia no existe una sola situación social común a los países de la región; las situaciones sociales son múltiples y por ello las estrategias han de ser igualmente múltiples. Las bases estratégicas presentadas en este documento deben ser consideradas, entonces, sólo como una referencia para acciones nacionales cualitativamente diferentes, que tendrán en común sólo el logro de objetivos sociales similares.

4. Incluso el fenómeno de la pobreza, cuyas manifestaciones (morbilidad, mortalidad, insuficiencia alimentaria y privación cultural y social) presentan rasgos comunes en toda la región, debe ser abordado tomando en cuenta las diferencias entre países. La naturaleza de la pobreza y de las causas que la determinan son profundamente divergentes según se trate de la pobreza rural de sociedades predominantemente agrícolas, de la pobreza urbana articulada con el desempleo abierto y el subempleo de economías que no logran crear los puestos de trabajo al ritmo del crecimiento de la población, o de la pobreza de una fuerza de trabajo ocupada por una economía dinámica asociada a una estructura de remuneraciones e ingresos profundamente concentrada.

5. La región —con grandes diferencias según países— registró en el período 1950-1980 una profunda transformación de las es-

estructuras económicas y sociales. Su población se duplicó y se hizo más urbana; hubo desarrollo de las ocupaciones en la industria y en los sectores terciarios modernos (sociales, financieros y de apoyo a la producción) y se registraron cambios trascendentales en los niveles educativos. Esta transición estructural ha dado por resultado la emergencia de sociedades diferenciadas y complejas, con grupos sociales de diverso grado de participación en la modernidad, con vinculaciones que corresponden a la ordenación jerárquica de conocimientos y técnicas y con demandas sociales cualitativamente distintas.

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

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

### B. Condiciones de la estrategia

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

9. Las condiciones económicas a que está sujeta la región, como consecuencia de las transferencias al exterior de capitales equivalentes a varios puntos de su PIB para atender las obligaciones del endeudamiento externo, genera una doble crisis de la economía y de la capacidad financiera del Estado. Esta crisis hace extremadamente difícil en algunos casos, y virtualmente imposible en otros, disponer de los recursos indispensables para atender las situaciones de pobreza y extrema pobreza y promover el desarrollo social. Los países han registrado incrementos desconocidos de la desocupación y subocupación, fenómenos de crisis alimentaria —incluso en países cuya población históricamente estuvo bien alimentada—, reducción del ingreso disponible en escala nacional, y aún más en los tramos de población incluidos en el 50% inferior de la escala, deterioro de los servicios sociales y de la seguridad social, y manifestaciones de desintegración. Ante estos fenómenos los estados sólo han podido reaccionar en forma muy limitada, en algunos casos por la creciente disminución del gasto global, y en todos ellos por la reducción del gasto dedi-

cado a inversiones y a política social. Otra condición necesaria en la estrategia que se presenta es la modificación esencial de los efectos internos derivados de la naturaleza del tipo de ajuste económico impuesto por las condiciones de refinanciamiento de la deuda externa.

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

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

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

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

a] políticas tendientes a evitar la reproducción de la pobreza, la exclusión y la segmentación social en las nuevas generaciones;

b] políticas de incorporación de la juventud a las ocupaciones en los sectores más dinámicos de la economía;

c] políticas de equipamiento de bienes de producción, instalaciones de uso social y sistemas de apoyo, con miras a aumentar la productividad de los recursos humanos existentes;

d] políticas de generación de empleo productivo;

e] políticas de distribución de ingresos y activos.

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

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

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

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

## II. Articulación de la estrategia

### A. Concepción

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

19. El primer conjunto de acciones es el relativo a las personas, y se refiere a la creación de las condiciones necesarias para

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

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

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

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

23. Con el objetivo de romper el círculo vicioso de la repro-

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

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

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

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

d) La población urbana pobre de áreas metropolitanas afectada por antigua y prolongada marginalidad. En todas las grandes ciudades, incluso de los países que registraron importantes tasas de crecimiento del empleo en las décadas pasadas, ciertos sectores sociales no pudieron incorporarse al proceso de movilidad social. Ya sea por su limitada comunicación lingüística, por analfabetismo y marginalidad cultural o por ausencia de capacitación laboral mínima, se han generado sectores de adultos inhabilitados para incorporarse al trabajo regular, los que a través de sus familias, producen en las generaciones siguientes una marginalidad permanente. La incorporación a la sociedad de las nuevas generaciones de estos grupos exige conjuntos de políticas específicas de atención a las etapas de reproducción y de formación cultural de los niños y jóvenes, además de atención a los hogares.

e) Las familias de jefatura femenina. En cada una de las categorías precedentes, las familias cuya jefatura está a cargo de mujeres son las más pobres y las más propensas a reproducir de una generación en otra la pobreza y la exclusión. Esta categoría de familias está en rápido crecimiento tanto en las sociedades rurales como en las urbanas, y a pesar de que se ha comprobado que están en condiciones de alto riesgo, no existen políticas públicas para su protección, o su alcance es ínfimo.

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

a) Formar, capacitar e incorporar recursos humanos actualmente excluidos o cuyo aporte a la formación del producto nacional es mínimo.

b) Ampliar la capacidad de los mercados nacionales con una oferta de trabajo más calificada y con una mejor dotación de infraestructura para la producción y usos sociales.

c) Promover la modernización de los conocimientos y de las capacidades de los recursos humanos para lograr una organización nacional más eficiente de la producción de bienes y servicios y preparar a la sociedad para los desafíos de las nuevas modalidades de tecnología.

d) Promover la integración social con miras a reunir mayores capacidades personales para tareas innovadoras, y, como base de la consolidación democrática y de los acuerdos sociales, formas de cooperación eficiente que dinamizan el desarrollo.

25. Dentro del concepto de equidad funcional para el desarrollo, las acciones relacionadas con las instituciones económicas se proponen:

a) Generar empleo productivo para incorporar en el sector moderno, de acuerdo con sus calificaciones, a la fuerza de trabajo actualmente desempleada y subempleada, y mejorar asimismo la capacidad de producción de los sectores informal urbano y agrícola tradicional, también con miras a hacer uso del capital humano no utilizado.

b) Promover una política dinámica de inversiones que incremente significativamente su nivel actual, aumente su eficiencia y cambie su composición, a fin de expandir el desarrollo de aquellos sectores más vinculados al empleo y a la producción.

c) Aplicar políticas de remuneraciones y de distribución de ingresos y activos que contribuyan a aumentar la producción, a ampliar los mercados y a expandir la capacidad de consumo de bienes básicos de la población.

d) Promover una mayor eficiencia económica del Estado, aumentar su capacidad de captación de recursos y reorientar el gasto hacia el apoyo a las actividades productivas y a los rubros del gasto social que respalden las políticas de desarrollo humano.

## B. Formas de ejecución

26. La ejecución de la estrategia tiene que distinguir entre la dimensión del corto plazo, por un lado, y las del mediano y largo términos, por otro. En la actual coyuntura, para distinguirlos debe tomarse en cuenta si la economía se encuentra en etapa de ajuste o si ha logrado superarlo y establecer bases para un crecimiento económico positivo. Estudios recientes de la CEPAL señalan que algunos países, luego de tres a cinco años de retroceso, han completado sus ajustes económicos y reiniciado el proceso de crecimiento, mientras otros aún están realizando los ajustes monetarios y productivos que les permitirán recuperar el crecimiento. Para los últimos, la opción es realizar ahora un ajuste expansivo y socialmente equitativo; para los primeros se trata de consolidar los logros de un ajuste expansivo, o bien, en caso de ajustes recesivos, de superar los desequilibrios e injusticias creados por estos últimos. En el corto plazo, en las economías que se encuen-

tran en etapa de ajuste predominarán las políticas de emergencia, en especial en cuanto a alimentos, salud y empleo. En las que superaron dicha etapa, si bien se mantendrán selectivamente algunas de las políticas de emergencia, se iniciará también la atención a los grupos más vulnerables en la perspectiva de superación definitiva de la pobreza, así como la planificación de sus políticas sociales con vistas a la integración social.

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

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

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

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

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

28. La estrategia, tal como está formulada, se presta para múltiples formas de ejecución, siempre dentro de las condiciones indicadas en el capítulo anterior. La forma que tome en cada caso dependerá de las condiciones y de las disponibilidades del país de que se trate. Así, un país puede iniciar sus acciones actuando sobre las instituciones económicas; otro, sobre las condiciones que afectan la reproducción de la pobreza. En el plano económico, un cambio en el patrón de la distribución de ingresos, por ejemplo, en un país puede generar mayor empleo, a través de la demanda de bienes salariales; en otro, en distintas condiciones, puede afectar negativamente la balanza de pagos o generar inflación. En el plano de las políticas sociales, el cambio puede iniciarse con la formación y capacitación de jóvenes, para retirar fuerza de trabajo del mercado, o bien con una cadena de acciones en salud, alimentación y educación con relación al embarazo, el parto y la primera infancia, si el país dispone de una dotación abundante y desaprovechada de recursos humanos en esos campos. La estrategia tiene también la flexibilidad necesaria como para que ciertas acciones correspondan a emergencias y otras a las tareas de superación estructural de la pobreza y de formación sistemática de recursos humanos.

### C. El Estado y la ejecución de la estrategia

29. Todos los gobiernos de la región cuentan con una dirección económica unificada, mediante un liderazgo ejercido por un ministerio o mediante la existencia, institucionalizada o no, de un

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

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

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

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

33. El grado de centralización de las decisiones y de la ejecución de las políticas varía mucho en la región, y no siempre se corresponde con la mayor eficiencia técnica de las políticas aplicadas. En principio, los grupos sociales de menores recursos, y en especial los pobres, tienen más probabilidades de que se atiendan sus demandas potenciales y reales de servicios sociales cuanto más cercano se encuentre el centro de decisiones. Sin embargo, la descentralización no asegura de por sí una mayor eficiencia ni mayor equidad. Para que así sea es necesario, en primer lugar, que cada unidad administrativa reciba no sólo la delegación de autoridad, sino también los recursos equivalentes a la población que debe atender, de modo que los servicios tengan una calidad homogénea para los distintos estratos de la sociedad y en todo el territorio nacional. Existen en la región precedentes de larga data en relación con desigualdades flagrantes (por ejemplo, en servicios como la educación primaria) porque su financiamiento

se hizo depender de los recursos de la unidad administrativa local. En segundo lugar, los aspectos técnicos de los servicios deben tener respaldo, orientación y personal nacional de calidad homogénea. El Estado central ha cumplido históricamente un papel racionalizador técnico que sólo ha podido ser sustituido en el caso de unidades locales correspondientes a polos de desarrollo, cuya gran escala y abundantes recursos les ha permitido tener niveles técnicos iguales o superiores a los de la administración central. Por último, para que las demandas sociales de los sectores menos privilegiados sean consideradas en la definición de la orientación de los servicios, se hace necesario que las organizaciones administrativas locales se fundamenten en la participación democrática.

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

35. La pobreza y las privaciones sociales están vinculadas estructuralmente con la forma en que se distribuye el ingreso, lo que a su vez está asociado a la distribución del poder social. En parte, la pobreza económica es resultado de una pobreza política, que se manifiesta en la falta de medios (tanto materiales como de conocimientos sobre la sociedad) para organizarse; en la dificultad de movilizarse en forma autónoma y de contar con líderes propios; en la falta de capacidad para vincular conceptualmente sus personales situaciones de pobreza material con la estructura social y de poder; y en la carencia de instrumentos para hacer efectivas sus demandas, dado que no se cuenta con capital ni con participación sindical. En este sentido, los derechos ciudadanos —voto universal y libre práctica de la organización social— han constituido el principal medio de reducir las condiciones extremas de pobreza, ya que el cambio de las relaciones de poder social es indispensable para que el Estado asuma las estrategias macroeconómicas y sociales de superación de la pobreza. A esto cabe agregar que, para los actualmente marginados, las relaciones sociales se establecen directamente con el Estado y no, como en el caso de los trabajadores, por medio de las empresas. Asimismo, la modificación del patrón de remuneraciones de los asalariados de menor calificación ha estado siempre vinculada a la organización sindical y política. Esto no sólo se demuestra mediante los precedentes de la región, sino también en la historia de los países hoy desarrollados. En consecuencia, los derechos de los trabajadores a organizarse en sindicatos libres, y de los habitantes urbanos y rurales a organizarse en asociaciones autónomas, constituyen las bases de un sistema político capaz de superar la pobreza.

36. La estrategia supone que el Estado, la empresa privada y las organizaciones sociales y comunales reconozcan la necesidad

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

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

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

a) ampliar la capacidad financiera del Estado incrementando la tributación sobre el consumo suntuario y sobre los ingresos más altos, y poniendo particular énfasis en la tributación directa sobre ingresos y activos, con miras a corregir la distribución a lo largo del tiempo;

b) aplicar una progresividad similar al conjunto de tarifas de los servicios públicos, para que sus costos no recaigan desproporcionadamente sobre los sectores de bajos ingresos;

c) reorientar el gasto público actualmente dedicado a funciones no productivas (como por ejemplo el gasto militar) hacia inversiones productivas y políticas sociales;

d) reorientar el gasto social hacia la atención a grupos desprotegidos y hacia el establecimiento de servicios públicos de calidad homogénea;

e) lograr una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas (el "ejecutivo social", ya mencionado);

f) alcanzar una eficiencia muy superior a la histórica, mediante los instrumentos de programación, información sistemática y capacitación a los que ya se ha hecho referencia. □