

Declaración de Quito

Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe

Los representantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe asistentes a la II Conferencia Regional sobre la Pobreza, celebrada en Quito, por invitación del Gobierno del Ecuador, durante los días 20 al 23 de noviembre de 1990, dentro del marco del documento *Desarrollo sin pobreza* preparado por la Secretaría Técnica de la Conferencia, y

Considerando

a) Que todos los seres humanos tienen derecho a una vida digna, por lo cual el fin primordial del proceso de desarrollo es la satisfacción de sus necesidades básicas.

b) Que en el combate contra la pobreza es fundamental el papel del Estado en la orientación hacia este objetivo de la sociedad en su conjunto.

c) Que 270 millones de latinoamericanos, que equivalen a 62% de la población, viven en condiciones de pobreza, y de ellos la mayor parte conforma el grupo que concentra el mayor número de carencias.

d) Que la pobreza en América Latina y el Caribe constituye un fenómeno de tipo estructural agudizado por circunstancias coyunturales. Además, que la pobreza tiene una dimensión cultural asociada a la carencia de conocimientos socialmente relevantes que constituye una limitación para su superación.

e) Que la lucha contra la pobreza debe estar necesariamente ligada a la estabilización y el crecimiento económico, superando los desequilibrios macroeconómicos.

La I Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe se realizó en agosto de 1988 en Cartagena de Indias. Ahí, por primera vez, representantes de alto nivel de los países de la región se reunieron con el propósito de abordar de lleno y como único tema el de la superación de la pobreza. El documento en que se basó el trabajo de los participantes en la II Conferencia fue preparado por el Proyecto Regional del PNUD, establecido para superar ese terrible flagelo. Se reproduce, con pequeñas modificaciones editoriales, la declaración final de la reunión.

f) Que desde la I Conferencia Regional sobre la Pobreza, que tuvo lugar hace dos años en Cartagena de Indias, se ha incrementado el grado de conciencia en la región sobre este problema; se ha profundizado en el conocimiento de sus causas, extensión y características, y se han puesto en marcha programas y proyectos, algunos exitosos, tendientes a su abatimiento, y que desde entonces se ha demostrado y reforzado la utilidad y la urgencia de una estrecha integración de América Latina y el Caribe en todos los aspectos, y en especial en las políticas de superación de la pobreza, promoviendo programas regionales y subregionales.

g) Que la reducción significativa de los déficit sectoriales en aspectos clave como habitación, servicios de agua, eliminación de excretas, electricidad, educación básica, alimentación y salud es una empresa posible, a pesar de requerir de un esfuerzo adicional considerable, tanto del sector público como del privado, lo cual puede estimarse en más de 50% de la deuda externa actual de la región.

h) Que en la década de los ochenta, 78% de los nuevos empleos se generó en unidades de producción de hasta diez trabajadores, sector que puede denominarse mayoritariamente como de "economía popular". Este sector representó la mitad de los empleos no agrícolas y 65% de los agrícolas en 1987. La economía popular expresa las creativas estrategias de supervivencia que autónomamente desarrollan los pobres.

i) Que la estructura institucional del Estado, en la mayor parte de los países de la región, requiere modificaciones que permitan una mayor eficiencia en la aplicación de los programas y acciones tendientes a la superación de la pobreza.

j) Que el diseño, el seguimiento, la evaluación y la ejecución eficientes de programas y acciones comunes de superación de la pobreza hacen necesario contar con investigaciones, información precisa y mediciones adecuadas y comparables.

k) Que, como garantía de eficiencia y continuidad, las políticas para la superación de la pobreza deben reflejar las necesidades y las iniciativas de la sociedad, creando condiciones para profundos procesos de participación.

l) Que al involucrar a las comunidades en la autogestión de sus propias soluciones y mediante la incorporación de tecnolo-

gías no convencionales de uso masivo, desarrolladas por los países de la región, se ha demostrado la factibilidad de reducir considerablemente el costo de la lucha contra la pobreza.

m) Que, aunque se lograra un crecimiento moderado del PIB per cápita en la última década del milenio, si persistieran las actuales tendencias, crecería la población en situación de pobreza en la región. Sin embargo, se advierten signos alentadores entre los que destacan la voluntad política, las iniciativas creativas de los pobres y las nuevas oportunidades que ofrece el ámbito internacional, lo que permite confiar en la posibilidad de alterar las tendencias históricas,

Acuerdan

I. En cuanto al concepto, el diagnóstico y las metodologías de medición de la pobreza

La II Conferencia Regional, tras analizar las experiencias recientes de las región en estas materias, siendo consciente de la importancia de establecer estudios periódicos con base en metodologías que abarquen las múltiples facetas de la pobreza, que permitan captar su evolución en forma comparable entre los distintos países y evaluar los programas puestos en marcha para su superación, llegó a los siguientes acuerdos:

1) Recomendar y promover el uso del Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP) en los países de América Latina y el Caribe. La adopción de esta metodología, que será una meta por alcanzar en la III Conferencia Regional sobre la Pobreza, se logrará luego de un proceso de intercambio de experiencias nacionales auspiciado por el Proyecto Regional [para la Superación] de la Pobreza. Para este efecto, se buscará hacer los ajustes requeridos a los instrumentos estadísticos disponibles y poner en práctica las encuestas necesarias. En este proceso deberá otorgarse especial apoyo a los países con menor desarrollo institucional en sus sistemas de información.

La adopción del MIP, que aún requiere algunos ajustes, se hará sin perjuicio de comprender la heterogeneidad de la pobreza que existe en la región y de la priorización de necesidades en los distintos países. Asimismo, se advierte la importancia de profundizar en el conocimiento de los perfiles y las características de los pobres para la aplicación de políticas sociales.

2) Pedir a los organismos y las agencias internacionales que coordinen esfuerzos para llegar a un consenso relativo a metodologías y resultados de medición sobre pobreza y niveles de vida para América Latina y el Caribe.

3) Apoyar la continuación de los trabajos tendientes a desarrollar un "índice de progreso social" para la región.

4) Desarrollar estudios, publicaciones e intercambio de experiencias y bibliografía en torno a:

a) Metodologías de participación de los pobres respecto a la definición misma de pobreza y de sus problemas prioritarios. Con relación a este punto específico, se propone a la Secretaría Téc-

nica avanzar en el desarrollo de la metodología de auto percepción de la pobreza.

b) Metodologías de medición del efecto del gasto social y de las políticas públicas.

c) Metodologías de abaratamiento de costos de sistemas de información.

d) Metodologías sobre formas de descentralización y regionalización.

Todo este proceso estará encaminado a la búsqueda de consensos entre los países de la región.

5) Completar los indicadores sobre la magnitud de la pobreza con información de caracterización mediante variables demográficas, educativas, habitacionales, etc., y con otros indicadores sociales y estadísticos sobre infraestructura social; dar importancia equivalente a los indicadores de calidad de las políticas sociales, en relación con los indicadores convencionales de cobertura.

6) Promover estudios sobre factores culturales asociados con la pobreza, que conduzcan a formular estrategias que integren la dimensión cultural al proceso de superación.

7) Dar prioridad a las actividades de análisis e investigación sobre la pobreza en los países del Caribe. En especial, para la III Conferencia Regional, se completarán los trabajos de recolección de datos sobre esta subregión.

8) Solicitar al Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD que coordine el desarrollo y haga el seguimiento de los acuerdos de este capítulo, en colaboración estrecha con la CEPAL y otras dependencias de la ONU.

II. En cuanto a la estrategia de acción y metas para la década de los noventa

La II Conferencia, interpretando el sentir de la inmensa mayoría, expresa el compromiso de los países de la región para que, en el año 2000, se haya logrado una disminución apreciable de la pobreza y de las carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. La Conferencia reconoce el restablecimiento del equilibrio macroeconómico como una condición indispensable para enfrentar la superación de la pobreza. También reconoce que en el contexto democrático de la región, los avances en la descentralización y participación comunitaria, así como los procesos de transformación productiva, son condiciones favorables para el cumplimiento de estas responsabilidades.

En particular la Conferencia acuerda:

9) Reforzar las acciones que lleven a poner en marcha una estrategia de superación de la pobreza, que comprende:

a) políticas de estabilización, crecimiento económico y transformación productiva con equidad;

b) el apoyo adecuado y sostenido a la "economía popular" para incrementar su productividad, centrándolo en sectores ur-

banos y rurales con ventajas comparativas como aquéllos donde las demandas especializadas mundiales han revalorado las micro y pequeña empresas;

c) propender a una política nacional de población que busque promover una relación equilibrada y armónica entre el crecimiento, la estructura y la distribución territorial de la población, asegurando la decisión libre, informada y responsable de las personas;

d) el compromiso efectivo para disminuir significativamente las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas, incorporando aquellas tecnologías y modalidades no convencionales que hayan demostrado eficacia y factibilidad de reducir considerablemente los costos que esta empresa demanda;

e) el impulso a una política de desarrollo sociocultural y a amplios y profundos procesos de participación social que garanticen el papel protagónico de las comunidades en la autogestión de sus soluciones;

f) la reforma institucional y la modernización del aparato del Estado, que consideren la adopción de mecanismos ágiles y novedosos tendientes a superar las restricciones institucionales, administrativas, financieras y legales vigentes actualmente en gran parte de los países de América Latina y el Caribe, donde se considere necesario, y

g) el apoyo mutuo, el intercambio de experiencias y la solidaridad entre la comunidad de países de la región.

10) Articular la estrategia de superación de la pobreza dentro del marco global de políticas socioeconómicas, que sean integrales y concertadas y den participación al conjunto de la sociedad. En el desarrollo de estas políticas se buscará seguir los criterios siguientes:

a) Orientarlas prioritariamente al logro de una mayor equidad social.

b) Evaluar su eficacia y eficiencia con relación al objetivo de disminuir la pobreza.

c) Impulsar las acciones de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la asignación y localización de recursos en materia de servicios, infraestructura y vivienda —es decir, del hábitat— como un conjunto de inversiones donde éstas y su financiamiento actúen en apoyo al desarrollo de actividades económicas y productivas en el ámbito familiar y comunitario.

d) Desarrollar políticas y mecanismos adecuados de alimentación popular para los grupos vulnerables desnutridos, tomando en cuenta las experiencias de participación activa de éstos en la solución de sus problemas.

e) Vigilar que los programas y proyectos efectivamente lleguen a los pobres y dentro de ellos, en primer lugar, a los más pobres.

f) Crear las condiciones para una efectiva participación de las familias y comunidades en todas las fases de elaboración, ejecución y, en aquellos casos en que sea posible, evaluación de las políticas sociales.

g) Disponer un proceso de educación y de información para que la comunidad pueda sacar el mejor provecho y efectuar la mejor utilización de sus tradiciones y concepciones.

h) Desarrollar mecanismos de proposición y ejecución descentralizada de las políticas sociales.

i) Asegurar el acceso a una información transparente y efectiva en todos los aspectos de los programas.

j) Dar más atención, en los países donde fuere pertinente, a los programas de unión y reconciliación nacional, de superación de la violencia y de educación para la paz y la democracia.

11) Adoptar las siguientes metas, que han de lograrse en la presente década, para el conjunto de la región:

a) La reducción de la pobreza del 62% actual a 40%. Para este efecto, será necesario disminuir la desnutrición de niños menores de cinco años en 50% y reducir la mortalidad infantil y de menores de cinco años en un tercio, o a 50 y 70 defunciones por cada 1 000 nacidos vivos, respectivamente (lo que resulte en una mayor reducción). Asimismo, disminuir la mortalidad materna en 50%; reducir el número de nacidos con bajo peso a menos de 10%; eliminar el tétano neonatal, y lograr una cobertura inmunológica infantil de por lo menos 85 por ciento.

b) Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos (se determinará para cada país el grupo de edades apropiado) hasta al menos la mitad de los niveles existentes en 1990, haciendo hincapié en la alfabetización femenina hacia el año 2000.

c) Lograr que por lo menos 80% de los niños en edad de asistir a la escuela tenga acceso a la educación básica y termine la enseñanza primaria. Además, otorgar atención preferente a la educación preprimaria, promoviendo la extensión significativa de la cobertura preescolar.

d) Extensión de la cobertura de servicios de salud a toda la población de la región, mediante el desarrollo de los sistemas integrados locales de salud que promuevan la participación de las comunidades, insistiendo en las acciones preventivas y privilegiando la estrategia de atención primaria de salud.

e) La generación de empleo e ingreso constituye la pieza fundamental de la estrategia de superación de la pobreza. A este respecto, la "economía popular" recibirá el apoyo adecuado del Estado, particularmente en los siguientes campos: identificación de actividades con ventajas comparativas; apertura de canales nacionales e internacionales de comercialización; desarrollo de actividades de capacitación; establecimiento de mecanismos apropiados de promoción de la comunidad; crédito interno y externo; creación de espacios que faciliten la organización autónoma de la comunidad y el intercambio de experiencias entre los países.

f) Proponerse alcanzar la superación total del problema habitacional de la población con más carencias, lo cual implica lograr un abrigo digno para cada núcleo familiar respecto a materiales estables y seguros, espacio suficiente, acceso al agua potable, condiciones higiénicas y alumbrado eléctrico, dando prioridad, en los países que así lo consideren, a programas de vivienda productiva.

III. En cuanto a los aspectos institucionales, financieros y de cooperación internacional

La II Conferencia Regional estuvo de acuerdo en que para lograr las metas anteriores se deben emprender reformas al Estado, donde sea necesario, hallar los recursos financieros requeridos para lograrlas y promover una más profunda cooperación entre nuestros países. La pobreza no podrá superarse con un concepto de política paternalista o de beneficencia exclusivamente. Requiere de un enfoque gerencial, técnico, continuado y que reciba apoyos externos, no sólo en el contexto general de la economía y de las relaciones Norte-Sur, sino específicamente para programas de superación de la pobreza. Con este compromiso político, hemos acordado lo siguiente en esta materia:

12) Institucionalizar, para que se realice cada dos años, la Conferencia Regional sobre la Pobreza, y crear una Secretaría Pro-témpore desempeñada por el país sede de la siguiente Conferencia que la convocará y realizará.

13) Realizar los mayores esfuerzos para una articulación institucional de la política económica y de la social, enfocando como meta final el desarrollo humano y la superación de la pobreza.

14) Buscar el aumento del promedio regional de gasto social, así como mejorar de modo sustancial la eficiencia y la eficacia de éste. Igualmente, desarrollar nuevas alternativas de financiamiento acordes con el mejoramiento de la equidad distributiva en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Dentro de ellas, vale mencionar la instauración de los *swaps* sociales y el intercambio de experiencias y mecanismos para su instrumentación. La III Conferencia buscará acordar propuestas a este respecto.

15) Impulsar, en los casos en que sea necesario, procesos de reforma del Estado que hagan posible la ejecución de políticas y acciones de superación de la pobreza, y que fortalezcan la responsabilidad del Estado como garante de la equidad, con el objetivo de alcanzar altos grados de participación social y de descentralización.

16) Dar importancia a las transformaciones institucionales en el sector social del Estado y concebir, como se anotó, alternativas de participación comunitaria, por medio de la introducción de modelos de organización flexibles y avanzados.

17) Pugnar por que los gobiernos realicen una evaluación continua de los programas sociales y por el desarrollo de metodologías de seguimiento permanente cuyos avances se intercambien entre los países participantes en la Conferencia.

18) Intensificar los esfuerzos nacionales para la preparación de recursos humanos especializados en la gestión de programas sociales.

19) Apoyar y desarrollar modalidades de coordinación y cooperación entre el Estado, la sociedad en general y las organizaciones no gubernamentales (ONG), alrededor de amplios programas de base participativa para la superación de la pobreza.

20) Avanzar en la descentralización de las políticas y los programas sociales, con atención especial en la transferencia real de las capacidades de decisión y los recursos a los municipios, los gobiernos locales y regionales y las comunidades organizadas par-

ticipantes. Asimismo, fortalecer la capacidad de gestión técnica, financiera y administrativa de los gobiernos locales y de las comunidades organizadas para alcanzar tales fines.

21) Impulsar la integración regional y subregional para la superación de la pobreza y favorecer todas las vías de intercambio y capitalización de las experiencias de cada país, llevando adelante esfuerzos conjuntos entre los países en áreas estratégicas como la búsqueda de fuentes de financiamiento, el desarrollo de tecnologías alternativas, la formación de gerentes sociales, y la información sistemática sobre la situación social.

22) Dar prioridad, para la III Conferencia Regional, al trabajo de caracterización de la pobreza en la subregión formada por los países del Caribe. Para este efecto, la Secretaría Técnica y los gobiernos de la subregión caribeña han acordado celebrar en 1991, y con los auspicios de la República Dominicana, un primer taller sobre la pobreza en el Caribe, al cual asistirán también organismos regionales y subregionales.

23) Solicitar a los organismos de integración de América Latina y el Caribe que coordinen la formulación de programas subregionales para la erradicación de la pobreza que, tomando en consideración las especificidades de cada región, permitan hacer viables los acuerdos de la presente Declaración.

24) Solicitar a las agencias de cooperación internacional que dediquen más esfuerzos y recursos al apoyo de programas de acción social que den soporte a las prioridades que cada país identifique dentro de su estrategia social global.

IV. Acuerdos adicionales

a) La II Conferencia acogió con beneplácito los ofrecimientos efectuados por el Gobierno de Chile para que este país sea sede de la III Conferencia Regional sobre la Pobreza que se realizará en 1992, y por el Gobierno de México para organizar la reunión preparatoria de la misma. Para tales efectos, la Secretaría Técnica acordará con ambos gobiernos los arreglos respectivos para su organización.

b) Solicitar a Chile, como Secretaría Pro-témpore, que en consulta con el PNUD, la CEPAL y los demás organismos relacionados, se suministre a los gobiernos participantes toda la información necesaria sobre la posibilidad de definir las funciones de la Secretaría Técnica de la Conferencia, así como una propuesta al respecto. Si tal propuesta no obtuviese consenso, la Secretaría Pro-témpore instaurará una Secretaría Técnica interina sobre la cual decidirá definitivamente la III Conferencia Regional.

c) Los gobiernos solicitan al PNUD que, como mínimo, mantenga en el futuro el volumen de los aportes financieros entregados en los tres últimos años al Proyecto Regional de Superación de la Pobreza (PNUD-RLA/86/004). En este sentido, encargan a la Secretaría Pro-témpore comunicar al PNUD tal solicitud.

d) Felicitar y agradecer al Gobierno del Ecuador por la hospitalidad y la excelente organización de los trabajos de esta II Conferencia; al Gobierno de Chile, por su acogida en la Reunión Preparatoria, y a la Secretaría Técnica y al Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD, por la importante y seria labor realizada. □