

Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina

*Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, en América Latina, PNUD**

Fundamentos generales

La estrategia para el combate de la pobreza en América Latina tiene como objetivo satisfacer, en todos los países de la región, el componente universalista de las necesidades básicas de toda la población. Como los componentes relativos de la pobreza varían de un país a otro, en algunos de ellos el nivel de los objetivos se sitúa por arriba de la norma general.

A pesar de que la estrategia debe centrarse en la modificación de las bases económicas de la pobreza y, por tanto, en las necesidades que constituyen su dimensión económica, también debe prestar atención a necesidades no económicas, como las de participación, creación y libertad, y generar las condiciones que permitan satisfacer las necesidades de afecto e identidad.

* El texto que aquí se presenta recoge la totalidad de los capítulos 5 y 7 y la sección C del capítulo 8 del libro *Desarrollo sin pobreza*, del mismo Proyecto, Bogotá, 1990. Sin embargo, los textos se actualizaron para hacerlos corresponder con la versión en inglés, *Development without Poverty*, del mismo Proyecto (Bogotá, 1992). La sección sobre la dimensión tecnológica es traducción del inglés de Julio Boltvinik.

La estrategia debe considerar no solamente el acceso a los bienes, servicios y activos básicos, sino también el desarrollo de habilidades y la disponibilidad de tiempo libre, que son igualmente satisfactores de las necesidades básicas. Debe asumir, asimismo, el carácter sistémico de la satisfacción de estas necesidades, aprovechando las sinergias positivas y evitando las negativas.

Es necesario atacar, con diferencias de atención relativa en cada país, las raíces de la pobreza: la insuficiencia del excedente generado, su apropiación inequitativa, y las inadecuaciones en la estructura de la oferta y la demanda de ciertos satisfactores.

Las raíces de la pobreza en los hogares y las personas se expresan en la insuficiencia de las fuentes del bienestar, cada una de las cuales plantea requisitos para la estrategia, a saber:

i) del ingreso corriente, cuya superación requiere mayores oportunidades de trabajo e ingresos, salarios reales más altos, así como una mejor distribución de los activos productivos;

ii) de los derechos de acceso a servicios gratuitos, cuya eliminación supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social;

iii) de los activos de consumo básico, en particular de la vivienda; para superarla se requiere una estrategia legal, crediticia y de apoyo;

iv) de las habilidades, niveles educativos y, en general, del llamado capital humano, carencia que será necesario remontar con políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud de la población, y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y las habilidades;

v) De tiempo disponible, lo que supone, fundamentalmente, elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas y las dobles jornadas de la mujer.

En vista de que más de la mitad de la población latinoamericana es actualmente pobre y de que en gran medida esta situación tiene un origen estructural, la superación de la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o una tarea parcial a cargo de la política social, sino como un objetivo central del desarrollo.

La superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económicas y sociales. Por una parte, debido al distinto tipo de carencias que cada grupo de pobres manifiesta, pero sobre todo porque se requiere un enfoque globalizador para hacer frente a la pobreza.

La pobreza total, la que en una primera aproximación se manifiesta tanto en la línea de pobreza (LP) como en las necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero que desagregando estas últimas permite identificar las pobrezas de acceso, de acumulación, etc., es un estado en el que se encuentra la tercera parte de la población de América Latina y el Caribe, que ha sido víctima de una acumulación sistémica de injusticias. Las pobrezas parciales, por su parte, reflejan situaciones heterogéneas de injusticia. La estrategia de superación de la pobreza debe privilegiar a los pobres totales, no sólo para compensar las injusticias acumuladas, ni porque sean los que más apoyo requieren, sino porque sobre esas bases no se puede construir la modernidad, la democracia y la paz duradera.

El objetivo único del desarrollo es aumentar la calidad y la expectativa de vida de los miembros de la sociedad; a su consecución deberían supeditarse las políticas económicas y sociales.

La manera más rápida de acrecentar el bienestar social es por medio del crecimiento económico, acompañado de una mayor eficiencia para convertir las oportunidades en bienestar, lo cual supone que proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles se orienten a los satisfactores básicos. Las altas incidencias de la pobreza en la región exigen un estilo de crecimiento en el cual los ingresos de los pobres aumenten más rápido que el ingreso medio y el gasto público se dirija crecientemente a los satisfactores básicos. Si se acepta la premisa del rendimiento marginal decreciente del bienestar por arriba de la línea de pobreza, este corolario es inevitable. Actualmente la mayoría de los países de la región registra concentraciones del ingreso muy altas; abatir la pobreza manteniendo tales distribuciones, con base sola-

mente en el crecimiento, exigiría tasas de crecimiento del PIB per cápita muy altas (más de 6% anual) y sostenidas por varias décadas, lo que a todas luces resulta inviable. El gran reto para los países será conciliar los incentivos al crecimiento en el sector empresarial moderno, con el aumento más rápido de los ingresos de los pobres.

A los imperativos éticos y jurídicos de la lucha contra la pobreza se suman los económicos, políticos y sociales. En lo económico, la pobreza constituye un obstáculo al crecimiento, al menos por dos razones. En primer lugar porque reduce el mercado interno y limita, por tanto, los incentivos a la inversión; en segundo, porque en el mundo contemporáneo el factor clave de la producción ya no es la tierra, ni el capital, ni el trabajo físico del hombre, sino los conocimientos. La inserción de América Latina en la economía mundial estará, por tanto, cada vez más determinada por la cantidad de conocimientos que los habitantes de la región puedan movilizar en el trabajo. La pobreza es insuficiencia de conocimientos, pero también es un obstáculo para adquirirlos. Disminuir y erradicar la pobreza se hace indispensable para elevar las capacidades y los conocimientos de la población, requisito *sine qua non* para superar el subdesarrollo latinoamericano. Igualmente, la apropiación de conocimientos por parte de los pobres aumenta su potencialidad para abandonar ese estado. La superación de las pobrezas de ingresos y de conocimientos se deben concebir como procesos simultáneos con sinergias positivas.

Componentes

La estrategia tiene siete componentes:

a) El desarrollo de la capacidad de crecimiento sostenido con equidad, lo cual implica la reactivación económica, la transformación productiva de las economías latinoamericanas, e incrementos importantes en los salarios reales.

b) El apoyo masivo a la economía popular por medio de la promoción, la asistencia técnica, el crédito y el apoyo a la comercialización.

c) Una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o una política social para superar la pobreza, lo que supone una transformación profunda de las políticas social, en su conjunto, y sectoriales.

d) Una política de desarrollo sociocultural, para fortalecer las capacidades de los pobres y reforzar, así, su papel protagónico en la superación de la pobreza.

e) La reforma y modernización del Estado a fin de desarrollar un estilo gerencial participativo, flexible y adaptativo.

f) La dimensión de género, cuyo objetivo es complementar la equidad social con la equidad de género.

g) La dimensión tecnológica que, abordando explícitamente la innovación para superar la pobreza, contribuye al logro de muchos de los anteriores componentes.

A continuación se describen los elementos generales de cada

uno de los componentes y para concluir se presenta el análisis de algunas interacciones de éstos.

Crecimiento sostenido con equidad

Una condición necesaria, pero no suficiente, para la reactivación del crecimiento económico de los países de América Latina es el retorno a la estabilidad macroeconómica. Las condiciones suficientes adicionales son, al menos, recuperar los niveles de ahorro e inversión y desarrollar un sector externo sólido, en particular el exportador. En consecuencia, es necesario actuar sobre los factores determinantes de la inversión (pública y privada) y de la capacidad exportadora.¹

A su vez, la recuperación económica y la transformación productiva son condiciones necesarias pero no suficientes para superar la pobreza. Como se señaló, se requiere un crecimiento en el cual el ingreso de los pobres aumente más rápido que el promedio, y en el que el gasto público se oriente de manera creciente hacia los satisfactores básicos. Esto supone tres tipos de política: una salarial, orientada a recuperar (y después a superar) los niveles reales de los salarios mínimos y medios que prevalecían antes de la crisis; otra para el desarrollo de la economía popular, y una tercera, social, para superar la pobreza. El primer tipo de política no se aborda aquí. En cuanto al segundo y tercero son materia de las siguientes secciones.

Economía popular

Fundamentos

La vinculación entre el planteamiento de la CEPAL y el segundo componente de la estrategia, referido a la economía popular, es múltiple. Ambos son complementarios pero tienen énfasis relativos distintos, como corresponde a los objetivos centrales que en cada uno se plantean. La estrategia de transformación productiva de la CEPAL, orientada a lograr una auténtica competitividad internacional de las economías de la región, reconoce múltiples agentes, entre ellos la pequeña y mediana empresas, y lo que la CEPAL denomina "sector social" de la economía (que aquí se identifica como las formas asociativas de la economía popular). En ambos trabajos se parte de premisas similares, entre otras: las formas asociativas pueden impulsar muchas unidades económicas populares; los trabajadores por cuenta propia representan uno de los potenciales empresariales de la región; es necesario valorizar las funciones empresariales e innovativas en la región, y apoyar a las pequeñas empresas y a las formas asociativas; las grandes perspectivas que se obtendrían de una mayor articulación entre ramas de actividad y formas empresariales. Al respecto, en el citado documento de la CEPAL se señala que "para lograr el crecimiento económico con mejoras razonables en materia de equidad, cada país deberá desplegar esfuerzos no sólo para dotar de mayor capacidad productiva a sus sectores modernos, sino también para elevar los niveles de productividad y de ingresos de los más rezagados".

1. La CEPAL exploró extensamente este tema en *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

Para el desarrollo de la economía popular, se parte de las siguientes bases adicionales:

a) El papel de los ingresos es fundamental en la superación de la pobreza. Aunque en el presente latinoamericano la pobreza por NBI es un poco mayor que la de ingresos, las previsiones para la década muestran que dichas proporciones se invertirán. Además, la "pobreza de acumulación", que se expresa sobre todo en viviendas hacinadas e inadecuadas, se explica en buena parte por los ingresos bajos del hogar en períodos anteriores, que le han impedido invertir en su vivienda. Igualmente, la inasistencia escolar de los menores se debe, más que a problemas de oferta educativa, a la pobreza del hogar, la cual hace del trabajo infantil una necesidad.

b) De acuerdo con proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía, el crecimiento de la fuerza de trabajo en la región será de 2.5% anual de 1990 al año 2000, es decir, 44 millones de personas. De ellos, 41 millones habitarán en el medio urbano y 3 millones en el rural. Un escenario realista para las economías latinoamericanas en su conjunto indica que en el período 1990-2000 la tasa promedio de crecimiento anual del producto de la región será de poco menos de 2.7%.² Con ello sólo se lograría un aumento de la productividad de la fuerza de trabajo de apenas 0.2% anual. Dado que la economía moderna tendrá la responsabilidad central de desarrollar un sector exportador sólido, lo que supone aumentos en la productividad del trabajo con base en el cambio tecnológico, puede afirmarse que en esta clase de economía el empleo crecerá a tasas menores que el producto. Para absorber los 44 millones de aspirantes a la fuerza de trabajo y a los desempleados (7 millones de personas en 1987) la economía moderna tendría que aumentar casi en 70% los empleos que proporciona, lo que representa una tasa de crecimiento de 5.3% anual. Si a esto se añade el aumento de productividad que requiere para competir en el mercado internacional, se llegaría a una tasa de crecimiento de su producto de alrededor de 7% anual, que supondría prácticamente duplicarlo en la década. Por esa razón la CEPAL ha señalado que "las tasas de crecimiento requeridas para permitir un descenso sustantivo de la subutilización de la fuerza de trabajo desbordan cualquier pronóstico realista".³ Esto nos lleva a la conclusión ineludible de que, durante la década de los noventa, la economía popular seguirá teniendo un papel decisivo en la generación de empleos. Si de 1980 a 1987 produjo 78% de los nuevos puestos de trabajo de toda la economía, en la década final del milenio generará entre 50 y 60 por ciento.

c) Abandonada a sus propias fuerzas, en los noventa la economía popular creará entre 22 y 25 millones de empleos. Sin embargo, los ingresos medios en ella generados seguirán bajando, como ocurrió en 1980-1990. Por eso, más que un esfuerzo para crear empleos lo que la economía popular requiere es un programa masivo para mejorar su productividad e ingresos.

d) Los cambios tecnológicos en escala mundial, que hacen via-

2. Este escenario, y otros más pesimistas se abordan con mayor amplitud en los trabajos de preparación de *Desarrollo sin pobreza*, op. cit., los cuales se presentan sucintamente en el capítulo 6 de dicha publicación [nota de los editores].

3. CEPAL, op. cit., p. 81.

ble la competitividad de pequeñas unidades de producción, aunados a la abrumadora realidad de la economía campesina y de la economía popular urbana en la región, han creado las bases para revalorizar estas formas de producción, en particular para destacar sus ventajas en una estrategia de superación de la pobreza. El apoyo a estas formas de economía popular redundan en una alta eficiencia para transformar los recursos en bienestar. Los recursos generados por esta vía no deben redistribuirse, puesto que ya están en manos de la población-objetivo que, además, tiene como preocupación central el bienestar familiar.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, la estrategia de impulso a la economía popular debe privilegiar dos factores: el empleo urbano y el mejoramiento de los ingresos. El primero, porque en las ciudades el crecimiento de la fuerza laboral será muchísimo mayor, y el segundo, puesto que es el ingreso el factor más débil de las formas productivas populares. Para lograrlo, es necesaria (aunque no suficiente) una reactivación económica general. La economía popular tiene su suerte indisolublemente atada al conjunto económico general y no puede dinamizarse sólidamente si éste no hace otro tanto.

Aunque las grandes empresas rurales y urbanas hayan sido, por decirlo de algún modo, los "agentes oficiales" del crecimiento en América Latina y el Caribe, es innegable la existencia histórica y la importancia socioeconómica de formas productivas diferentes.

En el sector rural, la agricultura comercial tiene en las formas campesinas de producción un complemento; su importancia cuantitativa es significativa: 57.1% de la fuerza de trabajo rural de la región se encuentra vinculada a estas formas campesinas que responden en proporciones semejantes o superiores por la producción de cultivos como maíz, frijol, papa o yuca. Su peso porcentual es también determinante en el valor bruto de la producción agropecuaria. A comienzos de los setenta la economía campesina participaba con 41% de la producción agrícola para consumo interno y con 32% de las exportaciones agrícolas.

En el medio urbano, en 1980 los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas unidades productivas no agrícolas con menos de cinco trabajadores, representaban 25.6% de la fuerza laboral no agrícola del subcontinente; en 1987 el porcentaje se había elevado a 30. Pero si se toman todas las unidades productivas no agrícolas con menos de diez trabajadores, se encontraría que en 1987 representaban 49.4% de la misma.

Los niveles de productividad por trabajador, tanto de las unidades campesinas, como de las pequeñas unidades urbanas, son, sin embargo, globalmente mucho más bajas que las de las unidades comerciales de mayor tamaño. En el sector urbano, ese 49.4% de trabajadores sólo estaba aportando 24% del PIB urbano.

El sector asalariado de la economía "moderna" es el principal mercado de la economía popular y el comportamiento de aquél marcará en buena medida la dinámica de ésta. Un conjunto de productos con alta elasticidad ingreso y baja elasticidad precio se caracterizará entonces por su naturaleza fuertemente procíclica: cuando la economía crece y la masa salarial se incrementa, la demanda de este tipo de productos se incrementa de manera más que proporcional; pero cuando la economía se debilita y el

fondo salarial decrece, la demanda de productos de la economía popular cae vertiginosamente.

En cuanto a la oferta, observamos que en las economías de la región existe una tendencia histórica, virtualmente estructural, a generar una fuerza de trabajo excedente, la cual constituye una fuente importante de las pequeñas formas de producción popular. Una parte proviene de los estratos con más bajas calificaciones laborales; otra se conforma con quienes se independizan para buscar mejores condiciones de vida. En períodos de recesión nuevos trabajadores son expulsados de las filas asalariadas y engrosan las de la producción popular. La crisis se agrava profundamente, pues una oferta productiva popular creciente se enfrenta crónicamente a una demanda cada vez menor; ésta es la radiografía latinoamericana de los años ochenta. En la recuperación el proceso se invierte.

Concepto y dinámica

El concepto de economía campesina está ligado a los siguientes elementos: propiedad o control sobre una parcela, de la cual se derivan ingresos con base en el empleo de la mano de obra familiar. Sin embargo, la parcela campesina con frecuencia no genera ingresos suficientes para la subsistencia ni puede absorber toda la mano de obra familiar. Pero es también usual que en las épocas de cosecha esta mano de obra resulte insuficiente y se tenga que contratar personal en un momento en que los salarios pueden ser más altos; como consecuencia, una parte del excedente económico se traslada hacia los asalariados.

La economía popular urbana, por su parte, va desde las manifestaciones más elementales de microempresa familiar hasta empresas productivas con criterios contables más formales, bien sean de origen familiar o basados en formas asociativas. Una descripción global de la economía popular urbana debe considerar los siguientes elementos:

a] Sus agentes son familias pobres, cuyo capital tiende a estar formado, a lo sumo, por pequeños ahorros salariales y prestacionales.

b] Desde el punto de vista empresarial, casi siempre se caracterizan por la precariedad de la gestión administrativa, por la concentración de funciones en una persona que debe ser al mismo tiempo productor, vendedor y administrador.

c] La lógica familiar fija la generación de un ingreso suficiente para sus necesidades como el objetivo central del proceso productivo; incorporar a éste la mano de obra familiar y utilizar la vivienda también como lugar de trabajo son con cierta frecuencia manifestaciones de dicha lógica.

d] La escasa acumulación de capital inicial y la falta de conocimiento tecnológico se traducen en una dotación no siempre adecuada de equipos y en una selección no siempre óptima de procesos. El producto, por su parte, refleja frecuentemente la precariedad empresarial de la cual es resultado; presenta, por tanto, deficiencias en diseño, calidad, homogeneidad, etcétera.

e] La empresa popular encuentra una casi insalvable dificultad

tad para incorporarse al "sistema institucional" debido a la excesiva regulación que caracteriza a la vida social y como consecuencia de su carácter informal se ve privada de acceso al sistema institucional de crédito y de compras.

f] Ha sido, hasta hace poco, ignorada en los programas de desarrollo, al considerársele tan sólo como un "problema social".

g] No obstante todo lo anterior, la empresa popular compite con la empresa "formal", aprovechando nichos de mercado que le representen ventajas competitivas derivadas de su tamaño y estructura empresarial.

h] Es fundamental entender que lo pequeño y lo popular no se identifican con la ineficiencia.

El modelo empresarial en el mundo contemporáneo está cambiando con rapidez: se ha revalorizado la empresa pequeña, la cual es versátil, altamente especializada, capaz de producir con eficiencia pequeñas series centradas en las cambiantes y cada vez más exclusivas demandas del mercado. La nueva tecnología de la informática (las tejedoras programables, los equipos láser de composición de textos, los tornos digitales, etc.) señalan nuevas posibilidades para la pequeña empresa.

Si bien el reducido tamaño de casi todas las empresas populares les reporta numerosas ventajas, también implica debilidades:

a] En la compra de materias primas, en la comercialización y frente a muchos requerimientos de la producción.

b] El financiamiento se complica al no contar con un respaldo patrimonial y al requerir créditos muy pequeños a los ojos de un intermediario financiero corriente.

c] En el aspecto legal e institucional, se enfrentan a reglamentos y legislaciones (laborales, urbanas, fiscales, etc.) pensadas para empresas grandes y que para el pequeño empresario pueden representar la disyuntiva entre dedicarse a producir o a cumplir requisitos legales.

La economía popular como opción de desarrollo

Una opción para el desarrollo campesino, pues permitiría incrementar significativamente los ingresos provenientes de pequeñas parcelas, sería introducir una mezcla de cultivos que signifiquen, por una parte, la generación de ingresos provenientes de cultivos con mercado muy dinámico, y por otra la disponibilidad de diversos productos para el autoconsumo o la venta local con ciclos biológicos diferentes. De esta manera el campesino puede diversificar sus fuentes de ingresos y utilizar mejor la mano de obra familiar durante todo el año, sin verse obligado a contratar personal asalariado en las épocas de cosecha. Estas acciones a su vez pueden convertirse en el núcleo de una intensa trama de actividades rurales dinámicas en el campo de los servicios, de la comercialización, del transporte y de la producción de manufacturas. Además, para fines de asistencia técnica, crédito y comercialización, los campesinos pueden formar grupos solidarios, con lo que aumenta la eficiencia de estos servicios y mejora su capa-

cidad de negociación. La Federación de Cafeteros de Colombia ha implantado este modelo en zonas de campesinado pauperizado, multiplicando sus ingresos en diez veces.

Otro sector que presenta buenas perspectivas es el pequeño-empresarial, capaz de contratar trabajadores asalariados de una manera más estable, y que se orienta hacia la producción comercial en líneas como flores, verduras o frutales. Estos proyectos deberían contar con el respaldo permanente de formas asociativas de compra y comercialización que garanticen una presencia sólida en el mercado y las condiciones de estabilidad que implica el montaje de los procesos productivos.

El complemento *agroindustrial* puede contribuir a la maximización de objetivos similares: incremento del valor agregado; significativa mejora en los ingresos; regulación en los mercados agrícolas; mayor absorción de la mano de obra familiar y generación de empleo adicional, y salida a los saldos y segundas de la producción.

En el medio urbano, se trata de lograr una "reconversión" de la actividad productiva popular, pero también de promover un proceso de creación de empresas bien proyectadas en campos como la confección, productos de cuero y madera, alimentos, metalmecánica industrial, servicios técnicos, comercio minorista, etcétera.

Las posibilidades de la economía popular urbana son vastas. Es de prever que dotándolas de un apoyo básico mínimo puedan encontrar alternativas eficientes de consolidación. Los institutos de vivienda de la región ha percibido con entusiasmo la propuesta de comunidad urbana productiva (CUP) que plantea la optimización de la fuerza de trabajo y la utilización de la vivienda y el barrio de las familias pobres para la producción asociativa de bienes y servicios ha sido recibida con entusiasmo.

Programa de apoyo a la economía popular

Un programa de apoyo a la economía popular debe partir de la identificación de todos los esfuerzos que cada país esté realizando en esta línea, tanto en el sector público como en el privado, para evaluar sus resultados (y los logrados en otros países), buscar los principios de coordinación y complementación de todos ellos y, a partir de ahí, plantear su desarrollo y su masificación.

También es importante identificar las actividades que posean las características que más se ajusten al perfil de un proyecto productivo popular: tecnología adecuada para procesos en pequeña escala, mercados dinámicos (internos y externos), bajos requerimientos de inversión, elevada relación trabajo/capital, acceso viable a las materias primas, habilidad tradicional y requerimientos moderados de calificación de la mano de obra, entre otras.

Con mucha frecuencia la pequeña empresa popular tiene problemas de mercado. Esto puede deberse a dos motivos (además de los macroeconómicos) principales: o bien el producto no cumple los requerimientos de calidad y diseño que exigen sus mercados óptimos, o bien el pequeño empresario popular no tiene acceso a estos compradores por barreras socioeconómicas o de

mercadeo. Aquí radica uno de los factores claves de una estrategia de apoyo a la economía popular: calificar su oferta para que cumpla los requerimientos de mercados dinámicos y exigentes, y crear canales de comercialización para que el producto pueda, efectivamente, llegar a ellos.

En ocasiones, los obstáculos de tipo legal también impiden que el productor popular tenga acceso a mejores mercados. Es el caso de las compras oficiales, debido a su compleja reglamentación. También se requiere una disposición positiva de la gran empresa privada para comprar a los productores populares. Las bolsas de subcontratación apuntan en esta dirección.

Es necesario, por tanto, formular mecanismos para brindar al pequeño productor un apoyo eficiente en sus procesos administrativos, productivos y de comercialización.

Si bien la microempresa es la forma de organización básica y más elemental de la economía popular, la precariedad de sus posibilidades internas plantea obstáculos a su desarrollo. Por ejemplo, la asistencia técnica a tantas y tan pequeñas unidades se hace difícil y costosa.

No obstante, cuando la economía popular logra constituir formas asociativas, se consiguen sistemas muy eficientes de complementación y se logran escalas óptimas, en las que incluso es posible conservar buena parte de la dinámica familiar. En el sector rural, la organización de los productores (manteniendo su autonomía económica familiar) trae numerosas economías externas: pueden reducir los costos de la asistencia técnica, del transporte y de la comercialización y mejorar sus condiciones de mercadeo al presentar una oferta más significativa.

Cualquiera que sea la forma que adopte la economía popular, lo cual debe ser una decisión autónoma de los propios productores, buena parte de su éxito dependerá de los mecanismos de apoyo con que cuente. Al efecto se proponen específicamente dos instrumentos: los agentes promotores de la economía popular y las empresas comercializadoras.

Los agentes promotores son entidades de apoyo a la economía popular; actúan como consultores, impulsores y asesores de los empresarios populares en todo lo referente a la evaluación de sus oportunidades, al diseño de sus plantas, a su manejo y administración, a los aspectos técnicos del proceso productivo, a las especificaciones de sus productos y a la dinámica organizativa del propio grupo. No necesitan disponer internamente de todo el personal o los recursos técnicos requeridos: deben estar, eso sí, en capacidad de apoyarse eficientemente en todas las entidades, públicas y privadas que les ayuden a complementar su labor: centros tecnológicos, organizaciones no gubernamentales, universidades y consultores independientes. En la región existe un número elevado de profesionales sin empleo o mal remunerados que pueden ayudar al fortalecimiento de este cuerpo de consultores.

No puede haber un modelo dogmático del agente promotor, el cual en un comienzo puede asumir un papel protagónico e ir poco a poco entregando al grupo productor el control y manejo de su empresa.

Las comercializadoras deben apoyar todo el proceso de colocación de la producción en el mercado; por medio de ellas, que disponen de personal calificado, los productores podrán recibir asesoría acerca de las calidades requeridas por el mercado, las normas vigentes, las tendencias de la moda, etc. Pueden también actuar como canal de intermediación para líneas de capital de trabajo.

Cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la comercializadora, es fundamental que tenga autonomía presupuestaria y genere con su actividad sus propios recursos de funcionamiento. En situaciones muy precarias pueden asumir la forma de entidades gubernamentales; pero en condiciones normales, deberían ser privadas con o sin ánimo de lucro, pero con autonomía presupuestaria e ingresos provenientes de su operación que les garanticen solidez y estabilidad.

Por medio de estos mecanismos, otras entidades ya existentes e interesadas en los programas de apoyo a la economía popular (centros de capacitación o tecnológicos, financieras, etc.) encontrarán canales muy eficientes y especializados para hacer llegar su acción a los productores populares.

La política general de apoyo a la economía popular también requiere una estrategia jurídica e institucional. Las formas jurídicas y los mecanismos de registro pueden establecerse por medio de un régimen especial, o de la adecuada reglamentación de alguno existente. Es necesario brindar a los productores populares procedimientos sencillos de "formalización".

Sería muy conveniente establecer un registro mercantil único, como requisito exclusivo de inscripción de las empresas populares. Con él se cumplirían las obligaciones legales en todas las instancias (municipalidad, seguro social, impuestos, registros de proveedores, etc.).

Complementario del anterior registro, podría ser muy útil establecer un sistema de información comercial de la economía popular, a fin de que los compradores y subcontratantes tengan acceso a sus productos y servicios.

En cuanto al régimen impositivo, las empresas populares deben colocarse en la perspectiva de su consolidación organizativa y económica. Una posibilidad en este sentido es implantar una política de exención temporal, con un plazo inicial no menor de cinco años, y luego un régimen gradual con bonificaciones al número de puestos de trabajo creados.

En la actualidad los patrones y las regulaciones urbanísticas vigentes representan serios obstáculos al desarrollo de la economía popular y generan, adicionalmente, enormes sobrecostos urbanos.

El crédito al sector productivo popular

Los más exitosos programas de financiamiento a las actividades de la economía popular son aquellos que han logrado formular mecanismos y procedimientos ajustados a las características y dinámica de aquella, basados en concepciones que se ha convenido en llamar banca popular.

Experiencias muy positivas las encontramos en el enfoque que en diversos países asiáticos y africanos se ha dado a esta banca popular: los Money Shops de Filipinas (con sus "casetas bancarias" y sus amortizaciones diarias para comercio popular), los Bancos Rurales de Ghana con sus 220 000 ahorradores populares, el Grameen Bank de Bangladesh (presente en 4 300 poblados, con garantías solidarias y su condición de sólo prestar a quienes no tengan ninguna garantía convencional), el Badan Kredit Kecamatan de Indonesia (con su concepción de créditos progresivos y la atención itinerante de sus 486 "oficinas"). En América Latina las experiencias en crédito popular han sido muy variadas: el programa microempresarial en Colombia, el Conaupes en Ecuador, el IDESI y el Banco de Crédito Cooperativo en Perú, el crédito a la palabra en el medio rural mexicano, y Acción Internacional que opera con costos de 11 centavos por dólar en préstamos asociados inferiores a 300 dólares.

Entre los factores que consideramos importante retomar de estas y otras experiencias, cabría mencionar los siguientes:

a) Se requiere, ante todo, una aproximación y conocimiento directo del cliente, de su tradición y capacitación, de su negocio, de su reputación ante la comunidad, de su producción actual o planeada, de sus canales de comercialización. La persona misma es la mejor garantía y sus referencias son su proyecto, su inserción en la comunidad y su propia palabra.

b) La banca popular, así constituida, puede amoldarse a las necesidades y ritmos propios de su cliente; sus préstamos serán, por lo general, pequeños, escalonados, de rápida rotación, con amortizaciones pequeñas y frecuentes (pero siempre a la medida de la maduración de los proyectos financiados).

c) La operación debe cubrir sus costos; para ello es básico no sólo cobrar lo justo al usuario sino racionalizar los costos del intermediario y mejorar su eficiencia.

Un programa de apoyo a la economía popular podría manejar dos tipos de cuentas. Una destinada a la labor social de capacitación y promoción, cuyo financiamiento podría correr a cargo de recursos del presupuesto, como gasto no reembolsable. Usualmente llegaría a los productores populares por intermedio de los agentes promotores. La otra cuenta, de carácter reembolsable y con pago de intereses, se destinaría a los préstamos productivos.

Es fundamental encontrar mecanismos que permitan colocar los recursos sin los altos costos de la banca comercial. Por medio del agente promotor se podrá realizar la intermediación de los recursos básicos del proyecto productivo, y con la comercializadora se facilitará mucho la dotación de capital de trabajo. Cuando las actividades que se financiarán sean muy sencillas y rutinarias, y no requieran de un seguimiento y apoyo especializados, las oficinas de la "banca popular" podrán realizar directamente actividades de colocación.

Si bien es importante crear un fondo de garantías como respaldo a los programas de financiamiento de la economía popular, es legítimo concluir que es mucho más importante tener buenos proyectos y buenos clientes (lo que en modo alguno quiere decir clientes adinerados), que buenas garantías. El deudor popular es excelente cumplidor de sus compromisos, sobre todo por-

que no puede darse el lujo de incumplir un compromiso que luego le cerrará todas las puertas del crédito. Como complemento de estas garantías "directas" de la economía popular (garantías solidarias, asesoría en el proyecto, etc.) resulta de gran utilidad disponer de fondos de garantías para cubrir el factor de riesgo que siempre trae consigo una operación de crédito.

Deben formularse mecanismos que proporcionen al fondo de garantías una amplia capacidad de acción, sin que tenga que elevar desmesuradamente sus recursos propios.

Política social para la superación de la pobreza

El tercer componente de la estrategia es la política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza. Persigue eliminar la pobreza por NBI que se puede desagregar en pobreza de acceso a servicios gratuitos, de activos básicos de consumo y de tiempo disponible. En este componente es necesario distinguir dos elementos de la estrategia: el de *compensación social*, dirigido a paliar los efectos de la crisis y el ajuste, orientado a satisfacer las urgencias inmediatas de la población, especialmente en alimentación y atención básica de salud, y el de *transformación estructural* de la satisfacción de necesidades básicas, que se orienta al conjunto de éstas y cuyos efectos plenos se alcanzan a mediano plazo.

Aunque la superación de la pobreza no es el objetivo único de las políticas sociales, ya que éstas están ligadas también a la integración nacional, a la creación de una identidad nacional y, muy destacadamente, a la formación de personal altamente calificado para la transformación productiva, la perspectiva aquí adoptada da por supuestos estos objetivos y se concentra en el de la superación de la pobreza.

Los criterios generales de política social para la superación de la pobreza, o política de satisfacción de necesidades básicas específicas que se presentan en esta sección parten de las siguientes premisas y de sus corolarios.

La primera sostiene que todos los individuos, por el sólo hecho de existir, tienen derecho a una vida digna, lo que puede expresarse también como el derecho a satisfacer sus necesidades básicas, o como el derecho a no ser pobre. De esta premisa se desprenden los siguientes corolarios:

a) La población beneficiaria de un programa social no está recibiendo un favor, sino un servicio al que tiene derecho.

b) Así como en los sistemas democráticos no hay ciudadanos "de segunda", ni por tanto votos que cuenten menos, en la política social no hay "beneficiarios de segunda" que sólo tengan derecho a recibir "servicios de segunda".

La puesta en práctica del corolario a) supondría acabar con el paternalismo y el clientelismo. Supone un vuelco radical en las relaciones entre el servidor público y la población, en la que ésta pasa de solicitar una dádiva graciosa a exigir sus derechos, y aquél de comprar un voto con un favor, a ser auténtico servidor público.

El corolario b) implica la negativa a aceptar, en principio, modalidades de atención inferiores para ciertos grupos, en razón de su pobreza. Esto supone, siempre, fijarse como objetivo rechazar la existencia de esta discriminación negativa.

Si las circunstancias obligan a optar temporalmente entre un servicio de segunda o ningún servicio, su establecimiento debe considerarse transitorio y concebirse como una anomalía que deberá remediarse pronto.

La segunda premisa consiste en que la sociedad puede concebirse como una estructura en la que interactúan cuatro subsistemas socioeconómicos: el público, el privado lucrativo (empresas privadas), el solidario (familia, comunidad, asociaciones) y el no lucrativo (fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales de cooperación técnica, etc.). Los procesos de producción, distribución y consumo son el resultado global de la interacción de estos cuatro subsistemas. Los niveles de desarrollo, bienestar y de pobreza sólo pueden entenderse a cabalidad en el marco de su interacción.

De aquí se derivan corolarios para las políticas públicas y, en particular, para la política social. El primero es que toda acción (u omisión) pública produce una reacción en los otros subsistemas que es necesario prever para evitar el fracaso de las políticas públicas. Un ejemplo puede ser ilustrativo: un programa de complementación alimenticia a escolares resultó en aumentos en la desnutrición de muchos de ellos. Al investigar las causas de efecto tan perverso, se encontró que las familias habían dejado de alimentar a los niños puesto que "el gobierno se estaba encargando de hacerlo".

Otro ejemplo, ligado más a la omisión pública, es el surgimiento en la región de formas comunitarias de sobrevivencia (ollas comunes, compras conjuntas, etc.) que constituyen una respuesta del subsistema solidario ante la crisis del subsistema privado y la lenta o nula reacción del subsistema público.

Un segundo corolario es la necesidad de articular plenamente las políticas económica y social, configurando una política socioeconómica integrada por sus objetivos unificados y su manejo instrumental coherente.

El tercer corolario es la necesidad de aumentar la importancia política de los sectores sociales como una de las condiciones necesarias para superar su subordinación a las políticas económicas.

El cuarto es que el reto principal de la política de superación de la pobreza, y de la política social en particular, es hacer confluir los cuatro subsistemas hacia los mismos objetivos.

Para enfrentar este reto central se requiere una política social guiada por los siguientes criterios:

a) El papel orientador del Estado es fundamental para hacer posible la confluencia de los otros subsistemas.

b) Debe convertirse en una auténtica política de Estado que rebase, por tanto, la temporalidad de los gobiernos. Esta estabilidad puede lograrse por medio de la concertación con todos los

partidos políticos y en ello puede desempeñar un papel fundamental el poder legislativo.

c) Las actividades deben emprenderse conjuntamente entre el sector público y el subsistema solidario, lo que supone la participación de éste en todas las fases de la política, desde la formulación hasta la evaluación y el control. Las familias y las comunidades dejan de ser objetos pasivos de la política para convertirse en sus sujetos. La participación de los subsistemas no lucrativo y privado lucrativo puede asumir diversas modalidades pero debe procurarse su complementariedad.

d) La definición de objetivos y actividades y la división de responsabilidades requieren de la concertación con los otros tres subsistemas, lo que supone también la corresponsabilidad.

e) El control de los procesos, no solamente para asegurar la honestidad en el manejo de fondos sino también para evitar desviaciones de los programas, debe estar en manos de la población beneficiaria (control social).

f) La participación y la concertación deberían asegurar el respeto a las tradiciones, concepciones y opiniones de la comunidad.

g) La transparencia informativa, que supone el carácter público de la información en todos los aspectos del programa (objetivos, costos, etc.), es condición necesaria para el cumplimiento de muchos de los criterios anteriores.

h) La descentralización del sector público es condición necesaria, pero no suficiente, de la participación y de los demás criterios señalados. Para que el sector público sea proparticipatorio se hace necesario reformarlo a fondo para sustituir el modelo normativo, jerárquico e inflexible actual, por uno flexible, orientado por resultados (gerencia pública flexible).

i) Por último, la estrategia requiere superar la fragmentación sectorial, arribando a una auténtica intersectorialidad.

Además de los criterios anteriores, que se refieren a lo que podría llamarse el "estilo de las políticas sociales", éstas deberían guiarse por los siguientes criterios adicionales:

a) La política social debe estar orientada centralmente a la búsqueda de mayor equidad social y de género. Para alcanzar mayor equidad es indispensable partir de que los individuos tienen diferentes necesidades (por ejemplo, las necesidades de la mujer asociadas a la reproducción), lo que lleva a postular que se alcanza la equidad cuando cada persona tiene acceso a recursos adecuados a sus necesidades. También es necesario aceptar que la verdadera igualdad de oportunidades se alcanza solamente mediante el "trato desigual a desiguales", lo que significa que la política compensa las desventajas de las personas, por ejemplo proveyendo alimentos escolares a los niños pobres. En los aspectos financieros, la equidad se traduce en hacer pagar más a quien más tiene, lo que puede aplicarse tanto a la tributación como a las tarifas del sector público.

b) La eficacia y la eficiencia de la política se evalúan a partir del objetivo de disminuir la pobreza, de tal manera que resultan

eficaces la política, los programas y proyectos que las disminuyen efectivamente y eficientes las que lo logran a costos más bajos.

c) Este objetivo sólo puede alcanzarse eficientemente mediante la concentración (focalización), es decir, de programas y proyectos que en verdad lleguen y beneficien a los pobres, con un mínimo de filtraciones hacia otros grupos poblacionales. La concentración supone la selectividad, terreno en el cual suelen ser más eficientes los mecanismos de selectividad territorial y de autoselectividad.

La concentración también se debe entender como una gradación de subsidios y apoyos, elaborados de acuerdo con las necesidades y recursos de la población. La idea es que los subsidios públicos más los recursos de las familias permitan a todas ellas satisfacer sus necesidades básicas.

d) La política ha de ser también suficiente. Si se queda a la mitad del camino, provoca desaliento y desperdicio de recursos.

Las premisas, corolarios y criterios enumerados en los párrafos anteriores se deben concebir como un todo integral. Así, por ejemplo, al aplicar el criterio de concentración debe entenderse que ello se hace a partir de la participación y el control sociales.

Política de desarrollo sociocultural

El cuarto componente de la estrategia, la política de desarrollo sociocultural, está estrechamente imbricado con los anteriores. En efecto, tanto para la transformación productiva como para el desarrollo de la economía popular y la satisfacción de las necesidades básicas, resulta esencial que la población se apropie de conocimientos socialmente relevantes. Se les considera como tales no sólo a los que se relacionan con la producción y a la comercialización, sino también con la vida cotidiana y el consumo, la organización comunitaria y la vida política.

El cuarto componente de la estrategia buscaría una auténtica movilización para la socialización masiva de conocimientos en una amplia gama temática que va desde aspectos sanitarios del agua y los alimentos, hasta los métodos para calcular costos de producción, pasando por temas como crianza de los niños, control de calidad, educación para la salud, educación sexual, derechos cívicos, trámites legales y tecnologías en campos específicos, por mencionar sólo algunos. El propósito de este componente es convertir a los pobres en los actores centrales de las tareas de superación de la pobreza.

La reforma del Estado⁴

El quinto componente, la reforma del Estado, se orienta a superar: la desarticulación entre la política económica y la social; la desarticulación interna de lo social; la debilidad política y decisoria del sector social en el conjunto del Estado; el atraso

4. Véase en este número el artículo de Bernardo Kliksberg, "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza".

de sus organizaciones; la sujeción de las organizaciones del sector social a los cabildos de todo tipo; su carácter antiparticipatorio derivado de su centralismo, formalismo y estructura piramidal; su debilidad para concertar con la sociedad civil; la carencia de gerentes sociales especializados, y el escaso y mal uso de la evaluación en el sector social.

Al igual que la política sociocultural, el componente de reforma del Estado tiene un carácter horizontal, que en resumen significa la organización del Estado requerida para llevar a cabo la estrategia de superación de la pobreza: una nueva forma de interacción del Estado y la sociedad civil. Aunque el interés de la reforma está en los sectores sociales, la organización necesaria del Estado supone el desarrollo de los instrumentos de apoyo a la economía popular. Para esto último deberán aplicarse los mismos principios y criterios planteados en el caso de los sectores sociales.

La dimensión de género en la estrategia de superación de la pobreza

En todas las sociedades conocidas existen relaciones sociales específicas y bien establecidas entre hombres y mujeres; son las llamadas relaciones de género. La perspectiva de género no considera aisladamente a las mujeres, ni las concibe como seres vulnerables. Cuestiona, en cambio, la relación entre hombres y mujeres en los diferentes estratos sociales. Estas relaciones constituyen la problemática de género y se deben reestructurar a fondo para facilitar la construcción de una sociedad más equitativa en la dimensión de género, más justa y más humana. Desde el punto de vista de la estrategia para la superación de la pobreza, el punto de partida es el reconocimiento de que las mujeres pobres forman parte no sólo de estratos sociales carenciados, sino también de un género subordinado y oprimido.

Los conceptos económicos básicos, que tradicionalmente han excluido el ámbito del hogar, se deben repensar a la luz de una visión integral de la sociedad que comprenda el ámbito privado del hogar, lo económico y lo social, lo que implica un cambio en la manera de construir las estadísticas socioeconómicas. En primer lugar, se debe redefinir el trabajo doméstico y el no remunerado como trabajo productivo e incluirse como tales en las cuentas nacionales y en las estadísticas laborales. En segundo lugar, debe redefinirse también el concepto del hogar, para desprenderle dos supuestos falsos: el de equidad interna en el hogar, y el de que todos sus miembros participan en la toma de decisiones

Las políticas para la superación de la pobreza deben también partir de un análisis de género. Al respecto se distinguen dos niveles de intervención. El primero se relaciona con las acciones estratégicas necesarias para reestructurar las relaciones de género, que tienen implicaciones de largo plazo. Se trata de proveer nuevas opciones para las relaciones laborales, la legislación, las responsabilidades en las tareas domésticas, la abolición de la división de género del trabajo (los hombres en tareas remuneradas; las mujeres en las domésticas y reproductivas exclusivamente); para que las mujeres controlen su sexualidad y su capacidad reproductiva, y para eliminar la coerción y la violencia masculinas sobre las mujeres. El segundo se relaciona con acciones prácticas con implicaciones más inmediatas, orientadas a satisfacer los

requerimientos producto de situaciones actuales como guarderías y otros servicios comunitarios para madres que trabajan o solteras.

El derecho al trabajo no se reconcilia fácilmente con la reproducción. Las guarderías de jornada completa son ya indispensables. Los programas masivos de guarderías infantiles para los sectores pobres, como el del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,⁵ tienen efectos sinérgicos importantes; pues no sólo solucionan a la madre que trabaja fuera del hogar el problema del cuidado de los hijos, sino que con el subsidio alimentario para los niños se alivia el alto grado de desnutrición infantil. Aún más, involucra la organización autónoma de las madres y su participación democrática en un contexto de aumento del poder femenino, que contribuye a la equidad de género.

Se ha demostrado que en los hogares donde la mujer percibe (o controla) el ingreso familiar se logra un mayor bienestar con los mismos niveles de ingresos. Esto refuerza la importancia de liberar las trabas para su plena incorporación, sin duplicar su jornada de trabajo.

La dimensión tecnológica

La interacción del crecimiento económico y las innovaciones tecnológicas es compleja. Los períodos de rápida difusión tecnológica también lo son, casi siempre, de crecimiento acelerado. Por una parte, el crecimiento económico estimula los procesos de investigación-desarrollo-innovación; por otra, los grandes cambios tecnológicos crean las oportunidades de inversión y, por tanto, promueven el desarrollo. Esto es, el crecimiento económico y la innovación interactúan sinérgicamente.

Sin embargo, no todas las tecnologías son utilizables en un tipo de unidad de producción y aunque para una unidad dada el rango de tecnologías pudiera ser amplio, son muy pocas las que pueden constituir buenas soluciones, dados sus objetivos y recursos.

Aunque el crecimiento económico y la innovación tecnológica están estrechamente interrelacionados, en los países en vías de desarrollo la innovación —dada su dependencia de las tecnologías importadas— ha sido generalmente intensiva en capital. Como consecuencia, en las empresas innovadoras la productividad del trabajo crece rápidamente y (antes de la crisis) también crecían los salarios reales. Los niveles medios y superiores de esas empresas están generalmente arriba de la línea de pobreza. Pero la intensidad del capital frena la difusión masiva de estas innovaciones y el empleo a estos niveles de productividad crece despacio. La pobreza disminuye a un ritmo lento incluso en condiciones de crecimiento acelerado.

Por otra parte, la oferta tecnológica para la economía popular es muy escasa, tanto porque no es materia de desarrollo en los países avanzados, como por las débiles capacidades de las naciones menos adelantadas, como las de la región. Esta escasa capacidad es producto no sólo de las restricciones de recursos; tie-

ne que ver también con la orientación de los existentes hacia la investigación y el desarrollo de tecnologías para la agricultura e industrias modernas.

La base de datos sobre tecnologías apropiadas para la superación de la pobreza, recopilada y publicada por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD, incluye 750 fichas tecnológicas que recopilan las mejores soluciones que se han desarrollado o adoptado en algún país de la región.

Una de las características de muchas actividades de la economía popular son los bajos niveles de productividad. Cualquier esfuerzo integrado de apoyo a la economía popular tiene que incluir la variable tecnológica. Contar con una estrategia activa de innovación tecnológica es uno de los elementos críticos para el logro de tal propósito. Ésta debe comprender los siguientes elementos: a) proseguir la investigación del fondo disponible de tecnologías apropiadas para la economía popular, y ampliar el campo de investigación a África y a Asia; b) impulsar las capacidades nacionales y regionales de investigación y desarrollo, en especial para adaptar y desarrollar tecnologías apropiadas para la economía popular; c) establecer una amplia red regional-nacional para la transferencia y adopción de las tecnologías comprendidas en los puntos a) y b); d) alentar las capacidades regionales y nacionales para el desarrollo de bienes y servicios potencialmente competitivos en los mercados mundiales.

Las experiencias valiosas en la investigación de tecnologías apropiadas para la economía popular en la región, fundamentalmente concentradas en la agricultura, muestran que los avances técnicos logrados de manera aislada en el laboratorio o el campo experimental rara vez funcionan en la economía campesina. La principal razón de esto es que sin una constante interacción entre los investigadores y los productores populares, los primeros tienden a ignorar la racionalidad, los recursos y, sobre todo, los conocimientos de los segundos. La esencia de la estrategia de desarrollo tecnológico para la economía campesina es la generación de nuevos conocimientos a partir del enriquecimiento cruzado de los de investigadores y campesinos. En vez de organizaciones funcionalmente especializadas (investigación básica, desarrollo tecnológico, asistencia técnica, capacitación), las instituciones deben especializarse por regiones y productos, integrando todos los elementos funcionales mencionados, lo que les permitiría mantener un estrecho contacto con los productores populares, de tal manera que sus problemas y oportunidades se conviertan en guía para la investigación, la asistencia técnica, etcétera.

Para incorporar a los proyectos y programas sociales opciones tecnológicas no convencionales, es necesario vencer los obstáculos que han limitado su difusión; o sea, los mecanismos de transferencia tecnológica inadecuados, la reglamentación obsoleta, y la evasión de riesgos por parte de los servidores públicos.

El concepto de sustentabilidad debe ser parte integral de las políticas de desarrollo agrícola. Los campesinos pobres, muchas veces forzados a cultivar suelos frágiles se convierten, a los ojos de los ecologistas, en depredadores. El desarrollo y la difusión de tecnologías que permitan una agricultura sustentable en suelos frágiles se pueden incorporar con facilidad en las nuevas opciones financieras; es el caso del canje de deuda por naturaleza (los *swaps* ecológicos).

5. Esta experiencia se aborda en el artículo de José Granada que se publica en este número.

Es posible desarrollar programas y proyectos en los cuales la tecnología desempeñe el papel de variable independiente. Diversas experiencias demuestran que es dable usar ciertas tecnologías apropiadas como mecanismos disparadores para promover el ingreso y la calidad de la vida. Un ejemplo a este respecto es la capacidad desarrollada en materia de hidroponía popular (cultivo sin suelo) por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en numerosos países de América Latina. Ello se logró gracias a un modelo de intervención que involucra la participación de la población local y la coordinación de las agencias oficiales y no gubernamentales. La hidroponía popular en las viviendas urbanas ha demostrado ser una tecnología fácilmente transferible a la población urbana, tiene una tasa de rendimiento económico muy alta y la inversión por hogar se reduce a cifras prácticamente despreciables.⁶

Interacción de los componentes de la estrategia

Los siete componentes de la estrategia presentan importantes interacciones. Es necesario destacar algunas a fin de comprender la naturaleza unitaria de la estrategia, evitar los efectos negativos y favorecer los positivos entre los diferentes componentes.

La recuperación de la capacidad de crecimiento de las economías, la transformación productiva necesaria para garantizar el carácter sostenido de este crecimiento a mediano y largo plazos, y el aumento de los salarios reales, elementos del primer componente, influyen de manera diversa en la economía popular y en la política social:

a) Como se analizó en el apartado sobre la economía popular, la demanda de sus productos y servicios es una función de la masa salarial generada en la economía formal. A mayor nivel de actividad económica y empleo en ésta, la demanda a la economía popular crecerá más que proporcionalmente, dada la alta elasticidad-ingreso de esta demanda. Simultáneamente, aumentará el número de empleos en la economía formal y disminuirá el de ocupados en la economía popular, con lo cual se presenta un doble efecto en los ingresos por ocupado en la segunda, que aumentarán rápidamente: Los ingresos medios caerán abruptamente. Además, la elevación de los ingresos medios en la economía popular terminará por presionar al alza los salarios reales de la economía formal.

b) Los ingresos y gastos públicos están también ligados al nivel de actividad económica. Cuando la del sector formal es más alta los ingresos públicos crecen, ocurriendo lo contrario en la recesión.

Las interacciones de la promoción de la economía popular, por un lado, y la política social, la dimensión de género y la tecnológica, por el otro, pueden orientarse mediante la política, buscando sinergias positivas.

6. Para un recuento de las características técnicas y organizativas de la hidroponía popular, así como de las experiencias en diversos países de la región, véase Jorge Zapp, *Cultivos sin tierra. La hidroponía popular, un opción para la superación de la pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, 1991, 235 pp. [nota de los editores].

Al respecto, pueden privilegiarse dos aspectos particularmente impulsores de sinergias positivas: la organización y participación comunitarias y las derivadas de un apoyo a la economía popular en un entorno territorial de barrio o de comunidad:

a) En el campo organizacional es donde quizá se hacen más patentes los efectos sinérgicos, ya que al asociarse los miembros de una comunidad, normalmente alrededor de un objetivo, rápidamente descubren que el recurso organizacional les permite buscar y conseguir más fácilmente soluciones a otros problemas que también los aquejan.

b) Al promover la economía popular en un barrio, con programas asociativos para algunas fases del proceso, aprovechando la infraestructura del barrio y las viviendas, se constituyen las comunidades urbanas productivas. En ellas se producen efectos sinérgicos diversos. Las actividades productivas desarrolladas en este "parque de iniciativas económicas populares" son un pivote para el mejoramiento radical de dichas comunidades.

Las interacciones de la política sociocultural y la reforma del Estado con los demás componentes pueden resumirse de la siguiente manera: 1) la política sociocultural busca desarrollar las capacidades y conocimientos de la población objetivo para potenciar su contribución tanto a la política social como al desarrollo de la economía popular; pero no se trata, solamente, de desarrollar el saber cómo de las comunidades sino también su saber qué, de modo que estén en mejores condiciones de contribuir a la formulación de políticas, programas y proyectos. No se trata, sin embargo, de una precondition de la estrategia sino de uno de sus componentes que deben ponerse en marcha simultáneamente. 2) La reforma del Estado, en la medida en que vaya logrando estructurar organizaciones flexibles, adaptativas, descentralizadas, hará posible una más amplia y auténtica participación ciudadana, tanto en los programas de apoyo a la economía popular, como en los de política social; participación que se verá alentada, a su vez, por la política de desarrollo sociocultural. 3) El enfoque adoptado para la innovación tecnológica se podrá reforzar enormemente con la política de desarrollo sociocultural, la cual promoverá en la población una actitud más proclive a la búsqueda de soluciones tecnológicas y menos sumisa a las recomendaciones externas.

Se puede afirmar, entonces, que las necesidades no sólo revelan una condición de carencia, sino sobre todo una condición de potencialidad cuando se les satisface sinérgicamente. En este contexto, el trabajo tiene un sentido más amplio que el de simple medio para la generación de ingresos, estimulando la creatividad, la solidaridad, la identidad; al movilizar las potencialidades de la comunidad organizada, la fuerza de trabajo, el recurso más abundante entre los pobres, se convierte en un generador de otros recursos.

En esta perspectiva, múltiples iniciativas microsociales articuladas con políticas globales en escala nacional y local permitirán el desarrollo de innumerables comunidades urbanas y de comunidades rurales autosustentadas, generadoras de empleo e ingreso y participantes en la dotación de servicios sociales básicos, contribuyendo a superar su condición de pobreza y al desarrollo nacional. □