

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN  
DIRK KRUIJT  
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN  
Editores

# POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

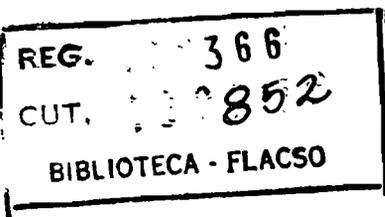
ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303  
M526p

Diseño de portada:  
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

# ÍNDICE

|   |   |
|---|---|
| PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN ..... | 7 |
|---|---|

## CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

|   |    |
|---|----|
| DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....  | 13 |
| DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....                                    | 16 |
| DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO .....  | 21 |
| DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....   | 25 |
| DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA<br>SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES ..... | 29 |

## CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

|   |    |
|---|----|
| PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....                       | 35 |
| <i>Rolando Franco</i>   |    |
| LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia .....                | 59 |
| <i>Eduardo Bustelo</i>  |    |
| EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y<br>SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–..... | 71 |
| <i>Gabriele Quinti</i>  |    |

CAPÍTULO III  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

*América Latina*

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA ..... 93  
*Rebeca Grynspan*

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA ..... 113  
*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155  
*Estanislao Gacitúa Marió*

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA ..... 183  
*José Vicente Zevallos*

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA ..... 198  
*Dirk Kruijt*

*África*

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:  
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA ..... 221  
*Achile Mbembe*

*Europa*

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES  
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA ..... 243  
*Gerard Oude Engberink*

*Norteamérica*

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA ..... 258  
*Martha Schteingart*

*Centroamérica*

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO ..... 277  
*Ana Isabel García y Enrique Gomáriz*

**CAPÍTULO IV**  
**POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,**  
**ESTUDIO DE PAÍSES**

|   |     |
|---|-----|
| LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS .....                      | 295 |
| <i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>  |     |
| EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? .....   | 319 |
| <i>Carlos Sojo</i>  |     |
| POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...  | 335 |
| <i>Mario Lungo</i>  |     |
| EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE .....  | 358 |
| <i>Carlos Briones</i>   |     |
| FAMILIA Y POBREZA EN CUBA .....   | 379 |
| <i>María del Carmen Zabala</i>  |     |
| HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES .....  | 412 |
| <i>Luis Barriga Ayala</i>   |     |
| POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO .....  | 419 |
| <i>Sara Gordon</i>  |     |
| SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO ..... | 446 |
| <i>John Schaechter</i>  |     |

**CAPÍTULO V**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

|  |     |
|--|-----|
| CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ... | 467 |
| DE LOS AUTORES .....   | 471 |

# ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ VICENTE ZEVALLOS

## INTRODUCCIÓN

Esta ponencia propone algunas estrategias y políticas para superar la pobreza en América Latina. Las propuestas se basan en gran medida en la experiencia acumulada por el Proyecto «Mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del cual he sido coordinador desde enero de 1995. Este Proyecto ha realizado una serie de estudios regionales y de países sobre diversos temas relacionados con el desarrollo social y el combate a la pobreza. También ha prestado asistencia a países de la Región y ha iniciado proyectos en colaboración con el BID y la CEPAL (sobre políticas macroeconómicas y pobreza) y con el Banco Mundial y la Fundación Interamericana (sobre prácticas sociales exitosas basadas en alianzas entre el sector público, el privado con fines de lucro y ONGs).

El combate a la pobreza puede entenderse de manera limitada o amplia. Lo primero lleva centrar la atención en programas y proyectos dirigidos hacia poblaciones pobres, como por ejemplo programas de capacitación laboral para personas de escasos recursos, cupones alimentarios, proyectos para mejorar la productividad en el sector informal, atención materno-infantil en comunidades que carecen de este servicio, etc. Estos programas suelen ser financiados por los denominados fondos de emergencia social o inversión social, aunque también pueden ser actividades especializadas de los ministerios o secretarías que conforman el «sector social». Una definición más amplia del combate a la pobreza, en cambio, incluye a las

---

Las ideas expresadas en esta ponencia son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente aquellas de la Organización. La ponencia se basa en algunos resultados de las investigaciones realizadas en el marco del mencionado Proyecto y recoge algunas de las conclusiones de un artículo publicado recientemente por Osvaldo Hurtado y el ponente («Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social en América Latina», *Tendencias Macroeconómicas*, CORDES, Quito).

políticas económicas y a las políticas sociales tradicionales (especialmente las de educación y salud).

Al diseñar nuestro Proyecto optamos por la definición amplia. Consideramos que si nos limitáramos al análisis de programas anti-pobreza íbamos a perder de vista a las causas de la pobreza. Estos programas generalmente remedian males que se originan en otros ámbitos.

Inicialmente nos propusimos producir un documento sobre estrategias para aliviar la pobreza y lograr el desarrollo social en América Latina y el Caribe. Al adentrarnos en la tarea vimos que era necesario descomponer el tema. Las políticas públicas que influyen en los niveles de pobreza emanan de múltiples actores (a diferencia de lo que sucede con las políticas económicas<sup>1</sup> o educativas, por ejemplo). Si bien existen entidades dentro de los Gobiernos que tienen el encargo de formular planes de combate a la pobreza, su grado de influencia real varía pero en general tiende a ser baja, sobre todo en el campo de la política económica. Sin negar la importancia de estrategias globales y coherentes para la superación de los pobres, lo que define en la práctica la suerte de los pobres en un conjunto de políticas en campos especializados de la actividad estatal que reflejan diversos intereses, influencias y filosofías. Siendo así, nos propusimos identificar los aspectos de la gestión pública que más influyen sobre la pobreza con el fin de analizarlas y tratar de establecer cómo pueden ser diseñadas o reformuladas para que beneficien o al menos no perjudiquen a los pobres.

El documento que tuvimos en mente originalmente se convirtió en una serie de siete documentos de trabajo, los mismos que serán publicados en mayo como parte de un libro coeditado por el PNUD y el Fondo de Cultura Económica.

Para definir los estudios que íbamos a realizar distinguimos tres aspectos del combate a la pobreza: (i) políticas económicas; (ii) políticas sociales, sobre todo en los campos de la salud y la educación; y (iii) programas anti-pobreza específicos. Incluimos además un cuarto tema que normalmente no se toma en cuenta en estudios sobre pobreza: el contexto político y los problemas de gobernabilidad.

Estos aspectos fueron conceptualizados como interdependientes. Las políticas y programas sociales dependen de una economía sana y dinámica. Si la economía va mal, los problemas que las políticas y programas sociales deben atender se agrandan, mientras que los recursos se acortan. El buen funcionamiento de la economía, a su vez, requiere de cierto gra-

---

1 La elaboración de estrategias sociales o de combate a la pobreza suele ser la responsabilidad de entidades como la Secretaría Técnica del Frente Social en Ecuador o el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza en Chile. También puede recaer en los organismos de planificación. Sin embargo, los planteamientos de estas entidades pueden no coincidir con los puntos de vista de los equipos económicos del Gobierno y de los ministerios de lo social o simplemente pueden ser ignorados.

do de estabilidad institucional y continuidad en las políticas públicas, aspectos que también son fundamentales para la consecución de metas en el campo social.

El Proyecto ha producido tres estudios de países (Chile, Costa Rica y Colombia) y cuatro con alcance regional. Los de países analizan el contexto económico y político de las políticas sociales, los principales logros en el campo social y algunos programas de combate a la pobreza que han sido particularmente exitosos. Uno de los estudios sectoriales se refieren al contexto macroeconómico de las políticas y programas, mientras que dos estudios analizan la experiencia de la región en materia de educación y salud y proponen políticas en estas áreas orientadas a superar la pobreza. Finalmente, un estudio sobre gobernabilidad analiza los vínculos entre pobreza y ciertas instituciones y prácticas en el nivel político.

En el resto de mi presentación me referiré brevemente a la relación entre crecimiento económico y pobreza y al reto de aliviarla dadas las actuales perspectivas de crecimiento económico y distribución del ingreso (sección 1). Luego esbozaré algunas políticas sociales que son claves dentro de una estrategia de combate a la pobreza (secciones 2 y 3). Después diré algo sobre los llamados «temas transversales» de la política social: gasto social, fortalecimiento del sector público social, condiciones para una descentralización efectiva y focalización (secciones 5-7). Terminaré con una reflexión sobre la importancia de la continuidad de las políticas sociales (sección 8).

## CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

El crecimiento económico alivia la pobreza a través de la creación de empleo productivo y del impacto favorable que suele tener en las remuneraciones de los trabajadores con menores ingresos.<sup>2</sup> El crecimiento es también fundamental para el desarrollo social ya que amplía los recursos fiscales que pueden destinarse a financiar los programas y proyectos sociales.

Si el crecimiento es «de base ancha», es decir, con altas tasas de crecimiento del empleo productivo, su impacto sobre el bienestar social será mayor. Altas tasas de crecimiento económico, sin embargo, no se traducen automáticamente en altas tasas de expansión de las oportunidades de empleo. Las últimas pueden ser muy inferiores a las primeras si, por ejemplo,

---

2 En economías con exceso de mano de obra (labor surplus economies) el crecimiento puede no afectar al sueldo mínimo; pero una vez que esta condición desaparece, el crecimiento tiende a elevarlo (Berry 1996: 2).

la fuente principal del crecimiento es el cambio tecnológico que desplaza mano de obra.

El crecimiento económico de la región durante 1990 y 1994 se situó entre 3 y 4% anual. Si bien las crisis sufridas por México y Argentina influyeron fuertemente en la caída del ritmo de expansión a menos de 1% en 1995, el crecimiento regional se situó en una media de 3% en 1996. Se prevé que esta moderada recuperación continuará en el presente año y que las economías regionales crecerán a una tasa promedio cercana a 4%.<sup>3</sup>

Las recientes tasas de crecimiento económico, aunque superiores a las de la «década perdida», no son suficientes para elevar adecuadamente el ingreso de los pobres. Para que éste pueda crecer apenas 3% anual, por ejemplo, se requeriría un crecimiento del ingreso nacional de 4,5% (suponiendo un crecimiento de la población de 1,5%) o de 5,5% (suponiendo un crecimiento demográfico de 2,5%) si la distribución del ingreso no cambia. Por tanto, para que el crecimiento económico se traduzca en una apreciable disminución de la pobreza es indispensable que adquiera un mayor dinamismo y que, además, vaya acompañado por aumentos en la proporción del ingreso total que obtiene el estrato más pobre de la población.<sup>4</sup>

La enorme desigualdad en la distribución del ingreso,<sup>5</sup> característica de la región, se acentuó durante los ochenta y no se ha modificado significativamente durante los noventa.<sup>6</sup> La participación de los hogares pobres en el ingreso nacional no ha mejorado en la mayoría de países; los aumentos del ingreso por habitante en años recientes, posibilitados por la reactivación económica, no han contrarrestado totalmente los efectos del deterioro de la distribución del ingreso ocurrido durante la crisis.<sup>7</sup>

Como lo ha demostrado Berry (1996), la transición de la estrategia de sustitución de importaciones a un modelo económico orientado hacia afuera y menos intervencionista ha tenido, al menos en el corto plazo, conse-

---

3 Esta es la predicción de los organismos financieros con sede en Washington. Véase *Tiempos del Mundo* (jueves 2 de enero de 1997), p. 33.

4 Véase Berry (1996).

5 El ingreso promedio del 20% de latinoamericanos más ricos es 10 veces superior al que recibe el 20% más pobre. En cambio, en otros países en desarrollo, la diferencia es de 6.7 veces (Lustig 1995, p. 2). Según un estudio del Banco Mundial citado por Lustig (1995, p.2, nota 3), el coeficiente Gini promedio de América Latina al final de los años ochenta era 0,50, comparado con 0,39 en el resto de países en desarrollo (mientras más cerca se encuentra el coeficiente Gini a la unidad, mayor es el grado de desigualdad; generalmente se considera que la distribución del ingreso es «razonable» cuando el coeficiente se ubica por debajo de 0,45). Según el mismo estudio, es posible que la disparidad entre América Latina y el resto de países en desarrollo haya crecido desde finales de los años ochenta.

6 Se ha argumentado que en Brasil (que en 1993 tenía la mayor desigualdad social del planeta según un estudio del Banco Mundial) ha mejorado la distribución a partir del lanzamiento del Plan Real en 1994 (véase *Tiempos del Mundo*, 2 de enero de 1997, pp. 39-40).

7 Véase CEPAL (1994, cuadro 18 del anexo estadístico y pp. 16 y 17).

cuencias negativas en la distribución del ingreso. La ejecución de las políticas requeridas por el nuevo modelo (reducción de las barreras arancelarias y reformas financieras, laborales y del sector público) ha estado sistemáticamente asociada con un deterioro en la distribución del ingreso.<sup>8</sup> La coincidencia temporal de esta tendencia y las reformas económicas ocurrió en Argentina, Chile, Uruguay, México, República Dominicana, Colombia y Ecuador. En el caso de tres ciudades colombianas analizadas por Berry y Tenjo (1995), la proporción del ingreso nacional en manos del 10% de familias más pobres cayó de 1,74% a 1,45% entre 1990 y 1992. Berry calcula que el ingreso per cápita en Colombia debería crecer a un ritmo moderado (2% anual) por 10 años (suponiendo que la distribución del ingreso no cambie) para que el 10% de familias más pobres se recobren de la caída de sus ingresos. En Ecuador, donde el ingreso de las familias más pobres cayó de 2,2% en 1988-89 a 1,5% en 1993, la recuperación requeriría de 20 años de crecimiento del ingreso al 2% anual (suponiendo que no ocurran cambios distributivos).

Si el crecimiento económico de la región no supera el 4 ó 5% anual en los próximos años, sólo generará un crecimiento del ingreso per cápita del 2 ó 3% anual. En tal caso, el crecimiento del ingreso de los pobres será igualmente modesto (si su participación en el ingreso nacional no mejora) o peor (si ésta se reduce, como ha ocurrido recientemente en muchos países).<sup>9</sup>

Un crecimiento sostenido (la condición necesaria para reducir la pobreza) requiere de políticas macroeconómicas adecuadas (que no generen altas tasas de inflación, ni desempleo, ni crisis en la balanza de pagos) y un ambiente legal y regulatorio que promueva la inversión, la competencia y el cambio tecnológico y que, por permanecer en el tiempo, otorgue seguridad a los actores económicos.<sup>10</sup>

Una política económica socialmente exitosa podría definirse como aquella que genera una alta tasa de crecimiento del empleo productivo, pues éste es el mejor medio para mejorar la condición económica de los pobres. Un resultado de esta naturaleza no sólo depende de la tasa de crecimiento sino de políticas específicas, tales como las siguientes:

- *Políticas tecnológicas.* Si la base del crecimiento económico es una tecnología que desplaza mano de obra, la tasa de incremento de las fuentes de empleo puede ser significativamente menor que la de la producción.

---

8 Esto ha sucedido en todos los países latinoamericanos en donde existe evidencia empírica adecuada, con la probable excepción de Costa Rica (Berry, 1996: 42-43).

9 Berry (1995, p. 14).

10 Lustig (1995, p. 32).

- *Políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa.* Si la estrategia económica no tiene en cuenta las necesidades de este tipo de unidades productivas (que tienen gran potencial para disminuir la pobreza a través de la creación de empleo), el crecimiento genera menos beneficios sociales.
- *Políticas cambiarias.* Si se sobrevalúan las monedas nacionales y la tasa de cambio es inestable, se desestimula el crecimiento económico en general y se perjudica a las firmas pequeñas y medianas que exportan o producen sustitutos de importaciones. Estas firmas tienen menos capacidad para protegerse del impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio porque carecen de las reservas monetarias y del acceso al crédito que tienen las grandes. Dada la importancia de las empresas de tamaño mediano y pequeño en la creación de empleo, sus dificultades fácilmente se traducen en aumentos de la pobreza.<sup>11</sup>

A pesar de que la población rural representa sólo un 29% de la población total de América Latina y el Caribe (en comparación con un 43 en 1970),<sup>12</sup> las políticas de desarrollo rural siguen siendo fundamentales dentro de una estrategia para reducir la pobreza. Aproximadamente una de cada dos familias que viven en el sector rural de la Región son pobres.

Las políticas de desarrollo rural en los países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza han aumentado significativamente los ingresos de los pequeños agricultores y asalariados agrícolas, han evitado impuestos excesivos a la agricultura y han ampliado el acceso de los pobres a la tierra, al crédito, servicios de extensión, insumos productivos, tecnologías de producción en pequeña escala e infraestructura rural.<sup>13</sup>

Los programas de desarrollo rural que responden a los problemas de las comunidades tienen un enorme potencial en cuanto a la creación de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado y de los asalariados agrícolas y no agrícolas en el sector rural, con lo cual, además, eventualmente se reduciría el ritmo de migración y se aliviarían los problemas sociales urbanos.

Las políticas y programas económicos, cuando son exitosos, crean los recursos necesarios para las políticas sociales. Entre ellas, las de educación y salud merecen especial atención.

---

11 Berry (1995, p. 18).

12 Banco Mundial (1995, Cuadro 31).

13 Véase Banco Mundial (1990, pp. 63-83).

## POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: EDUCACIÓN

La educación latinoamericana sufre de lo que se ha denominado «universalismo excluyente», expresado en el hecho de que, mientras la constitución y las leyes consagran el carácter obligatorio y gratuito del nivel básico, una proporción importante de los niños provenientes de las familias más pobres no asiste a la escuela o deserta los primeros años.<sup>14</sup> Aunque el nivel de enseñanza básico es el que más beneficia a las poblaciones pobres, los recursos fiscales tienden a destinarse de modo desproporcionado a los otros niveles, especialmente al superior. El gasto público ha servido más para expandir la educación secundaria y superior que para mejorar la calidad en el nivel primario. Se ha calculado que la tasa de subsidio para la educación universitaria es unas siete veces mayor que aquella para el nivel primario. Casi la mitad de los subsidios educacionales beneficia al quintil de la población con mayores ingresos, mientras que el quintil más pobre recibe sólo el 5%.<sup>15</sup>

La ampliación y mejoramiento de servicios públicos de educación que llegan a los pobres es fundamental dentro de una estrategia para aliviar la pobreza. Un estudio de siete países latinoamericanos<sup>16</sup> encontró que la educación es la variable con el mayor impacto no sólo en la pobreza sino también en la distribución del ingreso. Cada año adicional de estudios reduce la probabilidad de ser pobre —para un individuo promedio— entre 3 y 4 puntos porcentuales y el nivel educacional explicó, en promedio, un cuarto del total de la desigualdad en los siete países analizados.<sup>17</sup>

Dentro del sector educativo, el nivel básico debe ser el prioritario. El Estado debe facilitar el acceso de los pobres a niveles más altos de educación y eliminar los subsidios a estudiantes de buena situación económica en las universidades.

Las experiencias de Chile y Costa Rica ilustran la importancia de la educación dentro de una estrategia de desarrollo social y reducción de la pobreza. Como ha argumentado Schkolnik (1995), los logros recientes de Chile en cuanto al crecimiento económico y la reducción de la pobreza no son solamente el producto de medidas económicas, sino que en éstos inciden décadas de inversión social, sobre todo en el campo de la educación. Sin el capital humano creado por la inversión social de muchos años es difícil explicar la exitosa inserción reciente de este país en la economía internacional. De igual

---

14 Rolando Franco (1994, pp. 55-56).

15 Puryear (1995, p. 34).

16 Fiszbein y Psacharopoulos (1995). Los países estudiados fueron Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.

17 Fiszbein y Psacharopoulos (1995, pp. 85-86).

manera, los notables logros de Costa Rica en cuanto a la expansión y mejora de la calidad de la educación básica ayudan a explicar los éxitos de este país en cuanto al crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la mitigación de la pobreza.<sup>18</sup>

Las experiencias de ambos países sugieren que una política educacional debe asegurar que el mayor número de personas terminen la educación primaria y que mejore la calidad de este nivel de enseñanza, especialmente en el sector rural y en zonas urbanas pobres.

## POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: SALUD

Las políticas públicas en el sector de la salud pueden tener un considerable impacto en el bienestar social y ser instrumento efectivo para reducir las inequidades sociales y proteger a la población pobre. Nuestro estudio sobre Costa Rica<sup>19</sup> demuestra, por una parte, que políticas relativamente convencionales pueden crear condiciones de salud del primer mundo en una economía relativamente pobre y, por otra, que los programas de salud, especialmente aquellos de atención preventiva y curativa básica en el sector rural, tienen un significativo impacto en los pobres. Al acceder sin costo o a bajo costo a los servicios de salud, éstos no sólo mejoran su nivel de bienestar sino también su capacidad de obtener ingresos a través de su trabajo.

Lamentablemente, los servicios públicos de salud en la región suelen ser de baja calidad y frecuentemente benefician más a las clases media y alta que a los pobres. Se estima que en Bolivia, por ejemplo, la población ubicada en los dos quintiles superiores del ingreso recibe más del 50% de los servicios públicos de salud.<sup>20</sup>

## GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA

El llamado gasto social efectivo (transferencias monetarias o de bienes y servicios a los sectores más pobres de la población) suele representar una proporción baja del gasto social total que realizan los países latinoamericana-

---

18 Seligson, Martínez y Trejos (1996, pp. 3-4).

19 Seligson, Martínez y Trejos (1995). El estudio es parte del Proyecto Regional «Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social» (RLA/92/009).

20 CEPAL (1994, p. 119).

nos. Se ha estimado que en Chile (un país que ha realizado esfuerzos por dirigir sus programas sociales a poblaciones pobres), sólo un dólar de cada US\$7,75 destinados a gasto social llega al 30% más pobre de la población, situación que seguramente es peor en el resto de la región.<sup>21</sup>

Un análisis de seis países latinoamericanos realizado por la CEPAL revela que la distribución del gasto social total es regresiva en cuatro países y levemente progresiva en dos.<sup>22</sup> Los gastos en seguridad social son regresivos en todos los países y lo mismo sucede con los de vivienda (excepto en Argentina).<sup>23</sup> Se ha estimado que en el Brasil el gasto social se distribuye entre los distintos estratos económicos de manera similar a la distribución del ingreso, una de las más desiguales del mundo.<sup>24</sup>

Una de las reformas que frecuentemente se sugieren para lograr una mayor eficiencia del gasto social es dejar en manos del Estado las funciones de financiar, regular y evaluar los servicios sociales y trasladar las tareas de ejecución a municipios, ONGs y al sector privado.<sup>25</sup> Esta división de funciones tiene dos ventajas. Primero, permite una evaluación más objetiva de los servicios. Si todas ellas son responsabilidad de los ministerios o secretarías sociales (como es tradicional), la rendición de cuentas por servicios prestados se vuelve imposible (la misma entidad sería el evaluador y el evaluado). Segundo, al eliminar el monopolio estatal en la prestación de servicios sociales se incentiva la competencia entre proveedores (municipios, ONGs, sector privado) y se permite a los pobres elegir entre ellos. La evaluación objetiva de servicios, ofrecidos en un ambiente competitivo, puede mejorar su calidad.

El financiamiento de la demanda (en vez de la oferta) puede ser un instrumento para aumentar la eficiencia del gasto y mejorar la calidad de los servicios que llegan a los pobres.<sup>26</sup> La asignación de recursos a las escuelas por alumno matriculado o a centros de salud por persona afiliada, acompañada por sistemas de evaluación adecuados, puede reducir la ineficiencia en la prestación de estos servicios y mejorarlos. En la actualidad, un alto porcentaje de los recursos públicos para la educación básica (a veces más del 90%) se destinan a pagar sueldos de maestros, los cuales generalmente reflejan años de servicio, pero no desempeño. Aumentos del presupuesto para la edu-

---

21 Rolando Franco (1994, p. 55).

22 La CEPAL denomina «regresiva» a una distribución cuando el porcentaje del gasto que se destina a las diversas categorías de hogares aumenta conforme se eleva su ingreso; y una distribución es «progresiva» cuando sucede lo contrario. Los países con distribución regresiva son Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay y los países con distribución levemente progresiva son Bolivia y Colombia. Véase CEPAL (1994, pp. 63-68).

23 Véase CEPAL (1994, p. 63).

24 Banco Mundial (1990, p. 42).

25 Véase, por ejemplo, Franco (1994, pp. 61-62) y Castañeda (1995, p. 3).

26 Véase Franco (1994, p. 62).

cación muchas veces se traducen en mejoras salariales que poco aportan a la calidad de la educación.

El tema de las remuneraciones de los servidores públicos nos lleva a otro más general y que es central dentro de una estrategia para reducir la pobreza: la necesidad de contar con instituciones estatales eficientes, estables y con un rol apropiado dentro del sector social.

## REFORMA DEL ESTADO Y POBREZA

El desafío de reducir la pobreza en la Región es muy grande si se tiene en cuenta su magnitud, las perspectivas de crecimiento económico, las tendencias en la distribución del ingreso y la ineficiente ejecución del gasto social. Los estados latinoamericanos, en general, no están bien equipados para enfrentar este reto. La crisis económica redujo la capacidad técnica y administrativa de las instituciones públicas de la región y particularmente de las que tienen a su cargo la problemática social, como por ejemplo es el caso de los Ministerios de Educación y Salud. Si bien ciertos países han buscado recobrarla en los años noventa, en la mayoría su deterioro ha continuado y en algunos casos gravemente.

Las prácticas que caracterizan a los sistemas de servicio civil en América Latina dificultan la constitución de burocracias profesionales y competentes. Las remuneraciones en el sector público son generalmente bajas y a veces ridículas; los funcionarios son reclutados por razones clientelísticas; regulaciones rígidas limitan la capacidad de los gerentes y administradores para influir en el desempeño de los empleados a su cargo; y los controles previos a las adquisiciones y contrataciones causan lentitud en la acción estatal e impiden la ejecución rápida del gasto público.<sup>27</sup>

Estos problemas se manifiestan con más gravedad en las entidades sociales. Por regla general, los organismos que conforman el sector social suelen ser los más débiles, fragmentados, politizados, inestables e ineficientes del Estado. Por estos motivos el sector público social suele desperdiciar los recursos que le son asignados y, si no cambia, difícilmente estará en capacidad de usar adecuadamente el financiamiento que pueda recibir en el futuro.

Para garantizar el buen uso de los recursos económicos destinados a los programas sociales es necesario emprender la vasta tarea de reconstruir el Estado y, particularmente, las instituciones sociales. Esta reconstrucción in-

---

27 Castañeda (1995, p. 3).

volucra cambios en los sistemas de servicio civil y en la legislación que influye en el desempeño de las organizaciones públicas.

En las instituciones del sector público es necesario introducir y respetar una carrera administrativa que permita seleccionar a los funcionarios por su competencia y no por su adhesión política o influencias. Además se deben mejorar las remuneraciones que se pagan en el sector público (especialmente en el social) para que pueda reclutar y retener empleados calificados. Se requiere también flexibilizar las regulaciones sobre promociones, incentivos salariales, capacitación del personal, transferencias y despidos con el fin de incrementar la influencia de los gerentes y administradores públicos en el desempeño de los funcionarios a su cargo. Algunos de estos cambios suponen reformas de leyes que cubren a todo el sector público; pero sin ellos los esfuerzos por mejorar la «gestión social» (por ejemplo, a través de programas de capacitación) no darán mayores frutos, sobre todo en el largo plazo.

Los procedimientos utilizados por entidades públicas para adquirir bienes y servicios deben simplificarse y las contralorías deben reemplazar los controles previos (ex-ante) con controles posteriores (ex-post). Los recursos públicos deben asignarse en base a los servicios prestados con el fin de incentivar a las instituciones del Estado a mejorar servicios, ampliar su cobertura y ser más receptivos a las necesidades de los beneficiarios. Concomitantemente deben eliminarse las disposiciones que impiden subsidiar la demanda de servicios sociales y el financiamiento con fondos públicos de entidades privadas y ONGs.<sup>28</sup>

## DESCENTRALIZACIÓN

En teoría, la descentralización contribuye de dos maneras principales al combate efectivo contra la pobreza. Primero, las autoridades locales están más cerca de los beneficiarios y, por lo mismo, pueden percibir mejor sus necesidades. Segundo, los beneficiarios pueden participar más en el diseño e implementación de los servicios sociales y exigir a los Gobiernos locales mejoras en los mismos, lo que contribuye al uso más eficiente de recursos y facilita la rendición de cuentas.<sup>29</sup>

Sin embargo, para que la descentralización produzca buenos resultados no es suficiente trasladar competencias de los Gobiernos centrales a los departamentales/provinciales o municipales. Esto simplemente traspasa

---

28 Castañeda (1995, p. 3).

29 Castañeda (1995, p. 2).

saría las ineficiencias de los primeros a los segundos. Para que la descentralización tenga éxito es necesario realizar las reformas del Estado mencionadas arriba; reconstruir —o construir— las instituciones descentralizadas; establecer un adecuado sistema de control, seguimiento y evaluación del gasto descentralizado; apoyar técnicamente a los Gobiernos seccionales para que éstos puedan asumir las funciones que se les transfieren; fortalecer los sistemas locales de recaudo de impuestos; y establecer procedimientos transparentes en la asignación de responsabilidades y recursos que eviten favoritismos e interferencias políticas.<sup>30</sup>

## FOCALIZACIÓN

Dado que los recursos para lo social serán siempre escasos, los Estados deben reorientar el gasto para que llegue a los pobres en una mayor proporción. La focalización (concentración de los recursos disponibles en poblaciones con características específicas) puede contribuir a que ciertos servicios lleguen a quienes no pueden acceder a ellos por sus propios medios.<sup>31</sup> La focalización es también útil para llegar a los llamados «núcleos duros de pobreza» (poblaciones con características que dificultan la superación de esta condición).<sup>32</sup>

La focalización tiene costos administrativos que conviene tener presente. Mientras más precisa es la delimitación de los beneficiarios de un servicio, mayor tiende a ser el costo administrativo de identificarlos. Un criterio orientador en este sentido es que se debe delimitar a los beneficiarios si el costo administrativo para hacerlo es claramente inferior al ahorro que se obtiene al proveer el servicio a una población más reducida.<sup>33</sup>

Los requerimientos técnicos, administrativos y de información de la focalización varían. Ciertas formas de focalización pueden demandar capacidades administrativas e información que no siempre existen en países pobres; pero otras son menos complejas. Quizás la manera más simple de focalizar es a través de la *autoselección*, es decir, diseñando servicios que sólo inte-

---

30 Lustig (1995, p. 32); Castañeda (1995, pp. 4-5).

31 Castañeda (1994, p. 12)

32 CEPAL (1994, p. 79).

33 Una publicación de la CEPAL (1995b, pp. 18-19) propone un criterio similar: que se debe focalizar si el ahorro que genera entregar el servicio a una población más reducida *compensa* el costo de identificar con precisión a los beneficiarios. Desde mi punto de vista, no basta que el ahorro compense el gasto burocrático, ya que es preferible gastar en la provisión de un servicio (aunque los beneficiarios no sean pobres) que en una burocracia.

resan a la población que se busca beneficiar (por ejemplo, programas que condicionan las prestaciones al trabajo, programas de atención a niños desnutridos, educación pre-escolar en barrios marginales). La *focalización geográfica* (identificación de espacios geográficos donde predominan hogares pobres) se puede realizar a través de instrumentos que existen en la mayoría de los países de la región (por ejemplo, los mapas de pobreza) y es particularmente útil para invertir en servicios básicos (por ejemplo escuelas y centros de salud) en los lugares donde hacen más falta. La focalización mediante la *comprobación de los recursos de los beneficiarios* es más complicada y costosa, puesto que requiere de un instrumento para clasificar a las personas según su situación socioeconómica; sin embargo, ya se están acumulando experiencias en este campo.<sup>34</sup>

## POLÍTICAS DE ESTADO

Para obtener mejoras significativas en el nivel de educación, salud y bienestar de la población es necesario que existan consensos y compromisos políticos amplios y duraderos. El progreso social implica la existencia de sucesivos Gobiernos —no de uno sólo— capaces de adoptar decisiones oportunas, eficaces, coherentes y compatibles con la meta del desarrollo socioeconómico. Lamentablemente algunos países latinoamericanos sufren severos problemas de gobernabilidad que perturban el eficaz funcionamiento del sistema democrático, en razón de la fragmentación del sistema de partidos y de la ausencia de consensos para la definición de políticas de Estado. Por esta causa, por ejemplo, no ha sido posible la estabilidad y continuidad de las políticas económicas y sociales, elemento indispensable para el desarrollo de las naciones y el progreso de los pueblos. La resolución de los aludidos problemas de gobernabilidad es un prerrequisito para el crecimiento económico sostenido y el progreso social.

En conclusión, el combate a la pobreza debe tener lugar en múltiples frentes. Será exitoso en el marco de un crecimiento sostenido que vaya acompañado con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fuertes inversiones en favor de los pobres (sobre todo para mejorar las condiciones de salud y el acceso a educación básica de calidad) y reformas que permitan a las instituciones públicas encargadas de lo social (a nivel central y local) cumplir el papel que les corresponde con efectividad.

---

34 Por ejemplo, el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) en Costa Rica y la ficha C.A.S. II en Chile.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, OSCAR (1995). «Inequality, Employment and Poverty in Latin America: an Overview». Trabajo presentado en la Conferencia *Poverty in Latin America: Issues and New Responses*, Kellogg Institute for International Studies (Septiembre 30-Octubre 1, 1995), pp. 15-16.
- BANCO MUNDIAL (1995a). *Informe sobre el desarrollo mundial 1995: el mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington D.C.
- (1995b). *Informe anual 1995*. Washington D.C.
- (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza*. Washington, D.C.
- BERRY, ALBERT (1996). *The macroeconomic context for policies, projects and programmes to promote social development and combat poverty in Latin America and the Caribbean*. Documento de Trabajo N° 1, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- CASTAÑEDA, TARCISIO (1995). «Modelos de gestión y descentralización en el área social en América Latina: comentarios y algunas lecciones». Documento presentado en el seminario/taller de seguimiento a los compromisos de la Cumbre Social, organizado por la Secretaría Técnica del Frente Social del Ecuador. Quito, Ecuador, noviembre 15-17 de 1995.
- (1994). *La gerencia pública en el sector social: qué, cómo y para quién*. ILPES, 1994.
- CIDES (CENTRO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL) (1995). «Seminario Técnico Interamericano sobre Superación de la Pobreza: Conclusiones y Recomendaciones.»
- CEPAL (1995a). *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- (1995b). «Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización», en *Focalización y pobreza* (Cuaderno de la CEPAL N° 71). Santiago de Chile.
- (1994). *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-PNUD) (1994). *Nuestra agenda común para las Américas*. Nueva York: BID - PNUD.
- FISZBEIN, ARIEL Y GEORGE PSACHAROPOULOS (1995). «Income Inequality Trends in Latin America in the 1980s», en Nora Lustig ed., *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- FRANCO, ROLANDO (1996). «Los paradigmas de la política social en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, N° 58 (Abril).
- (1994). «Cuarenta y una proposiciones para diseñar e implementar una política social moderna que contribuya al desarrollo social», en *Políticas Sociales y Pobreza*, Quito: CORDES.

- FRESNEDA, OSCAR, JORGE I. GONZÁLEZ, MIGUEL E. CÁRDENAS Y LIBARDO SARMIENTO (1996). *Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 4, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- HURTADO, OSVALDO (1996). *Gobernabilidad, democracia y pobreza*. Documento de Trabajo N° 7, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- (1994). "Introducción". En *Políticas Sociales y Pobreza*. Quito: Cordes - FISE.
- (1989). "Introducción". En *Los nuevos límites del estado*. Quito: Cordes.
- LARRAÑAGA, OSVALDO (1996). *Educación y superación de la pobreza en América Latina*. Documento de Trabajo N° 5, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- LUSTIG, NORA (1995). «Introduction», En Nora Lustig ed., *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- MIRANDA, ERNESTO (1994). «Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina: problemas y propuestas de solución». CEPAL (Santiago), *Serie Políticas Sociales*, N° 5, p. 43.
- NAÍM, MOISES (1994). *Instituciones: El eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina* (Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial, Bogotá). Washington D.C.: The Carnegie Endowment.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1995). *Poverty Eradication: A Policy Framework for Country Strategies*, PNUD, 1995.
- (1995). *Monograph on the inter-regional exchange and transfer of effective practices for urban management*. New York: UNDP.
- (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- PURYEAR, JEFFREY (1995). «Problemas y debilidades de la educación latinoamericana.» En *Estrategia*, Agosto 31.
- SCHKOLNIK, MARIANA Y FERNANDO SALAMANCA (1995). *Reducción de la pobreza en Chile: el impacto de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 3, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (PNUD/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- SELIGSON, MITCHELL, JULIANA MARTÍNEZ Y JUAN DIEGO TREJOS (1996). *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 2, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.