



DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**POBREZA Y DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL. UNA
DISCUSIÓN MÁS ALLÁ DEL DESARROLLISMO**

T E S I S A

Para obtener el grado de licenciatura en:

SOCIOLOGÍA

PRESENTA:

CLAUDIA NAVARRO CASTILLO

94222690

DIRECTOR: DR. JUAN JOSÉ SANTIBÁÑEZ SANTIAGO

MÉXICO, D. F. JULIO DEL 2002.

Agradecimientos y reconocimientos

Las únicas palabras que merecen existir
son las palabras, mejores que el silencio

Creo que a través de las palabras, logré romper otro silencio, gracias a la **Universidad Autónoma Metropolitana** que con su conocimiento y a la oportunidad de cursar estudios de nivel Licenciatura hoy se han concluido. Por ello externo mi más profundo agradecimiento a mi universidad y todo lo que ella representa.

El cuerpo docente, además de valiosos maestros y amigos, encontré profesionistas que desde diversas ramas de sus especialidades me brindaron el acceso al conocimiento de manera sistemática y profunda; traducándose en un activo personal, para lograr una mejor inserción en el ámbito de la sociedad y la economía nacional. Por ello, maestros, reciban este trabajo como un testimonio de reconocimiento a su ardua y valiosa labor docente.

Reconocimiento especial a un maestro; aquel que participó en la dirección y revisión del trabajo **Dr. Juan José Santibáñez Santiago**. De igual manera aquellos maestros profesionales de la educación que motivaron, alentaron y ofrecieron palabras y hombros en todo momento, donde se ve cristalizado en este trabajo. Por ello se hace mención a los maestros y maestras como: Juan Mora Heredia, Miriam Calvillo, Servando Gutiérrez Ramírez, y todos aquellos que siempre creyeron en mí.

Finalmente, deseo hacer un reconocimiento a mis padres, quienes al fin, por este conducto, reciben una pequeña muestra de mi profundo agradecimiento por su tesón, su anhelo, su ahínco y su enorme deseo de ver en sus hijos seres humanos en constante crecimiento y desarrollo. A ellos, mis padres les agradezco.

Dedicatorias especiales

Salvador Navarro y Claudia Castillo

Gracias por haberme dado la vida y en especial por recordarme siempre cuales son mis raíces y el valor de ser Humano.

A mis hermanos:

Julio:

Me enseñaste lo que es el trabajo, el valor de la responsabilidad y el respeto a nuestra gente.

Verónica:

Me enseñaste que en la vida hay que ser fuerte, muy fuerte.

Raquel:

Por mostrarme las puertas del conocimiento, del arte y la cultura; porque sin ti yo no sería lo que soy ahora.

Pepé:

Contigo aprendí apreciar la inocencia y nutrir mi ser de tolerancia.

Angélica:

Te agradezco la tenacidad y el siempre compartir tristezas, triunfos y locuras. Por que provocaste que me hiciera más atrevida y más libre.

Por su cariño, confianza, credibilidad y todo el apoyo que siempre me han brindado.

A mi compañero:

Victor:

Por que él me hace tocar lo impalpable y escuchar la marea del silencio cubriendo un paisaje desbastado por el insomnio. Por siempre estar ahí y creer y crecer juntos, gracias.

A mis amigos, que son muchos y pido disculpas por no poner los nombres. A ellos mi más infinito agradecimiento por siempre estar ahí y creer en mí.

... Finalmente doy gracias a la vida, a la circunstancia y a la soledad, pues son las que siempre me acompañan.

ÍNDICE

Pobreza y desarrollo en la economía global. Una discusión más allá del desarrollismo	1
Parámetros de análisis de la pobreza	5
Formas para medir la pobreza	12
Las visiones del desarrollo en América Latina	19
Las orientaciones recientes del desarrollo en A.L.	30
La situación de la pobreza y desigualdad en A.L.	41
Vulnerabilidad social	56
Población menor de 20 años	57
Población menor de 2 años	66
Algunas observaciones de la situación en México	70
Algunas orientaciones de la política social en América Latina desde la óptica de la CEPAL	76
El informe sobre el Desarrollo Humano de 1990 del PNUD	87
Programas de desarrollo regional en México	92
Conclusiones	96
Bibliografía	101

Pobreza y desarrollo en la economía global. Una discusión más allá del desarrollismo.

En el contexto de la dinámica de la globalización América Latina experimentó durante los últimos veinte años cambios en materia política, como fue la difusión de los regímenes democráticos, por otro lado en materia económica se experimentan una serie de reformas orientadas hacia la apertura comercial, y con ello, la liberalización de los mercados financieros. Esto se refleja en la presencia de “vavivenes” en los flujos de capital con el exterior, con una fuerte tendencia de dominio y protagonismo de la iniciativa privada en la producción de bienes y servicios. Intrínsecamente se desarrollaba de manera paulatina una reestructuración del esquema de desarrollo implementado en la posguerra mediante la evolución de economías nacionales que, de manera agregada, constituyeron una red de producción y mercados cuya actividad ha alternado el impulso y el estancamiento de los países ‘en desarrollo’.

El recambio de las relaciones entre Estado, política y sociedad, consecuencia de las modificaciones en los parámetros del modelo de desarrollo, arroja como uno de sus saldos principales el distanciamiento de la centralidad política y económica que había observado el Estado como organizador de ambas esferas. Sea del crecimiento económico mediante la industrialización por sustitución de importaciones a los diagnósticos sobre los problemas del desarrollo y la dependencia, la intervención estatal da cuenta del agotamiento de una modalidad de la política, la que tuvo en el Estado uno de sus referentes fundamentales.

Hoy día para las posiciones que ponderan al mercado y el crecimiento económico como elemento central del desarrollo, la orientación de las estrategias distributivas del estado interventor no son mas que expresión del populismo y colectivos sociales innecesarios para articular el propósito central del verdadero desarrollo: la generación de mercados. La paradoja de esta posición es que ha sido impulsada como política económica en América Latina desde el propio estado, reconociendo implícitamente los 'detractores' de la política y del estado que el mayor o menor grado de intervención en la dirección económica, financiamiento y modus operandi de las estrategias para el crecimiento económico es lo que muestra variaciones, mientras que lo que no varía significativamente en los estados latinoamericanos es la preocupación por el crecimiento económico y las estrategias distributivas del mismo.

El agotamiento de la centralidad estatal y la búsqueda de respuestas a la nueva situación hizo surgir tesis acerca de la relación previamente establecida entre economía, estado y sociedad. De esta manera y como antecedente histórico desde el cual explicar y caracterizar una serie de rasgos persistentes en los países del orbe, tales como la desigualdad, la pobreza, o el autoritarismo político, se caracterizó al desarrollo latinoamericano a través de un patrón caracterizado por que "...el núcleo de actores e intereses sociopolíticos predominantes se constituía en el Estado mismo [para desde ahí organizar] las relaciones con la sociedad y con el sistema internacional..."¹ un arreglo sociopolítico en que se sustentó tanto el desarrollo económico como las orientaciones del autoritarismo político en la región.

¹ Dos Santos Mario, Calderón Fernando, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Chile, FCE-CLACSO, 1991, pp.11-21.

Así el crecimiento económico mundial durante las últimas décadas ha estado orientado por profundas tendencias liberales de carácter global, que luego de la crisis económica de los ochentas ha logrado que la economía a nivel mundial alcanzara una tasa de crecimiento anual durante los años noventa de 2.4%. Una tasa de crecimiento sumamente heterogénea en cuanto a su distribución regional, pues tal indicador arrojó para los países desarrollados (exceptuando a los Estados Unidos con 4%) un 2.2%, en tanto que Europa Oriental cayó a -3.6% y en Asia llegó hasta un 6.5%, Medio Oriente creció a un 3.3% y América Latina un 3.2%, un porcentaje muy por debajo del 5.5% anual observado en la región durante el período 1950-1980 caracterizado por el auge económico del patrón estatal desarrollista. Lo que no obsta para señalar que las economías de la región hayan registrado durante 1997 el mejor desempeño económico desde los últimos 25 años, pues según datos de la CEPAL la tasa de crecimiento medio fue de 5.3% y la tasa media de inflación resultó inferior al 11% sustentado todo ello en los flujos de capital extranjero así como en la continua expansión de las exportaciones de los países de la región.²

Es de puntuarse que el crecimiento de las últimas décadas en América Latina se ha dado en el contexto de un crecimiento inestable, escasa capacidad de generación de puestos de trabajo y persistente pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, situación profundizada por las políticas de ajuste estructural que han tenido en el recorte a los presupuestos del gasto social un elemento de importancia radical, no solo como estrategia monetaria sino como virulenta forma de desarticulación social y política,

² CEPAL. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ONU, 1997, p.1.

"...el repentino retiro por parte del Estado de sus tradicionales funciones asistenciales y la destrucción de los espacios, órganos e instituciones de intermediación ha sido salvaje y en muy corto tiempo...En efecto, dado que las políticas públicas exigidas por la integración transnacionales afectan inevitablemente a una infinidad de regiones, espacios, organizaciones y actores socioeconómicos, el Estado, argumentando el bien de la nación (el bien de los vendedores del libre comercio), se lanza de manera deliberada a la disolución de todos aquellos núcleos duros de identidad colectiva, desde el barrio hasta la región, desde el sindicato hasta las universidades..."³

Es indudable el impacto sociopolítico de la reestructuración económica mundial, pues actores sociales y políticos matizan las orientaciones y resultados de las políticas liberales a nivel regional y global, llevando a cabo una revisión de la interacción entre economía política y sociedad a la luz de la variable geometría derivada de la globalización. Dentro de esta amplia panorámica el tema de la pobreza y la concentración de la riqueza se han colocado como uno de los temas fundamentales de la agenda pública ante la situación de atraso y deterioro en las condiciones de vida de amplios núcleos de población que se observa en los países de la región, lo que ha llevado igualmente a la búsqueda de nuevas orientaciones en cuanto a las posibilidades y modos de desarrollo, ampliando la discusión a los elementos sobre los cuales se pueda hacer sustentable dentro de este problemático contexto, un modelo de desarrollo más allá de la tradicional orientación estatal. Es así que ante el deterioro en las condiciones de vida, el desequilibrio, condiciones de injusticia e inequidad resultantes de la opción de desarrollo orientada solo por la racionalidad de mercado, y ante el reconocimiento de la estrecha interdependencia de los seres humanos, ha cobrado auge de manera paulatina la ética para el desarrollo como una tarea que puede sustentarse para

³ Zermeño Sergio. "El fin de un ciclo estatal mexicano" en *Este País*, México, n. 77, agosto 1997, p. 6.

"abarcas también los esfuerzos de autodesarrollo y las tareas de desarrollo ecológico...el objetivo de esta propuesta no es el de proporcionar un código ético para ser inmediatamente aplicado por los agentes en las tareas de desarrollo; esa es una posibilidad que ellos mismos, conforme a sus identidades y responsabilidades concretas, pueden realizar, como de hecho viene ocurriendo con algunos colectivos... más bien.... es ofrecer una reflexión sobre el trasfondo de cuestiones éticas que deben ser aclaradas antes de proceder a la elaboración de códigos éticos concretos, un marco conceptual desde el que cobren sentido posibles códigos para orientar las actitudes y comportamientos de los agentes del desarrollo"⁴

El objetivo del presente trabajo se sitúa entonces en llevar a cabo una exploración de esta temática explorando las vertientes de esta discusión, analizando al mismo tiempo la correlación entre factores de carácter extraeconómico que intervienen en la compleja relación entre la pobreza y desarrollo en la economía global.

Parámetros de análisis de la pobreza

En este sentido se hacen necesarias dos precisiones, por una parte señalar que tanto la conceptualización de la pobreza como la medición de la misma está vinculada a criterios de carácter normativo, por cuanto que atañe a la problemática directamente involucrada con las dimensiones que se asocian al

" amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado en las sociedades contemporáneas, al que se aplica el rótulo genérico de política social, [y que] conforma un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales. "⁵

⁴ Navarro Martínez E. *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta, 2000, p.13

⁵ Duahu, Emilio, "Estado benefactor, política social y pobreza", en *Sociológica* no. 10, sep.-nov- 1995, p.62

La segunda precisión tiene que ver con el hecho de que la desigualdad hace referencia a una amplia gama de situaciones sociales, establecidas mediante sistemas de desigualdad fundamentalmente por medio de dos mecanismos, uno de ellos referido de manera directa al ámbito económico, y que es la explotación, y otro a situaciones específicas relacionadas con el control del acceso a las oportunidades de acceso a recursos valiosos

".. La *explotación*, que actúa cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del esfuerzo de otras personas ajenas a las que excluyen de todo el valor agregado por ese esfuerzo... El *acaparamiento de oportunidades*, que actúa cuando los miembros de una red categorialmente circunscrita ganan acceso a un recurso que es valioso, renovable, está sujeto a monopolio, respalda las actividades de la red y se fortalece con el *modus operandi* de ésta."⁶

Es así que la evaluación de las dimensiones constitutivas de la pobreza, y de los factores que propician la desigualdad, aparecen vinculados a criterios normativos respecto a la satisfacción o carencia de necesidades humanas, criterios establecidos desde las dimensiones conceptuales diversas acerca de la pobreza.

Así por ejemplo, si bien la noción de necesidad es comúnmente identificada con el carácter indispensable de una situación o de un objeto del cual se puede llegar a carecer, autores como Amartya Sen y Manfred Max-Neef sustituyen esta noción de necesidad de acuerdo a un esquema clasificatorio que considera como necesidades categorías existenciales como Ser, Tener, Hacer y Estar; y según categorías axiológicas como Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y

⁶ Tilly Charles. *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial, 2000, p.23.

Libertad. La necesidad así vista no tiene meramente un carácter biológico, sino social, resultado ello de que las mismas necesidades generadas por la producción que reorientan el proceso de producción hacia otros horizontes de sentido para producir el o los satisfactores a través del trabajo, es por ello que lo que es cultural no es la necesidad sino el satisfactor de la necesidad.

Hablamos así de la humanización de las necesidades biológicas del hombre y del carácter histórico de las mismas mediante la creación de necesidades nuevas, estas de carácter no biológico, tales como la necesidad estética o la necesidad religiosa. Ello es así por que "Concebir las necesidades solo como carencia implica restringir su aspecto a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto... por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo que, la educación (ya sea formal o informal), el estudio, la investigación, [...] son satisfactores de la necesidad de entendimiento "⁷.

Rebasar el término necesidades como 'falta de cosas' y luego entonces criterio de pobreza, permite estructurar una concepción del universo de las necesidades y de los satisfactores de las mismas a fin de

⁷ Manfred Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, número especial de Development Dialogue, CEPAL y Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1986, p. 26, citado por Bolvinik J. Y Hernández Laos, op.cit., p.33.

delimitar la pobreza,⁸ considerando el ser y el hacer humano como un posible horizonte de sentido a través de la libertad como ejercicio de la realización y capacidad humana de creación y recreación a través del trabajo, (una relación histórica y por ende relativa a la humanización de las necesidades biológicas como proceso cultural y político), a través de la cual se puede efectuar un análisis de la pobreza, superando las visiones estrictamente economicistas, aunque planteando el complejo problema de la determinación de las necesidades sociales concretas de una sociedad específica, pues dado el carácter relativo de lo que es el proceso de producción (condiciones de trabajo) y la naturaleza del proceso de consumo (como condiciones de restitución y de reproducción de la fuerza de trabajo) se involucra por ende una dimensión normativa en tanto la humanización de las necesidades biológicas implica el reconocimiento de la capacidad transformadora del hombre sobre su medio y sus propias circunstancias de vida, así por ejemplo " la alimentación humana tiene que concebirse como un fenómeno complejo, configurado no sólo por lo que se come, sino también por los modos de preparar la comida y de consumirla. Qué se come, preparado cómo. Cómo se come y en compañía de quién, son elementos que conforman la necesidad humana de alimentación... En la medida en que alimentarse es para el hombre mucho más que nutrirse, la necesidad alimentaria se define con normas sociales y no sólo biológicas"⁹ una línea de demarcación que ha generado la polémica entre pobreza absoluta y pobreza relativa. Es así que cuando hablamos de pobreza relativa la referencia es a situaciones de privación que están en función de estilos de vida imperantes en cada comunidad, mientras que la pobreza absoluta atiende a la noción de transgresión de nuestra noción actual de la dignidad

⁸ Bolvinik J. Y Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 2000, p.33.

⁹ Ibid.,p. 37.

humana y de los principios de universalidad de los derechos humanos frente a situaciones de miseria y opresión.

Es indudable el carácter normativo de la anterior conceptualización para dar cuenta de la pobreza, en tanto se pondera la relación entre necesidad y el satisfactor de la necesidad, a través de la cual se puede efectuar un análisis de la pobreza. Es por ello que la formación de las necesidades sociales y su satisfacción es parte de un proceso cultural que puede ser orientado conceptual y políticamente, lo que sucede por ejemplo cuando en aras de establecer argumentos acerca de la pobreza relativa se dejan de lado los principios de universalidad del ser humano y se termina reduciendo la pobreza al “tener menos” en términos meramente comparativos respecto al grupo de referencia, disolviendo la pobreza en la desigualdad. Es el caso por ejemplo cuando en ciertas comunidades indígenas se diera cuenta de muy poca desigualdad a partir de que la pobreza en ellas es una condición generalizada, lo que daría la ilusión de que por ser menos desiguales se es menos pobre que en cualquier ciudad del mundo industrializado. De hecho ello explica tanto las diferentes formas de medición de la pobreza y las situaciones de tensión entre necesidades y satisfactores relativos con las que se le identifica¹⁰, así como la condición absoluta o relativa de dichos criterios en cuya variabilidad es factible identificar diversos objetivos asociados a la noción del desarrollo nacional desde la época de la posguerra hasta la década de los ochentas.

En este sentido han sido la extensión de la pobreza y la desigualdad en Latinoamérica, como efectos del cambio en el patrón del desarrollo de

¹⁰ Respecto a los criterios de medición de la pobreza y los indicadores pertinentes se puede consultar el trabajo ya citado de Boltvinik, especialmente pp. 45-80

posguerra luego del cual es factible observar un cambio en la orientación del diseño de la política social que, de constituir una responsabilidad exclusiva del sector público, ha pasado por una reorientación de criterios en los que se ha propuesto que la reducción del papel del Estado y el crecimiento económico serán capaces por sí mismos de garantizar beneficios sociales, los que han colocado en la palestra de la discusión la relación entre pobreza y desarrollo, discutiendo los problemas de este último más allá del crecimiento económico, ante un panorama en el que 150 millones de personas, es decir una de cada tres, vive con ingresos inferiores a dos dólares al día, aunado al hecho de que "los países de América Latina y el Caribe siguen presentado las mayores concentraciones en la distribución del ingreso,"¹¹ situación que da cuenta de que la pobreza continuará siendo uno de los problemas acuciantes de este nuevo siglo para nuestra región, lo que es percibido por la población latinoamericana en sus condiciones de vida, pues " la mitad de los latinoamericanos destaca algunos de estos cinco problemas como el más importante de su país: la desocupación, los bajos salarios, la inflación, la pobreza y la inestabilidad en el empleo, "¹²

Más allá de las problemáticas respecto a las medidas de la pobreza aceptamos como columna y eje de análisis las posibilidades normativas de la concepción de Desarrollo Humano tomada de Amartya Sen a través de los informes del Banco Interamericano de Desarrollo y que constituyen hoy día parámetros de referencia para la observación de la pobreza y las condiciones del desarrollo desde una preocupación y fundamentación ética de los mismos, luego de lo cual igualmente entendemos el desarrollo " no

¹¹ Lusting Nora, "El gran desafío de América Latina y el Caribe: Abatir la pobreza y reducir la desigualdad "

¹² Banco Interamericano de Desarrollo. *Desarrollo, más allá de la economía*. BID, Washington, 2000, p vi

solamente como progreso económico sino, también, desarrollo humano y capacidad de convivencia social "¹³

En este sentido si bien no es propósito del presente trabajo la profundización en las metodologías de medición de la pobreza, si exponemos a continuación los lineamientos generales que caracterizan las mediciones utilizadas convencionalmente por la economía para cuantificar el fenómeno de la pobreza, en ello nos orienta el que si bien estas formas resultan importantes para el establecimiento de estrategias contra la pobreza, consideramos de mayor importancia el para que se busquen indicadores de la pobreza, es decir hablamos de la ampliación de la discusión acerca del desarrollo acerca de las propias posibilidades del desarrollo económico, pero también de los factores que pueden incidir en el desarrollo social, tales como los factores demográficos, geográficos y los relativos a la difícil institucionalización de la vida política en los países de la región, todo ello frente a un panorama en el que América Latina representa una de las áreas geográficas en las que de manera continua la pobreza no ha dejado de aumentar,¹⁴ así definiendo una línea de pobreza de ingreso equivalente a 2 dólares diarios, y con una tasa de crecimiento anual sostenida del 3% per cápita y, dependiendo del país en cuestión, tomaría de 40 a 150 años erradicar tal condición.

A la luz de las anteriores consideraciones exponemos de manera sintética las formas en las que ha sido medida la pobreza a manera de antecedente dentro del cual se inscribe la preocupación por generar

¹³ Ibid., p. iv

¹⁴ Banco Mundial, op.cit., p. 4.

indicadores diversos respecto a la problemática de la pobreza con un enfoque de política social convencional de carácter distributivo.

Formas para medir la pobreza

Uno de los modos en que frecuentemente se ha calculado la pobreza es en términos monetarios mediante el cálculo del ingreso suficiente para adquirir una canasta de consumo básica, una forma de fijar un ingreso absoluto con el que se establece una línea para delimitar la pobreza, y por debajo de la cual se establece la línea de indigencia, en la que los ingresos son apenas suficientes para los requerimientos de nutrición básica de una familia. Sin embargo la pobreza no debe medirse únicamente así, pues no es exclusivamente un estado en el que una familia reciba escasos ingresos; el acceso a servicios de salud, la disposición de una vivienda decorosa, la existencia de escuelas primarias son factores que aminoran el grado de pobreza de una familia. Es por ello, que por ejemplo la edificación de un centro de salud en una zona pobre, en la medida que permita el mantenimiento de la salud, está en una política en combate a la pobreza, aunque los ingresos en la región permanezcan en las mismas condiciones. Este indicador de la pobreza muestra un alto grado de sensibilidad a las condiciones coyunturales y el ciclo económico.

Otra de las formas de medir la pobreza es en relación a la satisfacción de necesidades fundamentales, una visión acerca de la pobreza orientada en cierta medida por los derechos humanos y la justicia social. Así las necesidades básicas comprenden la canasta mínima de consumo familiar o individual, (alimento, vivienda, vestuario, etc.) y acceso a servicios (tales

como educación, agua potable, vivienda, energía eléctrica, etc.) La pobreza en este caso depende de las proporciones y necesidades básicas consideradas como indicativas de situaciones de pobreza, una de sus desventajas es que tienden a igualar a quien está apenas cerca del límite de la pobreza con quienes se encuentran más alejados.¹⁵ En el contexto mencionado, se puede sostener que la pobreza es un fenómeno cuya característica es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades básicas. Se les da esta denominación, dado que son necesidades que implican un esfuerzo productivo para su satisfacción. Algunas de éstas son:

- a) Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales;
- b) Mantenimiento de la salud;
- c) Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y materiales apropiados que aseguren su protección; su privacidad y cuente con los servicios, equipo y mobiliario básicos;
- d) Educación básica;
- e) Acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura;
- f) Vestido y calzado;
- g) Transporte público;
- h) Comunicaciones básicas¹⁶

Por ello "...las familias en situación de pobreza, son aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la eficiencia física".¹⁷ La definición de

¹⁵ En México los trabajos de COPLAMAR efectuaron mediciones de este tipo, igualando zonas de alta, mediana y baja marginalidad en función de indicadores seleccionados.

¹⁶ PNUD 1988, p.p.11

¹⁷ "El conocimiento de la pobreza", Revista de Comercio Exterior, no. 4, abril 1992.

necesidades básicas es también, al igual que la pobreza considerablemente relativa, ya que en algunos lugares el tener alguna de éstas puede considerarse un lujo mientras que en otros un elemento indispensable.

En otros casos la medición de la pobreza se efectúa mediante medidas relativas entre grupos de población que captan los mayores y los menores montos de los ingresos, esta es una medida que no da cuenta del acceso a los bienes y servicios fundamentales, pues aunque el ingreso suponga la satisfacción de necesidades fundamentales, solo se da cuenta de manera parcial del impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar.

Además de los criterios ya señalados, existen criterios adicionales dentro de la literatura en torno a la pobreza, así por ejemplo algunos programas contra la pobreza distinguen entre pobreza extrema y la pobreza moderada: la primera se considera una condición absoluta, mientras que la segunda es una condición relativa.

"Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales. Además, les impide cualquier movilidad social; los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación. Los pobres moderados son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren con lo que se considera como necesidades básicas. Tienen la capacidad pero no las oportunidades de participar en actividades económicas e intelectuales. Su pobreza es relativa en el sentido de que no tienen ciertos bienes y servicios que todos los habitantes deberían disfrutar dado el desarrollo económico de un país" (Levy, 1991:18-19)

A parte de esta relatividad, existe la relatividad histórica que indica que lo que es o fue pobreza en una época no necesariamente lo es en otra. Sin embargo aunque las connotaciones, modalidades y expresiones

concretas de la pobreza cambien con el país y con la región, los hogares más pobres tienden a compartir varias características generales que es importante mencionar:

- a) Los hogares son significativamente mayores que el promedio y tienen tanto un mayor número absoluto de niños tanto una proporción más grande de éstos en el hogar;
- b) Tienen una proporción más reducida de personas que reciben ingresos;
- c) La educación promedio del jefe del hogar es menor.
- d) Los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales*;
- e) Tienen una tasa de fertilidad y mortalidad superiores al promedio;
- f) Su expectativa de vida al nacer es mucho menor;
- g) Muchos de los pobres se encuentran en alguna situación de desnutrición ya sea aguda, moderada o crónica.

Lo anterior es característico del ser pobre. Otra de las consideraciones que se deben tomar en cuenta, es que tanto los pobres como la pobreza, observan condiciones de heterogeneidad y, al manifestarse, lo hacen con una enorme diversidad. Además de multidimensional, la pobreza es un fenómeno dinámico al menos en tres sentidos:

- a) En cuanto es un hecho social e histórico
- b) En su incidencia tiende a transmitirse de generación a la otra;

* Es importante decir que en los trabajos de Julio Bolvinick, el crecimiento de la pobreza se ha registrado considerablemente en las grandes Ciudades (particularmente en México).

- c) En cuanto ella se genera y autoreforza en un círculo vicioso (los pobres no poseen medios de producción abundantes, excepto su capacidad de trabajo, pero la productividad de dicha capacidad suele ser baja debido a la situación de pobreza en que se encuentran).

Amartya Sen define la pobreza no por carencias de bienes para satisfacer necesidades fundamentales, sino por la realización, o no realización, de ciertas funciones sociales, así como por la adquisición de las capacidades o potencialidades de los individuos para constituir una vida digna mediante la adecuación de los medios económicos con respecto a la disposición de las personas a emplear su potencial para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturales determinados. Ambientes que según su grado de integración y/o percepción de los lazos sociales permiten o no fenómenos de exclusión social respecto a la integración del sistema político democrático, el sistema jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, la familia y la comunidad.

Así por ejemplo la exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se refuerzan y acumulan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchas ocasiones son comunes a grupos de personas que comparten ciertas características (de género, étnica, religiosa, etc.), lo que se expresa en barreras para el desempeño de ciertos oficios, en el confinamiento de ciertos empleos que no favorecen la movilidad social, o en la discriminación de otros aspectos de la vida cotidiana. La lucha contra la pobreza consiste así en ofrecer posibilidades de emanciparse de ella, situación implícita en la noción de desarrollo humano, el cual consiste " esencialmente el mejoramiento de las capacidades de los

individuos para realizarse en las diferentes dimensiones de la vida personal y de la interacción social. "18

Ha sido el Informe para el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1997) el que ha impulsado la aplicación de enfoques multidimensionales para medir la pobreza, considerando de importancia los recursos colectivos, las condiciones de vida y las desventajas que identifican las posibilidades de las personas para integrarse y realizar su aporte a la sociedad. Así el Índice de Pobreza Humana refiere "carencias fundamentales que afectan la vida humana: escasa longevidad y falta de educación básica y de acceso a servicios básicos, evaluadas, respectivamente, por los porcentajes de individuos en riesgo de morir antes de los cuarenta años, de adultos analfabetos, de personas sin acceso a los servicios de salud y de agua potable y de niños menores de síntomas de desnutrición. En el mismo informe se incluyen otros indicadores complementarios, tales como nivel de ingreso y condiciones de acceso al trabajo y a la protección social "19

En una escala del 0 al 1 se busca captar aspectos económicos y sociales como esperanza de vida al nacer, la tasa del alfabetismo de mayores de 25 años, la tasa de escolaridad, el PIB per cápita²⁰. Estos ajustes han dado como resultado la adopción de una nueva perspectiva basada en la idea de que los vínculos sociales, éticos y cívicos de un país pueden ser su principal fortaleza en su lucha por dotar a sus habitantes de una mejor calidad de vida. El concepto que encierra esta nueva orientación de la reflexión y práctica del desarrollo es el de "capital social". Esto se ha

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social en América Latina*, BID. Washington, D.C. 2000, p. 6

¹⁹ Política social y lucha contra la pobreza

²⁰ BID., op.cit., p.6

traducido en la necesidad de fortalecer, no sólo las redes de producción-comercialización, sino también el "tejido social" (es decir, normas de reciprocidad, solidaridad y confianza). Esta idea parece brindar una alternativa para enfrentar, o al menos complementar las premisas del modelo económico que se ha adoptado en una buena parte de los países en desarrollo a partir del ajuste estructural y parece también ofrecer una respuesta legítima a la creciente pluralidad socio-política que presiona a favor de la inclusión de esquemas de ejercicio de poder más democráticos.

Las visiones del desarrollo en América Latina

Las visiones del desarrollo en América Latina

El término desarrollo surge en América Latina ante la preocupación por encontrar los factores explicativos que, ante la comparación frente a el 'status' logrado por los países con mayores niveles de industrialización y capacidad exportadora, dieran cuenta de las carencias de los países que no mostraban condiciones similares a las observadas en otros países en cuanto a los niveles de crecimiento económico del sector industrial.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), se estableció en febrero de 1948 como una de las cinco comisiones regionales de la Organización de las Naciones Unidas. Los objetivos de la CEPAL se han orientado desde entonces por poner en marcha y apoyar medidas que generen acciones destinadas a la solución de problemas económicos que incrementen la actividad económica en América Latina y el Caribe, mediante los intercambios económicos entre los países miembros. En la vertiente académica la CEPAL promueve la investigación y el estudio sobre los problemas económicos a nivel nacional y regional, con la finalidad explícita de formular políticas con el propósito de incrementar la actividad económica, a través de líneas de trabajo que se centran en la transferencia de recursos, la intervención para la reforma monetaria internacional y el fomento de medidas para la mejora de la alimentación y la agricultura de los países miembros de la Comisión. La comisión surge como un área de estudios regionales en un contexto político-ideológico que concebía como marco de referencia las pautas de crecimiento económico de los países capitalistas europeos, en ello, la ciencia social jugaría un papel importante, pues sería el

catalizador de análisis y propuestas para llegar a dicho desarrollo. Esto se reflejaría en el diseño y ejecución de políticas de los Estados de la región.

Las tesis principal de la CEPAL se enmarca en la necesidad de ubicar la génesis de las causas y condiciones (categorías) del subdesarrollo y sobre el cómo superar los obstáculos de la inserción al desarrollo. La teoría del desarrollo de la CEPAL constituye una teoría en el espectro más influyente en lo económico y lo social, producto de una amalgama de ideas producidas por diferentes escuelas de pensamiento, es decir, la heterodoxia teórica y epistemológica es una característica básica del cepalismo. En materia económica sirvieron de sustento al pensamiento cepalino, en materia económica, las formulaciones keynesianas y poskeynesianas, en el ámbito de las ciencias sociales el estructural funcionalismo, ambas de procedencia de extraregional. Con estudios guiados por estos enfoques se experimentaron modificaciones importantes y significativas en los países de la región, mediante la búsqueda de condiciones propicias para generar los cambios deseados en aras de lograr, a través de la sustitución de importaciones, pautas de desarrollo con una relativa autonomía en los países de la región.

Vale subrayar que las características primordiales de la teoría de la CEPAL que encontraron en la teoría del subdesarrollo su referente primordial. Así la contraposición acerca de la homogeneidad y diversificación de la producción de los países desarrollados, respecto a la heterogeneidad y especialización de los países de América Latina, señalaría las características asimétricas entre el centro y la 'periferia', siendo estos los referentes fundamentales para analizar la transformación de las estructuras

productivas, las cuales estarían así en una situación de desequilibrio en términos del intercambio marcando por la desigualdad de los ingresos y los salarios al interior de los países, lo que constituía una característica distintiva del subdesarrollo estructural de la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones.

Los teóricos y políticos cepalinos cifraron esperanzas en dos agentes mayores del crecimiento económico: El estado y la burguesías nacionales. El Estado debería trasladar recursos excedentes de la agroexportación a la industria y estimular a las burguesías nacionales, con infraestructura, subsidios y condiciones de funcionamiento del mercado. Dicho progreso fue concebido, en ambos casos, fundamentalmente como el de la civilización material, la "modernización" del aparato productivo de la sociedad en sus mecanismos de funcionamiento y del Estado en sus aparatos. El desarrollo se presenta como "desarrollo hacia adentro" (CEPAL) o como "eliminación de los restos feudales y semi-feudales" en aras de una ruptura que buscaba las condiciones respecto a la búsqueda del socialismo en ambos casos el concepto subyacente del progreso resultaba idéntico en cuanto a la centralidad del Estado.

Por otra parte, desde una óptica funcionalista, la modernización a través de los análisis de Gino Germani, enfoca a los países de la región en términos de la transición de una democracia restringida a una democracia ampliada a través de un proceso con participación social, es decir asocia los ejes del desarrollo económico a la modernidad política. De esta manera el desarrollo implicaría la instauración de la democracia representativa, como forma permanente de gobierno, esto se basaba en la premisa de que la

racionalidad racionalidad tecno-económica resultante de la transición económica, daría por resultado mayor racionalidad política.

A raíz de los trabajos en torno a la problemática del desarrollo por la vía de la CEPAL se dio paso a un segundo momento en la sociología latinoamericana; el dependentismo, corriente de crítica de la línea cepalina. Lo que hizo el dependentismo atractivo, fue conceptualizar al desarrollo y al subdesarrollo de los países de la región en el contexto de la dinámica del capitalismo mundial e identificar a las relaciones sociales de producción como un elemento de análisis para dar cuenta de la totalidad del sistema y en cada sociedad concreta, lo que daría pie a conceptualizar 'estilos de desarrollo' a través de economías de enclave o economías de producción nacionalmente controladas, lo cual se explicaba como consecuencia de las formas de vinculación de las economías locales con las economías centrales. Para la dependencia ello tiene una forma dialéctica, es decir, se implican factores externos e internos como parte del proceso histórico del desarrollo del capitalismo, así el subdesarrollo no sería una 'etapa' , sino parte integrante de este proceso histórico. ¹

Las urgencias de carácter político han determinado la dinámica del desarrollo en la región, en ello el Estado aparece como referente normativo y fáctico de la dimensión nacional del desarrollo. Ello resulta evidente cuando consideramos los resultados de la industrialización "hacia adentro" que aceleró el crecimiento en la región (el PIB per cápita aumentó en casi 3% anual entre 1945-1973), las manufacturas se constituyeron en el eje del desarrollo, se expandió el Estado y sus funciones de fomento e intervención, es decir se profundizó un proceso de modernización de la vida social

expandiéndose la clase media, disminuyó el analfabetismo, mejoraron los indicadores de salud a la par que se incrementó la población y las oportunidades educativas se multiplicaron y, por primera vez, emergió un amplio estrato de profesionales y técnicos asociado al esfuerzo modernizador del sector público y privado. La modernización latinoamericana llevó a cabo el mayor de los desastres sociales, la migración campesina de las ciudades que desbordó la capacidad de la industria de absorber fuerza de trabajo, las ciudades crecieron sin servicios mínimos y pronto se convirtieron en monstruos incontrolables; las corrientes de inversión determinaron caprichosas oleadas de millones de latinoamericanos, que en su lucha contra la supervivencia un día trabajaban en los campos de café, otro en una fábrica textil y más tarde se convirtieron en vendedores de todos los productos chatarra imaginables.

El desarrollo implicaría como supuestos la instauración de la democracia representativa, como forma permanente del Estado, esto se basaba en la tendencia a una mayor racionalidad tecno-económica, que daría por ende mayor racionalidad política. Un ejemplo contundente lo constituye la creencia de que la industrialización sustitutiva de importaciones iba a inducir a un desarrollo económico, aut centrado y autosostenido cuando en realidad la creciente transnacionalización del proceso productivo condujo más bien a una "desnacionalización" de las industrias. Hubo así dos vertientes que planteaban la posibilidad de lograr un crecimiento económico y eventualmente, la superación de la desigual relación internacional de los países periféricos de la región; la industrialización o una violenta ruptura de las relaciones de dependencia económica vía procesos revolucionarios de corte socialista.

¹ Martucelli, Svampa. "Notas para una historia de la sociología latinoamericana", en *Sociológica*, no. 23, sep-dic. 1993, pp.75-90.

La crisis de los años ochenta, la llamada "década perdida", puso en evidencia los límites del desarrollismo sustentado en la sustitución de importaciones y el crecimiento hacia adentro, lo cual significó para los países de la región una caída en el ingreso medio por habitante de entre un 8 y 10%, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza se incrementó de 35% a 39% entre 1980 y 1994 y el de hogares bajo la línea de indigencia de 9% a 12%; la desigualdad de ingresos es la peor del mundo en desarrollo: el 20% más pobre de la población percibe apenas el 4,5% del ingreso nacional mientras que el 20% del extremo superior de la escala recibe el 55%; entre la mitad y dos tercios de los jóvenes urbanos ven restringidas sus oportunidades futuras al no poder alcanzar el umbral educativo básico para acceder al bienestar; una de cada cuatro personas no accede al agua potable, una de cada tres al saneamiento.

En este contexto en Copenhague, Dinamarca 1995 la ONU convoca a la Primera Cumbre Mundial sobre pobreza y Desarrollo Social. En el marco de dicha cumbre se propusieron estrategias con la finalidad de mitigar la pobreza, dejando fuera posibles compromisos que afectaran la desigualdad estructural entre países, así pues se propuso la:

- Formulación de estrategias integrales por parte de los gobiernos.
- Mejoramiento del acceso de los pobres a los recursos productivos e infraestructura.
- Satisfacer las necesidades básicas de todos los seres humanos.
- Ampliar la protección social y reducir la vulnerabilidad².

² Datos extraídos de la revista *este País* No. 111 Junio 2000 p.p.66

Es así que en el transcurso de los problemas del desarrollo ha estado la cuantificación de la pobreza, cuya cuantificación se realiza por primera vez en 1979 a través de la CEPAL, que publicó un estudio cuyo objetivo fue estimar los niveles de pobreza extrema utilizando como fuente de información los datos disponibles de las encuestas de ingresos y gasto de los hogares.

Así ante la acuciante realidad de las insuficiencias del modelo económico en América Latina en términos de problemas estructurales en cuanto a la generación de empleo, concentración del ingreso, pobreza, atraso tecnológico y la heterogeneidad sectorial inicia la crítica al desarrollismo cepalino. A partir de ahí se fueron decantando elaboraciones propositivas sobre la pobreza y el desarrollo, en este contexto surge la noción de desarrollo sustentable, en la consideración de que la contaminación y los problemas demográficos, aunados a la profundización progresiva de los problemas económicos y sociales para la mayor parte de los países en la región articulan una crisis global a la que se ha de anteponer una noción integral de desarrollo, así desarrollo sustentable es aquel,

“...que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias necesidades”³

En la referida conceptualización se integran tres elementos “ la cobertura de las necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo, y la cobertura de las necesidades de generaciones futuras”, lo sustentable solo puede entenderse como un proceso, de tal forma que las restricciones al mismo tienen

³ Principales temas del ambiente y su evolución. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. p. 9

relación con la explotación de los recursos, la orientación en la evolución de la tecnología y el marco institucional. Se supone no solo el crecimiento económico, sino la consideración de sus aspectos cualitativos, principalmente relacionados con la equidad, el uso de los recursos y la generación de desechos y contaminantes. En ello destaca igualmente la modificación de patrones de consumo, sobre todo en países desarrollados, a fin de mantener y aumentar y preservar los recursos, en particular los agrícolas, energéticos, bióticos, minerales, aire y agua. De ahí que se plantee la urgencia de reorientar el desarrollo tecnológico con la finalidad explícita de atenuar el impacto sobre los recursos naturales y controlar los riesgos ambientales, enmarcando esta dinámica en un contexto social democrático y participativo, de los grupos étnicos y minorías, en el diseño de políticas, instituciones y leyes para realizar el desarrollo la forma política aparece así como tema central en la discusión acerca del desarrollo,

“... un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema social que evite tensiones provocadas por un desarrollo equilibrado; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas, y un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma...”⁴

La difusión del enfoque se favoreció porque organismos del Sistema de Naciones Unidas lo adoptó en sus revisiones sobre las estrategias de desarrollo. La propia CEPAL, buscó integrar el enfoque del desarrollo sustentable con el trabajo que la misma institución había lanzado

⁴ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. en *Nuestro Foro Común*, P. 91-92.

previamente a fin de actualizar concepciones y propuestas sobre el desarrollo latinoamericano teniendo como referencia la situación mundial. Del replanteamiento crítico del documento original titulado "Nuestro futuro común" se derivaron líneas estratégicas para pensar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ordenamiento del territorio, desarrollo tecnológico compatible con la realidad social, etc., estrategias que en todo caso se conducían a una crítica directa de modelos políticos dominantes en la región y que constituían la necesidad evidente para concretar un proceso que lograra los objetivos de equidad y calidad de vida con los de preservación y restauración ambiental.

Además de la CEPAL otras instituciones adoptaron el esquema general lanzado por el documento *Nuestro Futuro Común* acotándolo con su marco conceptual. Tal es el caso del Banco Mundial, que insiste en la necesidad de determinar y asignar valores a los componentes del ambiente, pero sobre todo: " buscar las políticas de desarrollo y medio ambiente en una comparación de costos y beneficios, en un análisis macroeconómico "⁵, destacando la necesidad de un crecimiento económico sólido y permanente, favoreciendo los vínculos positivos con el ambiente como condición para la sustentabilidad. El desarrollo sustentable ha sido adoptado, así, por visiones y marcos conceptuales dispares, para algunos ello ha puesto en evidencia que:

" El enfoque adolece de deficiencias conceptuales tanto desde la perspectiva económica (dificultades para valorizar económicamente la naturaleza, para controlar las externalidades con instrumentos y mecanismos eficaces, entre muchas otras) como desde la ambiental (la falta de un marco conceptual adecuado para el manejo integrado de recursos naturales, la incompreensión de las bases ecológicas de las

⁵ Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial p. 8.

tecnologías tradicionales y modernas) o desde sus interacciones (falta de conocimientos precisos entre ecosistemas y población, entre pobreza y deterioro ambiental ”⁶

Además de las críticas conceptuales específicas ha sido discutido en un plano mas general por considerarse sólo una prolongación matizada de las estrategias desarrollistas, asentadas en principios economicistas y sin cambios en la racionalidad de la intervención humana en la naturaleza, considerando ambigua y hasta contradictoria la idea de un desarrollo sustentable debido a las dificultades o imposibilidades del crecimiento físico indefinido que supone la expansión productiva permanente. Se ha propuesto entonces deslindar mejor, operativa y conceptualmente, el significado de la sustentabilidad del desarrollo, y no limitarlo a una simple lista de principios y sugerencias.

Sin embargo, aún así, en un sentido muy amplio el desarrollo sustentable está orientado por la redefinición de las relaciones sociedad y naturaleza, y por ende un nuevo momento del proceso civilizatorio, que se enfrenta en un sentido concreto con restricciones culturales y económicas,

“ A las dificultades propiamente económicas que enfrenta el desarrollo se ha sumado otra; la sustentabilidad ambiental. Si en la década de los sesenta se enfatizó la necesidad de ir más allá de los objetivos inmediatos del crecimiento económico, en años recientes ha cobrado fuerza la idea de que además de la equidad, la superación de la pobreza, la participación social y otros requisitos, el desarrollo debe de colocar como una de sus prioridades la conservación y la preservación de la naturaleza”⁷

El desarrollo sustentable es así un modelo que no puede ser abordado sólo desde la economía o la ecología, a pesar de que cada una de éstas áreas

⁶ Sachs. Medio ambiente y desarrollo, en Economía política, no. 41, p. 18.

del conocimiento tenga una perspectiva del desarrollo, la acepción de sustentabilidad comprende así las aspiraciones típicas del desarrollo postuladas por diferentes corrientes económicas (equidad, modernización, empleo, mejoría de niveles y calidad de vida, estabilidad, nuevas formas de relación a nivel internacional, entre otros), mientras de los planteamientos ambientales toma nociones tales como (uso racional de recursos, protección de la biodiversidad, manejo sostenido, restauración, por ejemplo) y de corrientes intelectuales y movimientos sociales de las últimas décadas (intervención social, participación, nueva orientación en la política), situación que en los últimas décadas ha conducido a una nueva reorientación en la problemática del desarrollo.

Las orientaciones recientes del desarrollo en América Latina

A principios de los años noventa, en un interesante artículo⁸ Norbert Lechner realiza el recuento de un proceso de democratización gestado en América Latina durante la década de los ochenta, destaca la singular contradicción registrada entre la creciente tendencia a la instalación de gobiernos democráticos en la región, y la profunda crisis económica que colapsa peligrosamente los cimientos de sus respectivas estructuras sociales. De esta manera, dictaduras militares lo mismo que gobiernos emanados de movilizaciones populistas autortitarias, eran objeto de un desplazamiento institucional mediante el creciente poder de las urnas, en medio de una desarrollada depauperación social⁹.

⁷ Provencio Enrique, et.al. p. 61

⁸ Lechner, Norbert. "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", en *Sociológica*, núm. 19. UAM-A. México, mayo-agosto 1992.

⁹ A este respecto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su *Panorama Social de América Latina*, edición 1991, asentaba: "Conjuntamente con la concentración urbana, una segunda característica que marcó el crecimiento de la pobreza durante los años ochenta fue su mayor heterogeneidad. Esta estuvo relacionada con procesos de movilidad descendente desencadenados por la crisis, que afectaron a importantes segmentos de la población latinoamericana. Junto con el aumento de los pobres "crónicos" o

Con esta asimetría, quedaba en tela de juicio el nuevo rumbo económico que los gobiernos latinoamericanos habían expuesto desde principios de los años ochenta rígidas políticas económicas de austeridad orientadas a estabilizar el orden productivo y financiero, sobre la base de que el desorden de la crisis tenía su causal en la intervención del Estado en actividades que no le correspondían. De ahí la proclama de reivindicar los fundamentos de la vida social y económica al margen de la regulación estatal. El resultado, un esquema económico con intensas rearticulaciones productivas, comerciales y financieras, tanto a nivel internacional, como para cada país en particular. Una transformación económica mundial, cuya principal consecuencia social ha sido la gestación de millones de pobres a raíz de los brutales ajustes en materia salarial, empleo, fiscal o de consumo, justificados a partir de que, se argumenta, no existe otra forma de extender los puentes de acceso al mundo globalizado. Los cambios estructurales asumen, en consecuencia una doble faceta; modernizan la economía a los tiempos de la integración, pero al mismo tiempo exacerban una marginalidad de la esfera social como se observa en el cuadro siguiente:

extremadamente pobres, es decir, de la población con insuficiencia de ingresos y con carencias críticas en sus necesidades básicas educacionales, sanitarias y de vivienda, hubo aumentos significativos de los *pobres "recientes"*, población que si bien no presentaba carencias críticas en esas necesidades básicas, vió reducir sus ingresos a niveles inferiores al de la línea de la pobreza". CEPAL, núm. 517/518, noviembre 1991, Santiago de Chile, p. 4.

**América Latina (14 países): evolución de algunos indicadores
socioeconómicos 1980-1994**

País	PIB por habitante (en dólares de 1980)	Ingreso por habitante (en dólares de 1980)	Desempleo urbano (%)	Variación media mensual del índice de precios al consumidor
Argentina				
1980	4129	4072	2.6	6.0
1986	3655	3355	5.6	5.5
1990	3255	2924	7.5	29.0
1992	3757	3478	7.0	1.9
1994	4158	3845	11.5	0.3
Bolivia				
1980	818	771	7.1	3.3
1989	660	573	10.2	1.2
1992	685	565	5.8	1.0
1994	708	568	5.8	0.7
Brasil				
1979	1880	1850	6.4	3.5
1987	2056	1936	3.7	10.2
1990	1916	1792	4.3	32.4
1992	1839	1742	5.8	20.8
1994	1957	1866	5.1	21.4
Chile				
1980	2315	2228	9.0	2.5
1987	2255	2015	11.9	1.5
1990	2601	2319	6.5	2.0
1992	2972	2596	5.0	1.2
1994	3172	2803	6.3	0.7
Colombia				
1980	1225	1221	9.7	2.0
1986	1310	1287	13.8	1.4
1990	1444	1369	10.5	2.2
1992	1474	1421	10.2	2.0
1994	1580	1542	8.9	1.7
Costa Rica				
1981	1471	1263	9.1	2.7
1988	1414	1246	6.3	1.6
1990	1461	1302	5.4	1.5
1992	1523	1396	4.3	1.7
1994	1606	1522	4.3	1.5
Guatemala				
1986	901	879	14.0	2.4
1989	923	901	6.1	1.0
1992	946	968	5.7	0.8
1994	962	999	5.2	0.9
Honduras				
1980	705	664	8.8	1.4
1988	659	626	8.7	0.5
1990	647	611	6.9	1.8
1992	662	623	5.1	0.6
1994	654	637	6.3	2.1
México				
1984	2554	2339	5.7	4.3
1989	2432	2204	2.9	1.5
1992	2558	2334	2.8	1.2
1994	2569	2321	3.7	0.6

Panamá				
1979	1594	1582	11.6	0.6
1986	1858	1914	12.7	0.0
1989	1500	1336	20.4	0.0
1991	1657	1613	19.3	0.1
1994	1871	1896	15.8	0.1
Paraguay				
1986	1197	1206	6.1	2.3
1990	1287	1417	6.6	2.7
1992	1265	1346	5.3	1.2
1994	1287	1439	4.6	1.4
Perú				
1980	1188	1136	7.1	3.9
1986	1107	1007	5.4	4.2
1990	844	779	8.3	43.7
1992	814	740	9.4	3.8
1994	940	858	8.8	1.2
Uruguay				
1981	2316	2283	6.7	2.5
1986	2090	1888	13.1	4.8
1990	2254	2059	9.3	6.5
1992	2480	2322	9.0	4.4
1994	2641	2553	9.1	3.1
Venezuela				
1981	3893	3926	6.8	1.3
1986	3372	2799	10.7	0.9
1990	3291	2925	11.0	2.9
1992	3644	3061	8.1	2.3
1994	3377	2694	8.7	4.6

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1995.

a/ Se refiere al ingreso bruto real por habitante.

Así para poder subsistir las economías regionales han tenido que sacrificar los avances que les dieron la posibilidad del desarrollo social y económico resultante del desarrollismo, lo que se ha traducido hoy día en un atroz proceso de exclusión para todo el continente.

En este sentido ha sido el deterioro de las condiciones de vida y del tejido social han llevado no solo a la crítica del Estado Social, sino también a propuestas sobre su reconstitución, en dicha discusión las exigencias de justicia y de bienestar constituyen dos elementos a considerar. Pues como lo señala Adela Cortina,

"...urge distinguir con claridad entre exigencias de justicia y exigencias de bienestar, puesto que las primeras expresan ese 'mínimo decente' que cualquier Estado que se pretenda mínimo en nuestros días no puede por menos que reconocer... mientras que las exigencias de bienestar pueden ser inabarcables en la práctica para cualquier Estado,

puesto que no se basan en las necesidades básicas de las personas, sino en los deseos psicológicos infinitos de los individuos..¹⁰

Las exigencias de justicia están dadas a través de la participación en la constitución del poder político, garantizando los derechos que sustentan la libertad como posibilidad de participación ciudadana en la cosa pública, ello implica la revisión a propósito de la racionalidad con la que se piensan e interactúan las dimensiones técnica, ética y política de la sociedad, entendiendo por racionalidad un modo de pensar, el universo de los supuestos cognitivos y supuestos metodológicos, así como un cuerpo de criterios para establecer la verdad o validez.¹¹ Navarro establece tres racionalidades con sus respectivos objetivos, así tenemos:

Racionalidad Técnica.

Objetivo: Conseguir que se realice alguna cosa, cumplir con una tarea concreta. Aplicar el conocimiento científico a la resolución de problemas.

Enfoque: Tratar de modo instrumental todas las cosas, salvo el objetivo. Eliminar obstáculos y emplear eficientemente las ayudas. Lógica dura.

Racionalidad Política.

Objetivo: Asegurar la supervivencia de las instituciones, guardar las reglas del juego, mantener una posición de poder.

Enfoque: Comprometerse, negociar, adaptarse, "navegar". Lógica blanda.

Racionalidad Ética.

Objetivo: Promover, crear, fomentar o defender ciertos valores por asimismos.

Enfoque: Le es inherente emitir juicios, bueno o malo, correcto o incorrecto, justo o injusto. Relativiza todos los otros objetivos y medios. Su lógica puede ser dura o blanda (ética de actos, de intenciones, de consecuencias).

Fuente: Navarro op.cit. p. 46.

¹⁰ Navarro Martínez Emilio. *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta, 2000, P.71.

¹¹ op. Cit. P.46

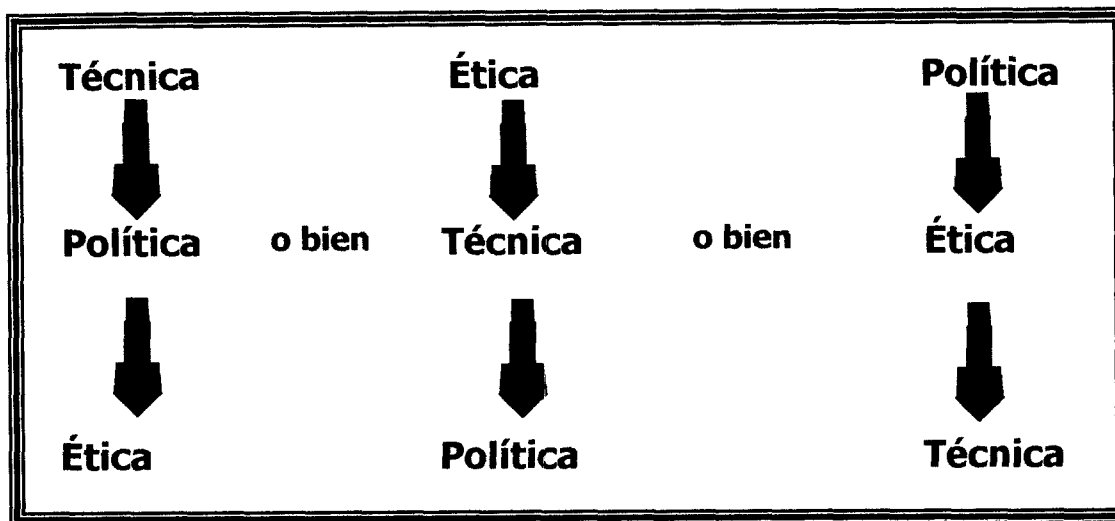
La racionalidad técnica predomina en las decisiones de desarrollo, en los planificadores, en gestores y expertos en finanzas. La racionalidad política se vincula a propósitos estratégicos aunando voluntades e intereses políticos encabezados por burocracias políticas, finalmente la racionalidad ética coloca de relieve la importancia de valores dentro de la cultura, apuesta a los valores éticos que benefician a la humanidad en su conjunto. Es precisamente la interacción de las tres racionalidades sin que una supedita a las otras, lo que plantea la ética para el desarrollo, en este sentido se plantea que:

“...[] los problemas surgen porque cada racionalidad tiende a tratar a los problemas de modo reduccionista, intentando imponer su punto de vista particular sobre los fines y procedimientos, durante todo el proceso de toma de decisiones. Las decisiones resultantes pueden ser técnicamente correctas pero dispartadas políticamente, o repulsivas éticamente; en otros casos pueden ser éticamente válidas pero técnicamente ineficientes o políticamente imposibles. Las tres racionalidades deben operar mejor según un modelo de interacción circular que vertical. Esta es la única vía para evitar el reduccionismo y la adopción de malas decisiones garantizadas”¹²

Se propone entonces una interacción que puede ser ilustrada de la siguiente manera, en el primer caso para la forma en que se presentan los modelos de desarrollo, mientras que en el segundo esquema se propone en términos de un modelo normativo.

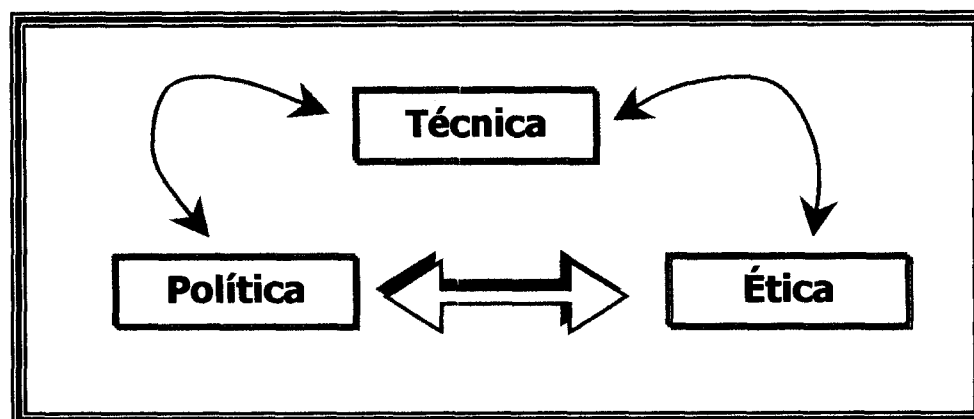
¹² Ibid.,p.47.

Interacción de las tres racionalidades en los términos reduccionistas en que se presentan en los proyectos de desarrollo.



El supuesto en este esquema es que cada racionalidad intenta imponerse y ganar el asentimiento de las otras, sea en la prioridad como en el enfoque del proyecto. Como contraparte se propone así una circularidad en la interacción de las tres racionalidades, en términos de lo que debe de ser con el fin de obtener un modelo sustentado en la mutualidad.

Interacción de las tres racionalidades (Modelo circular: mutualidad)



El supuesto básico de este enfoque es que cualquier forma de conocimiento es parcial y que por tanto entraña siempre el riesgo de la confusión con el todo, por ello en este último esquema, se insiste en la cooperación

“entre diferentes saberes y enfoques al servicio de un objetivo común, que en el caso de las tareas de desarrollo sería cada proyecto concreto de desarrollo, sea cual sea su envergadura en el espacio y en el tiempo. Lo que cuenta para alcanzar metas valiosas y perdurables, es la equitativa conjunción de las tres racionalidades en torno a dichas tareas”¹³

Es precisamente a causa de ello que el tema del desarrollo está profundamente vinculado con la política y sus conceptualizaciones, lo anterior resulta importante por la visión y praxis implícita en los distintos programas de desarrollo o de combate a la pobreza. Al respecto Norberto Lechner señala que “ lo que es ‘política’ forma actualmente un terreno privilegiado de la lucha de poder, y de esta reestructuración de hacer política dependerá en buena medida lo que será la sociedad futura.”¹⁴

La problemática acepción de la política es vista por Norberto Bobbio de la siguiente manera “no existe un fin tan específico de la política como, en cambio, existe un fin específico del poder que el médico ejerce sobre el enfermo”¹⁵ De manera simultánea Sartori señala que no se puede pensar a la política como una cosa, y propone que tal dificultad ha de ser entonces el fundamento para la redefinición de la política, que considere de manera necesaria el ámbito de sus múltiples y complejas dimensiones ubicadas en un momento específico, un momento que, acotado por la temporalidad del sujeto que la observa y nombra, remite al problema de la ubicación de la política y los modos de conocerla e identificarla, estableciendo la conexión

¹³ Ibid., p. 48

¹⁴ Lechner Norberto, La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1986, p.16

entre política y saber del sujeto, lo que arroja por resultado ver en la política antes que una definición una cuestión de interpretación.

Así el problema que se plantea es el de la historicidad desde la cual se constituye la política, por la necesaria acotación de tiempo y de espacio del discurso desde el cual se le interpreta, mientras que por otra parte aparece el problema de la capacidad de intervención de la política, que deriva de la orientación de su conceptualización. Al respecto Lechner destaca cuatro ejes desde los cuales se puede especificar una concepción de la política, y que resultan importantes de destacar porque desde ellos se presentan implicaciones para una conceptualización del desarrollo más allá de la racionalidad técnico instrumental con la que se elaboran los programas de desarrollo.

En este sentido señala Lechner que la política se puede conceptualizar:

- a) Como el momento de producción y reproducción de la sociedad por ella misma, en términos de una concepción naturalista del orden en el que no hay la posibilidad de intervención social sobre las condiciones de vida.
- b) La política como técnica, vista desde la óptica del cálculo de posibilidades para la obtención de ciertos fines, y que alude de manera fundamental a su racionalidad formal y la determinación de objetivos posibles dentro de ciertas condiciones dadas. Tal argumentación permite establecer las mediaciones conceptuales de la política mas allá de sus referentes electorales para la formación de gobierno.

¹⁵ Ibid.

c) En tanto la racionalidad formal, que conduce a la formalización de las relaciones sociales la política se encuentra sometida a tensión dinámica entre los horizontes de sentido y las pretensiones de transformación estructurados desde la subjetividad como ámbito de orientaciones normativo-simbólicas de la vida cotidiana y la formalización de las relaciones sociales, aquí la política es creadora de subjetividad, sentido y proyecto histórico.

Desde la tradición de pensamiento referida fundamentalmente a Weber, la política aparece como cálculo de posibilidades para la obtención de fines, los procesos de modernización y las formas asociativas son una de sus características distintivas, en ellos la racionalidad¹⁶ política se vincula al desarrollo de relaciones contractuales y sus respectivas mediaciones, conformado un orden y la normatividad en la que se desenvuelven los procedimientos formales para organizar y estructurar los sistemas de interacción social. En esta óptica es que la Ética para el Desarrollo se contrapone a la mera instrumentalidad de la política.

Denis Goulet, filósofo norteamericano a mediados de la década de los sesenta, sintetiza en la expresión " Ética del desarrollo como medio de los medios " la dimensión básica de este enfoque, se trata de la moralidad de los medios que se puedan proponer para alcanzar ciertos fines del

¹⁶Para propósitos expositivos se considera aquí la racionalidad como una cualidad intrínsecamente vinculada a la modernidad, sea como dimensión histórica o como elemento constitutivo de todo proceso civilizatorio, en lo político "... implica disciplinar las pasiones políticas para convertirlas en intereses racionales, transformar la piratería en acumulación competitiva y convertir el patrocinio de los particulares a las normas civiles. La disciplina implica subyugar las voluntades individuales a las necesidades de alguna meta colectiva... se juzga que la modernidad implica una serie de limitaciones, institucionalizadas o internalizadas. Pero sean cuales sean sus características, se piensa que la modernidad implica una expansión de posibilidades económicas y políticas dirigidas, al menos en parte, por un mayor control sobre el mundo físico y el desarrollo de la autodisciplina socializada...los textos sobre 'transitología', que hoy tienen ya una década, se refieren a la

desarrollo, que resultan deseables por sí mismos, y que se consideran en gran medida universales, a este propósito establece cuatro niveles de reflexión ética respecto a los fines últimos, es decir la equidad, la libertad, igualdad, etc. El enfoque ha conducido a centrar el análisis del desarrollo en indicadores más adecuados que los indicadores económicos habituales. Los niveles de reflexión propuestos por Goulet son los siguientes.

Niveles de reflexión ética sobre el desarrollo según Goulet

Niveles de reflexión en la ética para el desarrollo	Cuestiones características	Grado de discusión
1. Fines del desarrollo	Paz, equidad, libertad, identidad cultural, igualdad, armonía con la naturaleza...	Bajo
2. Criterios para evaluar el grado de cumplimiento de los fines.	Indicadores adecuados del desarrollo: crecimiento económico, distribución de riqueza, calidad de vida, participación, equilibrio ecológico...	Alto
3. Evaluación ética de estrategias de desarrollo	Políticas económicas, papel del mercado, estado de bienestar, democratización política, papel de Organismos Internacionales...	Alto
4. Evaluación ética de medios que se usan en las estrategias.	Reformas del comercio y las finanzas, proyectos globales y locales, asesoramientos, préstamos, donaciones, tecnologías, convenios y control de cumplimiento.	Bajo

Fuente: Navarro, op.cit.,p.

necesidad de mejorar el mercado y la disciplina democrática” La sociedad disciplinaria en América Latina. *Este País*, no. 84, p.4

**La situación de la pobreza
y la desigualdad en
América Latina**

La situación de la pobreza y la desigualdad en América Latina.

La discusión teórica que generan las conceptualizaciones y mediciones de la pobreza, y las diferencias que revelan los análisis empíricos, llevan a reconocer que se encuentra indisolublemente vinculada a los niveles y la estructura de las economías nacionales, así como a la orientación del gasto público, mientras que individual y colectivamente refleja factores educativos, ocupacionales, patrimoniales, demográficos y de adscripción a grupos sociales diversos.

Considerando la evolución de algunos indicadores macroeconómicos para la región resulta evidente no solo la caída en el nivel de actividad industrial, sino las repercusiones que tanto en el Producto Interno Bruto, como en el Producto Interno Bruto per/cápita ha tenido en la evolución de este indicador económico en la región. Para la década 1970- 1980 el PIB tuvo un crecimiento de un 5.8%, la década 1981-90, conocida como la década perdida, se presentó una tasa de crecimiento del PIB de 1.0 %, en el quinquenio 1991-96 una leve recuperación del PIB llevó este indicador a un 3,1%. A pesar de lo cual para 1995 resulta significativa una nueva y abrupta caída del 0.3%, (cuadro 1).

La evolución del PIB per cápita resulta ampliamente significativa de los efectos de la tendencia descendente anteriormente señalada, así si bien durante la década 1970-80 el PIB per cápita fue de 3.3%, durante el siguiente período considerado, es decir la década perdida la tendencia fue incluso negativa con un -1.1% de 1980 a 1990, y de -1.3% en 1995,

mostrando cifras positivas de 1.55 y de 1.7% para los años 1991-1995 y durante 1996 respectivamente.

**Cuadro 1. Algunos indicadores del panorama macroeconómico.
(Tasas anuales media de crecimiento)**

Indicador /año	1970-80	1981-90	1991-96	1995	1996
PIB	5.8	1.0	3.1	0.3	3.4
PIB/percápita	3.3	-1.1	1.5	-1.3	1.7
Inversión	7.2	-3.0	7.2		
Exportaciones	4.6	5.0	6.2	10.7	9.9
Importaciones	8.2	-1.0	13.5	4.9	9.5

Fuente: Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, varios años. Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso económico social de América Latina, varios años, p. 45

Por otra parte en diversos países de la región el desempleo urbano abierto es una de las muestras contundentes de este desempeño económico en la región, al considerar tres años seleccionados, es decir 1980, 1990 y 1995 la muestra más crítica durante el año de 1995 lo constituye Argentina con una tasa de desempleo del 17.5% de la población económicamente activa, y durante 1980 Chile con un 11.7%, Venezuela presenta un 10.9% durante 1995, las diversas variantes de esta tendencia se pueden observar en el cuadro no.2, los promedios regionales para este indicador y los años respectivos de 1980, 1990 y 1995 son, 6.2%, 5.8% y 7.1%.

Cuadro 2. Desempleo urbano abierto

	1980	1990	1995
América Latina	6.2	5.8	7.1
Argentina	2.6	7.5	17.5
Brasil	6.3	4.3	4.6
Chile	11.7	6.5	8.9
Colombia	10	10.5	8.9
Costa Rica	6	5.4	5.7
México	4.5	2.7	6.3
Perú	7.1	8.3	7.1
Venezuela	6.6	11	10.9

Fuente: Sobre la base de información de CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1995-1996, Santiago, 1996, p. 65

Sin embargo, es de resaltarse la heterogeneidad en cuanto la distribución regional de la desocupación abierta, señalemos un ejemplo. Según datos de la CEPAL¹ en México la desocupación abierta mostró un descenso del 7.4% en el tercer trimestre de 1995 hasta el 2.8% en el cuarto trimestre de 1998, mientras que en Chile ascendió de 5.7% al 9.9% de noviembre de 1996 a noviembre de 1998, así lo hogares con mayores ingresos se vieron afectados por el desempleo, pues este subió del 0.9% al 2.2%, en los grupos de menores ingresos también aumentó de un 19.7% al 36.8%, aún así el balance da por resultado para el caso de Chile una disminución de la pobreza de un 19.7% de los hogares en 1996 a un 17.8% en 1998.

En este sentido es de notar un cambio de radical importancia en la composición sectorial en relación con el PIB, tanto en los años 1980 como

¹ Comisión Económica para América Latina, Panorama Social de América Latina, 1999-2000, ONU, p.1

en 1994, la agricultura y la minería han pasado al tercer lugar de importancia en cuanto a su contribución en el PIB en el conjunto de la región, mientras que la industria manufacturera ha pasado a ocupar el segundo lugar y el sector servicios muestra la mayor contribución sectorial en el PIB, una terciarización de la economía que en alguna medida resulta significativa por cuanto muestra que son las zonas urbanas las de mayor actividad económica, y son las áreas rurales las que dan muestras de una mayor exclusión en atención a una lógica económica que atiende solo a la importancia de las regiones vinculadas con las nuevas modalidades de actividad económica, como lo es el área de los servicios. (ver cuadro no. 3).

Cuadro 3. Composición sectorial en relación con el PIB

Índice	1980	1994
Agricultura y minería	13.2	14.8
Industria y manufactura	26.0	23.5
Servicios	52.4	54.3

Fuente: CEPAL, *Tendencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, 1996, p.36

Por cuanto hace a la problemática de la concentración de la riqueza, esta mostró durante la etapa previa a la crisis de la década de los años ochenta (entre 1980 y 1982), una cierta mejoría en cuanto a su distribución, pues según la información disponible por el BID, la concentración del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, tuvo una reducción de unos 5 puntos, es decir del 10%, mientras que:

" la relación de ingresos entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 18 veces en ese mismo período. Mientras que los grupos de más bajos ingresos aparentemente mejoraron su participación en el ingreso en cerca del 10%, en los grupos más altos

hubo estancamiento o reducción, especialmente entre 1980 y 1982. El 10% más rico vio caer su participación en el ingreso en 6% en este período y los grupos medios tuvieron ganancias de importancia. Pero estas mejoras de distribución fueron de corta vida. Durante la década de los ochenta, el decil de más altos ingresos aumentó su participación en más del 10%, a costa de todos los demás deciles de ingreso. El 10% más pobre de América Latina sufrió una caída del 15% en su participación en el ingreso. De esta manera las brechas de ingreso volvieron a ampliarse y se disolvieron completamente las mejoras de distribución de antes de la crisis de la deuda"²

A tal grado es la persistencia en la concentración del ingreso que el coeficiente de Gini se mantiene en rededor de 0.58 para la región. Es indudable que los anteriores factores inciden de manera directa en las condiciones de vida, a la vez que condiciona las decisiones de las familias con respecto a la inversión en la educación de los niños, la alimentación y la salud, retroalimentando las condiciones que generan los ingresos futuros.

En este sentido la relación señalada establece los parámetros de inequidad en que se desenvuelven los países de la región al terminar la década de los noventa, ello a pesar de la relativa recuperación económica, de tal manera que a fines de la década de 1990, los países de América Latina la desigualdad continúa presentando en la distribución del ingreso uno de sus signos más característicos. Lo cual se expresa en la elevada proporción captada por el 10% de los hogares de mayores recursos, que supera en 19 veces el que recibe, en promedio, el 40% de los hogares más pobres. De hecho a pesar de los cambios resultantes en el mercado de trabajo a raíz de los cambios estructurales de la economía no se han generado procesos de mayor movilidad social que favorezcan una mejor distribución del ingreso;

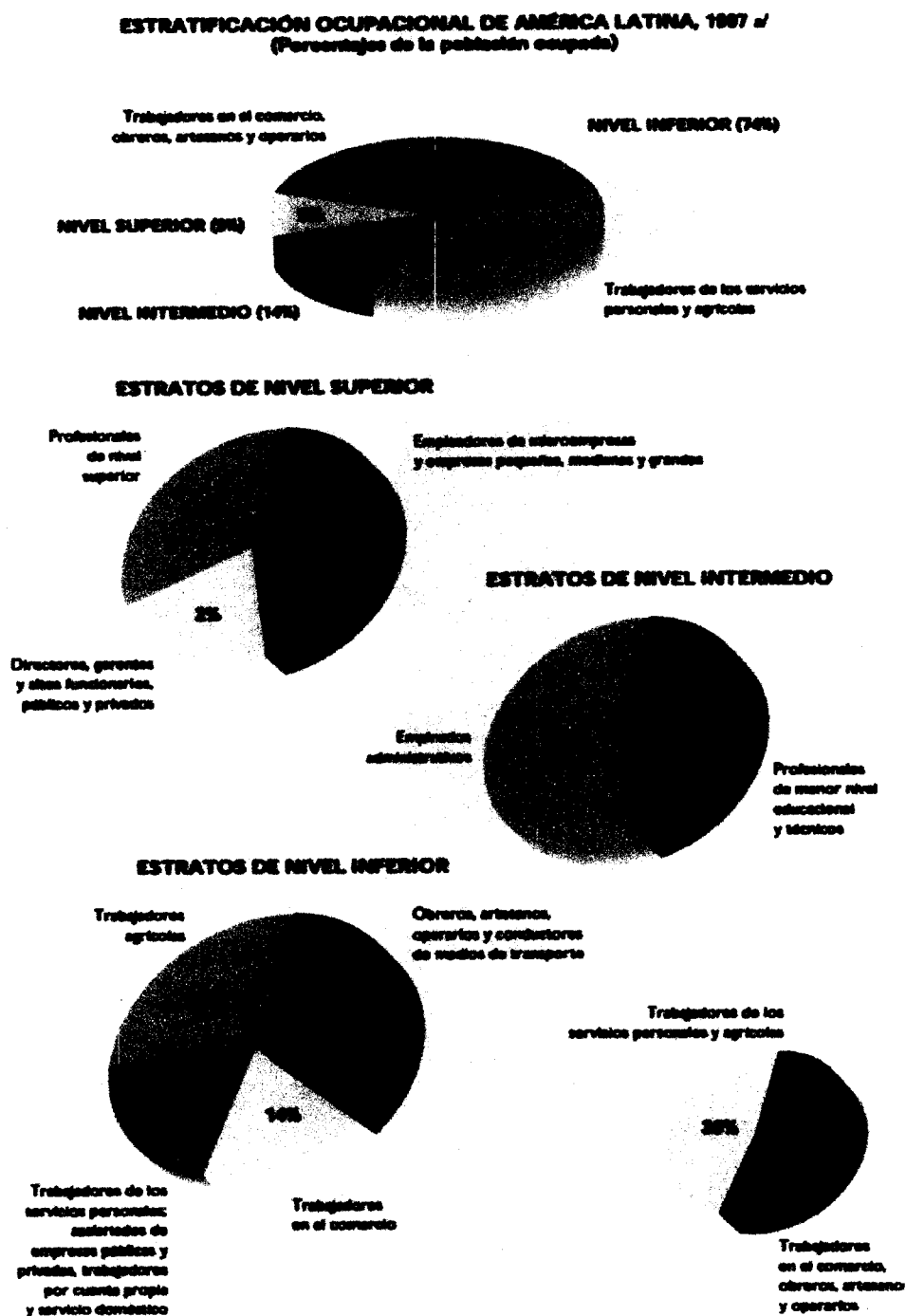
² Ibid.

"Las ocupaciones muestran ingresos que permiten agruparlas en tres niveles relativamente homogéneos: superior, intermedio e inferior. El nivel superior abarca a poco más del 9% de la fuerza de trabajo y percibe ingresos considerablemente más elevados que los demás, distanciándose de ellos con claridad; el nivel intermedio, cuya expansión en la posguerra fue uno de los símbolos de la movilidad social ascendente en algunos países de la región, sólo reúne a un 14% de la población ocupada; en tanto que el nivel inferior, compuesto por una amplia y heterogénea masa de ocupados, representa tres cuartos del total y percibe ingresos promedio que en la mayoría de los países no alcanzan por sí solos para sacar de la pobreza a una familia de tamaño y composición típicas"³ (véase el gráfico 1).

El estudio que reveló estos datos se llevo a cabo en ocho países de Latinoamérica que en su conjunto concentran alrededor del 75% de la población de la región, (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Venezuela). Se consideró como nivel superior al constituido por empleadores, directores, gerentes y altos funcionarios públicos y privados, y los profesionales de mayor nivel de calificación, con un ingreso promedio de 13.7 veces de lo que se considera línea de pobreza, y que representan el 9.4% de la fuerza de trabajo que se encuentra ocupada. El nivel intermedio esta constituido por profesionales de un menor nivel educacional, son técnicos y empleados administrativos; son un estrato ocupacional no manual, representan el 13.9% de la fuerza de trabajo con un ingreso promedio de 5 líneas de pobreza. El nivel inferior comprende así ocupaciones manuales y no manuales con diferentes grados de calificación e ingresos menores a 4 líneas de pobreza, insuficientes para el sostenimiento de una familia promedio. Como se puede observar en el gráfico correspondiente este grupo se dividió para dar cuenta de cómo dentro de un

³ Comisión Económica para América Latina, Panorama Social de América Latina, 1999-2000, ONU, p.3

Gráfico 1



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^{1/} Promedio ponderado de las estructuras ocupacionales de ocho países (véanse el cuadro II.1 y el recuadro II.1). En figuras los valores corresponden a porcentajes sobre la población ocupada total; no incluyen a los "no clasificados".

38.7% agrupa a trabajadores del comercio y los obreros, artesanos y operarios con un ingreso promedio de 3.5 líneas de pobreza, así como un segundo grupo que engloba el 34.5% de la fuerza de trabajo ocupada con un ingreso medio de 2 líneas de pobreza.

A lo anterior ha de agregarse la marcada precariedad del mercado de trabajo a través del crecimiento de empleos no permanentes, sin contrato de trabajo y restringidos en el acceso a la seguridad social debido a las restricciones presupuestales del gasto. De tal suerte que la proporción de ocupados en la economía informal y baja productividad, fue de alrededor del 50% de la fuerza de trabajo durante 1999 en las zonas urbanas.

Otro dato revelador en este sentido lo constituye el que la concentración de la riqueza es alta tanto en el campo como en la ciudad, sin embargo la variación más significativa muestra que tendencialmente son las ciudades las que concentran sustantivamente el ingreso respecto al campo,

"Las mayores brechas se concentran en Brasil, donde el ingreso per cápita en las zonas urbanas es tres veces el de las zonas rurales, y las más reducidas en Costa Rica y Venezuela, donde los ingresos urbanos superan a los rurales en un 75% "⁴

Ello contribuye en la percepción que se tiene acerca de la pobreza como un fenómeno característicamente urbano, de hecho más del 70% de la población de Latino América se asienta en las ciudades, a pesar de lo cual aún la mitad de la población de seis países vive en áreas rurales, mientras que en la mayoría de la región, del 10 al 20% de la población de los más pobres, viven principalmente en las zonas rurales. De otra parte un

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina frente a la desigualdad, Nueva York, 1998,p.16

problema significativo acerca de la pobreza rural lo constituye el hecho de que afecta de manera fundamental a los pobladores indígenas, o a los campesinos pobres, un factor explicativo de la presencia del cultivo de materia prima para el narcotráfico. Habría que señalar que las zonas rurales sufren la carencia de infraestructura pública y calidad de la educación. Como ya se mencionó anteriormente las zonas rurales han declinado su participación en el PIB, desde la última mitad de los años 80, de tal forma que la agricultura cuenta con menos del 10% del PBI dentro del total de la región. En el terreno político movimientos, como el del EZLN, constituyen un foco de atención en el que zonas rurales explosivas están presentes en el continente, marcadas por una cultura política capaz de proveer apoyo social a formas populistas en la región.

Tal es el contexto en el que se desenvuelven las restricciones y oportunidades de movilidad social en el que intervienen diversos factores, tales como las políticas gubernamentales relativas a impuestos, inversión; la redistribución y los servicios; políticas y programas de redistribución, funcionamiento de las escuelas; la contratación por categorías y otras formas categoriales de discriminación, factores que intervienen en la producción de la desigualdad. Si bien en este sentido los factores estructurales resultan de capital importancia no es menos cierto que resulta igualmente de importancia algunos señalamientos en torno a como se establecen ciertas dinámicas en el nivel de formas de organización que contribuyen en las diferencias agregadas del bienestar.

Así los ingresos laborales y la desigualdad con que se presenta su distribución son un factor de radical importancia en la generación o no de condiciones de oportunidad de acceso a bienes que, como la educación,

constituyen en el contexto de la sociedad contemporánea un recurso fundamental en la adquisición de habilidades cognitivas requeridas en ámbitos cuya actividad económica orienta el desenvolvimiento de las transformaciones laborales presentes. Ampliamente significativo de ello es lo siguiente:

“Un trabajador que ha alcanzado seis años de educación (que equivalen a primaria en la mayoría de los países de la región) y consigue por primera vez un empleo, logra un ingreso por hora 50% más elevado que quien no ha asistido a la escuela. La brecha se amplía 120% si se trata de un trabajador que ha alcanzado 12 años de educación (que suele corresponder a secundaria completa), y supera el 200% si ha alcanzado 17 años de educación (universitaria completa)”⁵

Bien valdría aquí subrayar una de las características que a nivel analítico permiten la continuidad de la desigualdad, el surgimiento y mantenimiento de diferencias categoriales, respecto a las cuales Charles Tilly señala lo siguiente:

“... las grandes y significativas desigualdades en las ventajas de las que gozan los seres humanos corresponden principalmente a diferencias categoriales como negro/blanco, varón/mujer, ciudadano/extranjero, o musulmán/judío más que a diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeños. En el funcionamiento real, sistemas categoriales más complejos que implican diversas religiones o razas se resuelven típicamente en pares limitados que relacionan sólo dos categorías a la vez, ..[como las mencionadas] ... en que cada par tiene su grupo distintivo de relaciones fronterizas”⁶

Si bien operan en la conformación de las categorías delimitaciones biológicas como el sexo, o el color, en realidad las categorías dependen ante todo de formas de organización, creencias e imposición social. De hecho retomamos esta argumentación porque en la exploración de las condiciones

⁵ Ibid., p.41

⁶ Tilly Charles. La desigualdad persistente, Argentina, Mantial, 2000, p.20.

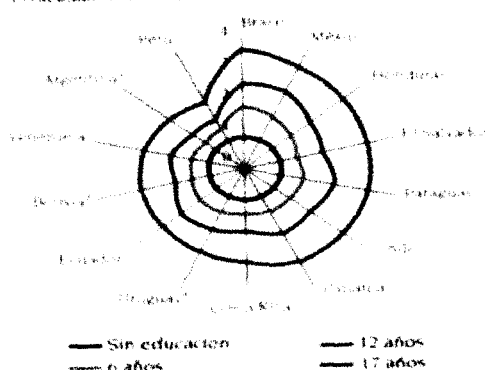
desde las cuales se da la desigualdad en Latinoamérica es observable que ella depende en mucho de los recursos que se involucran, de la ubicación social previa a la ocupación de la categoría, o los problemas de las organizaciones en que se involucran los recursos y/o las configuraciones de las partes involucradas en el acceso a recursos específicos, estableciendo relaciones de causalidad circular entre la desigualdad y las condiciones de su permanencia.

En este sentido por ejemplo la desigualdad del ingreso se debe no solamente a la forma en que está distribuida la educación, sino a la forma en que dentro de los países se remunera la educación, así como a otras características personales, como la edad, el género, los tipos de empleo o los sectores de actividad económica. Es el caso de la experiencia acumulada a través de los años que se convierte en un recurso de capital importancia en el mercado laboral, la calificación del trabajo aumenta con el número de empleos previamente desarrollados a la contratación final, (cuadro 4), y se convierte en un factor de desigualdad. Otro factor de desigualdad persistente lo constituye el género, en función de lo cual se han establecido profundas desigualdades, (desempeño materno, o como pareja) en contra de la mujer o las ocupaciones en que esta se desenvuelve, es de subrayarse el fuerte componente cultural presente en esta forma de establecimiento de desigualdad, sobre todo en términos de las exigencias socioculturales que enfrentan las mujeres para poder acumular experiencia laboral, y que provienen en su mayoría del núcleo familiar y de la exclusión laboral que enfrentan.

cuadro 4

Diferencias de ingreso según educación

(Trabajadores sin educación = 1)

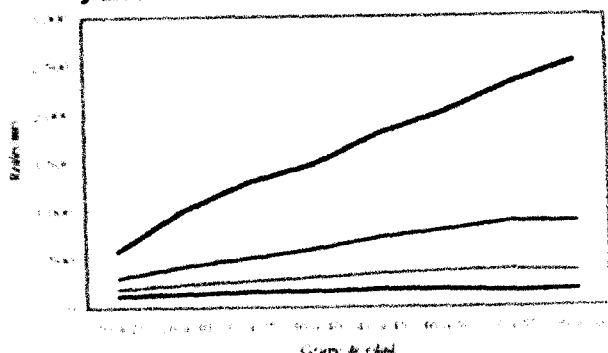


Países con datos urbanos solamente.

Nota: Representaciones de rendimiento educacional, ajustando el efecto de la experiencia y experiencia al cuadrado.

Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

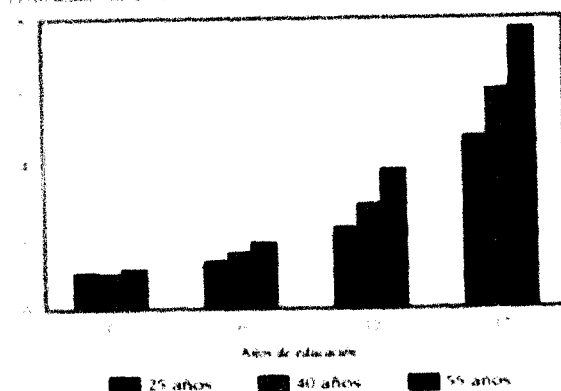
Ingreso promedio por edad y nivel educativo en Brasil



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Perfiles de ingreso según educación

(Trabajador de 25 años no educado = 1)

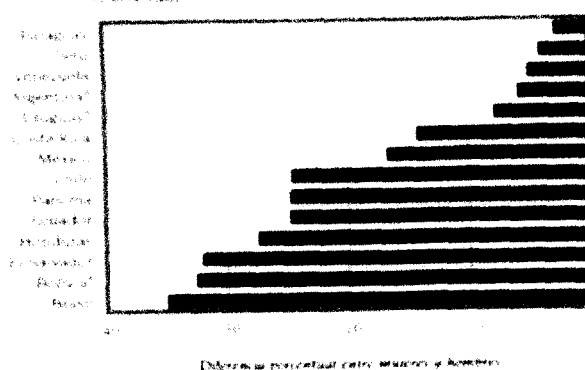


Nota: Efectos netos por nivel educativo, ajustando el efecto de la experiencia y experiencia al cuadrado.

Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Brecha de ingresos por género

(Porcentajes)



Países con datos urbanos solamente.

Nota: Ajustando el efecto de la educación, experiencia y experiencia al cuadrado.

Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

puede asociarse de manera fundamental al contexto de tradiciones socioculturales:

"remuneraciones por hora de trabajo que son significativamente menores a las de hombres. La brecha promedio para los 14 países considerados es 145, pero supera el 305 en Brasil, Bolivia, y El Salvador, y es menor del 10% en (orden ascendente) Paraguay, Perú, Venezuela, Argentina y Uruguay. Estas diferencias podrían interpretarse como el máximo efecto de la discriminación en contra de la mujer, dadas sus características y las ocupaciones que tienen."

⁷ Ibid., p. 41

De hecho tales desigualdades muestran su persistencia porque las personas logran el control del acceso a los recursos productores de valor, de ahí que la persistencia de la desigualdad dependa mucho de los juegos de poder y de las fronteras y relaciones sociales definidas a través de ellas. Por ejemplo en el caso de las mujeres no se puede obviar la consideración de lo que significa socialmente el trabajo femenino para nuevos grupos sociales, que tratan de franquear las barreras tradicionales frente al trabajo femenino, y los grupos tradicionales, estableciendo un juego de oportunidades y restricciones en las oportunidades de acceso a niveles salariales, condiciones de trabajo, y otras condiciones laborales del contexto. Amartya Sen, citado por Tilly, señala al respecto algo sumamente significativo:

"Hay amplias pruebas indirectas sobre un tratamiento diferencial entre mujeres y hombres, y en particular de niñas frente a varones, en muchas partes del mundo, por ejemplo entre las familias rurales de Asia y África del Norte. Los índices de morbilidad y mortalidad observados reflejan frecuentemente una privación femenina diferencial de extraordinarias proporciones"⁸

Procesos de diferenciación por género son extensivos a otras áreas de la vida social, a las que se agregan diferencias individuales en educación, experiencia laboral, habilidades en el desempeño y la productividad, diferencias raciales en la asignación de puestos, pertenencia a grupos con capacidad de negociación política, etc., de hecho el contexto de restricciones políticas orientado por el autoritarismo político de los países de la región hace factible señalar que gran parte de la desigualdad y la pobreza tiene su origen en la monopolización de beneficios mediante el "cierre social", promovido por grupos poderosos con la finalidad de excluir a

⁸ Tilly, op.,cit.,p. 19

personas menos poderosas de los beneficios de empresas colectivas, la circunstancia era definida por Weber en los siguientes términos, haciendo referencia a una relación social cerrada:

" en el siguiente tipo de situación: una relación social puede brindar a las partes que la constituyen oportunidades de satisfacer intereses espirituales o materiales. Si los participantes suponen que la admisión de otros conducirá a una mejora de su situación, mejora que puede ser de grado, de tipo, en la seguridad o en la satisfacción, tendrán intenciones en que la relación permanezca abierta. Si sus experiencias en cambio, son las de mejorar su posición mediante técnicas monopólicas, lo que les interesa es una relación cerrada"⁹

No se está afirmando la conformación de grupos cerrados e inmutables, únicamente se está señalando un probable contexto de oportunidades que establece cierta lógica en la constitución de las desigualdades persistentes en la región, sobre todo en el establecimiento de ciertas fronteras que, aunque parciales definen relaciones sociales y formas de control hacia regiones distantes de ellas, sobre todo en términos del acaparamiento de oportunidades, las cuales pueden operar desde la forma en las reglamentaciones, la capacitación, la contratación laboral, divisiones profesionales del trabajo, etc.

En este sentido por ejemplo el trabajo es uno de los recursos que se ha visto menoscabado por una forma de producción en la que los núcleos modernos demandan cierto tipo de mano de obra, especializada y que por tanto tiende a contraer el mercado laboral. Así, sea desde la incapacidad de generación de empleo, la expulsión de empleo hacia las áreas de baja

⁹ Weber Max. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p.43.

productividad y la precariedad resultante de las políticas de ajuste, han tenido como efecto una alta condición de vulnerabilidad en el trabajo.

De esta suerte actualmente los asalariados y quienes trabajan por cuenta propia enfrentan mayores riesgos de desempleo, ello como resultado de la preponderancia adquirida por la apertura externa y las más altas exigencias de competitividad, lo que ha acentuado la heterogeneidad productiva y la flexibilización del mercado laboral. Varios efectos ha tenido ello, la desocupación tiende convertirse en una cuestión estructural, las condiciones del empleo se tornan precarias y se incrementa la informalidad del mercado laboral, políticamente ello ha significado un profundo deterioro de la capacidad negociadora de agrupaciones sindicales y la disminución, por ende, de sus capacidades de negociación.

Vulnerabilidad social

Al considerar las condiciones de vida en que los países de la región se desenvuelven, gran parte de la población a través de las encuestas realizadas da cuenta de la sensación de riesgo, inseguridad e indefensión que se experimenta en el contexto resultante del repliegue de la acción del estado, las nuevas formas en que se presta y se accede a los servicios sociales, el deterioro en la solidaridad social y las dificultades de las pequeñas empresas para lograr proyección económica, así las oportunidades de bienestar para grupos sociales como infantes, adolescentes y adultos mayores constituyen un buen parámetro de observación para establecer o no la pertinencia de nuevas orientaciones en la búsqueda del desarrollo.

Población menor de 20 años

El bienestar de los niños y adolescentes, incide en sus posibilidades de desarrollo, de igual manera los principales mecanismos y las oportunidades de acceder a las oportunidades del desarrollo se transmiten de una generación a otra. De ahí la importancia de esta etapa de la vida que estructura oportunidades de participación en la sociedad, pues en ella se adquieren habilidades a desarrollar en la dimensión productiva con la finalidad de obtener los ingresos necesarios para satisfacción de necesidades diversas y para la participación en la vida política. En el proceso de las transformaciones presentes la formación de valores y el ejercicio de la condición ciudadana se consideran factibles a través de la inversión en la infancia. Como se señala en un estudio reciente del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),

"Los niños son a menudo los más golpeados por la pobreza. Ningún otro grupo de edad es tan vulnerable a esta condición como la infancia. Más aún, la pobreza les causa daños físicos y psicológicos para toda la vida, de modo que es probable que la transmitan a sus hijos, perpetuando el ciclo de reproducción de pobreza. Es por ello que la reducción de este flagelo debe comenzar por la infancia. Proveer servicios sociales básicos de buena calidad a todos los niños es la clave que permite crear en ellos las capacidades fundamentales para vivir dignamente. Asegurar el acceso universal a un conjunto integrado de servicios sociales básicos es una de las maneras más eficientes y costo efectivas de contribuir a la reducción de la pobreza"¹⁰

Como ya se mencionó anteriormente, aunque en diversas variantes y matices, durante los primeros ocho años de los años 90 se presentó una leve disminución de la pobreza, sin embargo el número de niños y adolescentes que viven en esa condición no disminuyó.

¹⁰ Panorama Social de América Latina, CEPAL, p.151

"Del total de 204 millones de personas en pobreza en 1997, 110 millones tenían menos de 20 años de edad. De éstos, 37 millones integraban el grupo más vulnerable: los niños menores de 6 años. Los resultados de la crisis del bienio 1998-1999, que elevó la pobreza en algunos países y atenuó la tendencia favorable que se venía observando en otros, indican que hacia el año 2000 no menos de 117 millones del total de 224 millones de personas en pobreza en la región son menores de 20 años. Al iniciarse el siglo XXI, más de la mitad de los niños y adolescentes de América Latina son pobres y más de la mitad del total de pobres de la región son niños y adolescentes."¹¹ (ver cuadro 6)

Así entonces es la población infantil y adolescente la más afectada por la pobreza y la indigencia, pues, un porcentaje muy elevado de la población en situación de pobreza en América Latina está integrado por niños y adolescentes. Puede observarse en el cuadro no. 5 como en 1997 el 54% del total de pobres eran menores de 20 años, en tanto que este grupo de edad reunía a menos de la mitad de la población latinoamericana (44%). En este sentido cabe destacar otro dato revelador, la alta proporción de pobres en las zonas rurales conformada básicamente por jóvenes, pues aproximadamente el 66% de la población de 13 a 19 años con esta característica se asienta en las áreas rurales, lo que resulta aún más significativo si se observa que del grupo de edad de 6 a 12 años la proporción se incrementa hasta el 76%, mientras que de 0 a 5 años el porcentaje correspondiente es de 75%.¹²

¹¹ Ibid., p.154.

¹² En este sentido conviene aclarar respecto a las formas de medición de la pobreza absoluta que realiza la CEPAL se efectúan mediante el método del ingreso, que se basa en la cuantificación del total de recursos monetarios y no monetarios de los hogares, se contrastan con el valor de una canasta de bienes y servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. El grado en que se satisfacen esas necesidades depende, de la forma en que se distribuyen los recursos familiares entre los integrantes del hogar. Por ello, la condición de pobreza es, en rigor, una característica propia del hogar y no necesariamente de cada una de las personas que residen en él, de tal manera que afirmar que una persona es pobre significa simplemente que esa persona vive en un hogar en situación de pobreza.

De hecho ello se explica como efecto de los altos niveles de fecundidad entre los grupos de bajos ingresos, así como a la vulnerabilidad de las familias numerosas, una relación de la cual se han dado numerosos referentes en los estudios de población y que establecen una relación proporcional entre pobreza y niveles de fecundidad, a mayor pobreza mayor número de hijos, de hecho ello se encuentra igualmente ligado a la vulnerabilidad de estos grupos de edad como una condición que afecta los modos de vida.

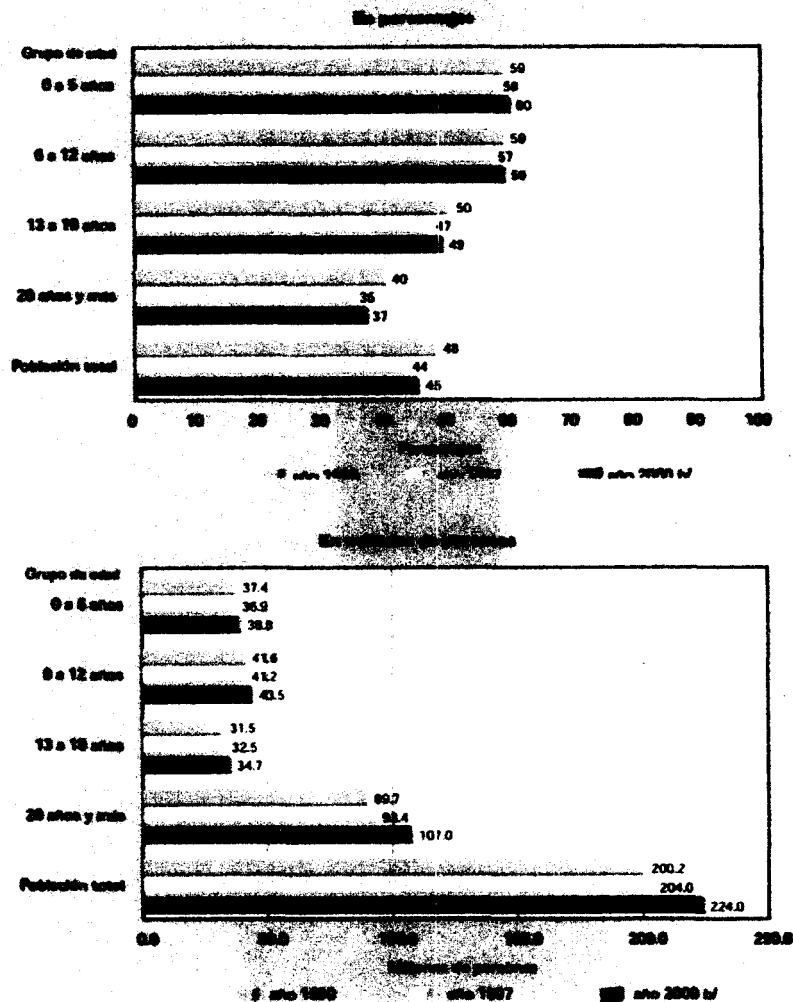
Por otra parte se puede observar en la región que, el porcentaje de niños de 0 a 5 años de edad en situación de pobreza durante 1997 (58%) era superior en 14 puntos al correspondiente al total de la población que fue de 44%; entre los niños de 6 a 12 años era 13 puntos porcentuales más alto, es decir de 57%, en tanto que entre los adolescente de entre 13 y 19 años de edad era 3 puntos superior al promedio, es decir del 47%, (gráfica no.2)

Tomando esta misma gráfica en términos comparativos para deducir la disminución de la pobreza se encuentra que los niños en edad escolar — entre 6 y 12 años de edad— no vieron mejoradas sus condiciones de vida, esto es en lo que se refiere a los ingresos de los hogares en que residen: la pobreza en este grupo de edad decreció de 59% a 57% entre 1990 y 1997 y el número de ellos en esa situación sólo se redujo de 41.6 a 41.2 millones en el total de 19 países latinoamericanos incluidos en la estimación (véase el gráfico2). El aminoramiento de la pobreza entre los adolescentes de entre 13 y 19 años de edad fue mayor (de 50% a 47%), sin embargo, su creciente peso en la población a nivel regional hizo que el número de ellos

en situación de pobreza aumentara de 31.5 millones en 1990 a 32.5 millones en 1997.

Gráfico 2

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1990-1997-2000



Así la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, instó a reducir 50% la incidencia de pobreza de ingreso en el año 2015, lo cual significaría para los países latinoamericanos la disminución de pobre de 224 a 137 millones. Sin embargo, y a pesar de las proyecciones que calculan una disminución de

alrededor de 7% en la población menor de 20 años para los próximos años, lo cierto es que la reducción de la incidencia de la pobreza supone igualmente la disminución del total de niños y adolescentes en pobreza de 117 millones actualmente a alrededor de 60 millones, lo cual supone que para reducir la pobreza a la mitad, según estimaciones realizadas por la CEPAL en función al desempeño económico sobre la pobreza, se necesita un 5% o 6% anual de incremento del producto interno bruto (PIB) necesario para mejorar las condiciones de vida de la población en plazos razonables.

Adultos mayores

La población latinoamericana experimenta hoy día un proceso de envejecimiento que en un mediano plazo establece la necesidad de atender el desafío del incremento de la dependencia de los adultos mayores, tanto en términos del retiro del mundo del trabajo como en los cuidados que a escala familiar y médica requiere y requerirá esta población. El envejecimiento poblacional es resultado de la dinámica de crecimiento poblacional inserta en el proceso de transición demográfica. En tanto este resulta relevante, señalamos a continuación algunas de sus características.

La transición demográfica es un proceso de largo plazo que se caracteriza básicamente por el paso de un crecimiento poblacional resultante de una dinámica poblacional de alta fecundidad y de alta mortalidad a otra situación demográfica caracterizada por tasas bajas en ambas dimensiones. Dentro de este proceso se observa una primera etapa en la cual el crecimiento poblacional aumenta como resultado de una disminución en el descenso de la mortalidad, un segundo momento se caracteriza por un

descenso en la fecundidad que hace disminuir el crecimiento de la población, el ritmo de este cambio en la dinámica poblacional varía, y depende sobre todo del momento en que empieza a descender la mortalidad y la fecundidad. Este proceso comienza a finales del siglo XVIII o mediados del siglo XIX en los países que se están industrializando, y termina, en ellos, en los años 60 o 70 del siglo XX. Durante este período la población se ha multiplicado entre 2 y 7 veces.

En este marco, América Latina se encuentra, "transitando la fase de disminución de la fecundidad, que se ha producido en forma rápida, después de haber experimentado cambios importantes en la mortalidad desde antes de la segunda mitad del siglo -aunque todavía con un amplio margen de posible reducción-, con el resultado de una tasa de crecimiento en descenso"¹³

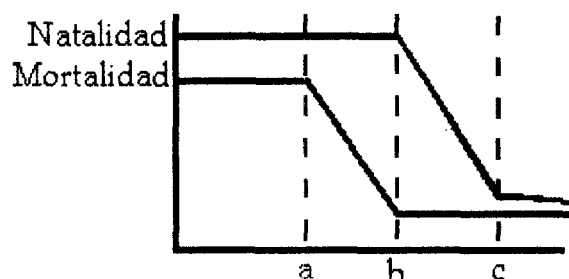
Así la transición demográfica se presenta con relación a cambios en otras variables estrechamente relacionadas, tales como el lugar de residencia, el estado nutricional y de salud de la población, las conductas asociadas a la formación de las uniones y a la planificación familiar. De otra

parte la transición demográfica se presenta en el contexto del proceso de modernización experimentado en los países de la región ocurridos en la década de los años sesentas y setentas, terciarización de la economía, urbanización y expansión de la educación, así como la implementación de medidas de higiene contra enfermedades de carácter infeccioso se crean hospitales y una infraestructura sanitaria más densa.

¹³ Panorama social de América Latina, CEPAL, p. 111

Los países de América Latina no han concluido su transición demográfica, pues han llegado a superar en algunos momentos una tasa de crecimiento de hasta el 5%, lo que ha implicado desequilibrios graves, entre pobreza, hambre y desempleo, una situación no dada en Europa. De otra parte se ha desarticulado el modelo de sociedad tradicional a través del proceso de modernización, en razón de lo cual no se cuenta con respuestas propias a los problemas de tales desequilibrios como por ejemplo el relativo a la superpoblación producida en América Latina, pues se observan países en los que desciende la mortalidad (a), países en los que disminuye la fecundidad, momento en el que la distancia entre natalidad y mortalidad es máxima (b), y tasas de natalidad y mortalidad bajas, momento (c) en el gráfico considerado como el fin de la transición demográfica a lo cual es necesario que es necesario que las tasas bajas se mantengan durante, al menos, 5 años y que la esperanza de vida al nacer para las mujeres sea al menos de 73 años.

Gráfico No. 3 Modelo típico de la transición demográfica



En el gráfico n.º 3 se pueden observar las etapas de la transición demográfica para los países latinoamericanos, la heterogeneidad da cuenta de los distintos momentos de la transición así como de uno de los efectos de su avance, el envejecimiento de la población dado por el incremento de la

población mayor de 60 años, la cual de representar alrededor del 12% de la población en el año 2000, pasará a representar el 16% de la población en el año 2020 en Argentina, Chile y Uruguay. Una transición demográfica plena significará para Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela si hoy día la población de 60 años y más representa el 7% de su población para el año 2020 esta constituirá un poco más del 12%.

Dado que el envejecimiento de la población tiene entre sus repercusiones modificaciones en el mercado de trabajo, en los servicios de salud, desafíos de bienestar e integración social, genera tensiones sociales a las que el Estado habrá de hacer frente, sea en términos de financiamiento de sistemas de atención a la salud o la previsión, o a los cambios en la dependencia económica que presionan generacionalmente el mercado de trabajo. A ello la CEPAL a través de los lineamientos generales

contenidos en el documento "Equidad, desarrollo y ciudadanía" distingue cuatro dimensiones o áreas temáticas fundamentales:

- "1) la situación de los adultos mayores con respecto a su participación en el mundo del trabajo y la atención de la salud;
- 2) su desarrollo a nivel colectivo e individual, sobre la base de un más alto grado de integración intergeneracional y la creación de ámbitos de inserción social del adulto mayor que fomenten la valoración positiva de su participación;
- 3) la regulación de las modalidades de transferencia de recursos entre generaciones canalizadas a través del Estado, la familia y el mercado; y
- 4) el impacto del envejecimiento poblacional en el desarrollo en general, y sobre las principales variables que condicionan y son, a su vez, resultado del desarrollo económico y social: el consumo, el ahorro, la distribución del ingreso, la pobreza y la vulnerabilidad social."¹⁴

¹⁴ Comisión Económica para América Latina, Panorama Social de América Latina, p. 109

Dados los efectos negativos que han tenido las políticas de ajuste estructural, sobre todo en lo concerniente a la disminución del gasto público, así como los cambios en los sistemas de pensiones, uno de los problemas fundamentales en el contexto de privatización de la vida pública consiste en la asistencia y el cuidado a las personas mayores de sesenta años, es acuciante el insuficiente desarrollo de los sistemas de seguridad y de pensiones, así como en la atención a la salud. De hecho hoy día la cobertura y la suficiencia de los ingresos del período de inactividad económica son resueltos de manera precaria y parcial, no permitiendo que la población mayor de sesenta años mantenga estándares de vida bajo los aspectos indicativos de bienestar de la población. Es muy frecuente observar una interdependencia entre los adultos mayores y la familia, dado la complementariedad que en variadas ocasiones significa el ingreso de los primeros para los hogares en los que residen.

El reto que lo anterior constituye para la política pública se traduce en acceso a los servicios de salud, ampliación de los niveles de cobertura de salud, seguridad social y sistema de pensiones en cuanto a la suficiencia de ingresos para la satisfacción de las necesidades básicas. En este sentido son significativos los siguientes datos; en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela la cobertura del sistema previsional no alcanza al 25% de la población de 60 y más años de edad, las bajas coberturas se extienden hasta la población de 70 años. Casos como los de Honduras son significativos de las desigualdades, donde sólo el 8% de los adultos mayores

que residen en áreas urbanas perciben jubilación, en tanto que sólo 2% de los que residen en áreas rurales; República Dominicana, con 16% a nivel urbano y 6% rural, y Ecuador y Nicaragua, donde el porcentaje urbano no llega a 18%.¹⁵

De hecho ello obedece ante todo al hecho de que la transición demográfica en América Latina no se ha acompañado del crecimiento económico experimentado por los países desarrollados, de tal suerte que la pobreza y el estancamiento económico generan profundos efectos de desarticulación social, por ejemplo mientras la sobrepoblación europea tuvo oportunidad de migrar hacia las colonias o hacia los países nuevos, en América Latina la sobrepoblación constituyó impresionantes flujos migratorios del campo a la ciudad, con el consecuente desequilibrio en los parámetros del crecimiento urbano.

Población menor de 2 años

Otro núcleo de población de cuya observación se pueden deducir consecuencias sobre las orientaciones que en lo social ha adquirido la pobreza es el de la población menor de dos años, ello es así en virtud de que las expectativas y esperanza de vida al nacimiento dependen en mucho mayor medida de las condiciones del entorno, sea en términos sanitarios, de alimentación, ambiente educacional, etc.. Así el desarrollo integral de los menores de dos años pasa a estar en función de la seguridad o inseguridad alimentaria y de su estado nutricional, la importancia radical que ello tiene para el adecuado desarrollo biológico constituye un factor fuertemente vinculado a las características de la dieta alimentaria y de las condiciones en

¹⁵ p.119

que esta se conforma a través de la influencia de diversas variables, por ejemplo los niveles educativos impactan en la conformación de patrones alimentarios balanceados, hábitos y actitudes respecto a la lactancia y los cuidados perinatales tales como la esterilización y la higiene, etc. En este sentido el binomio bajo ingreso y baja educación configuran un factor de riesgo alimentario importante, sobre todo si se consideran las posibilidades de desarrollo psicomotriz dentro del sistema educacional al que habrá de integrarse el infante.

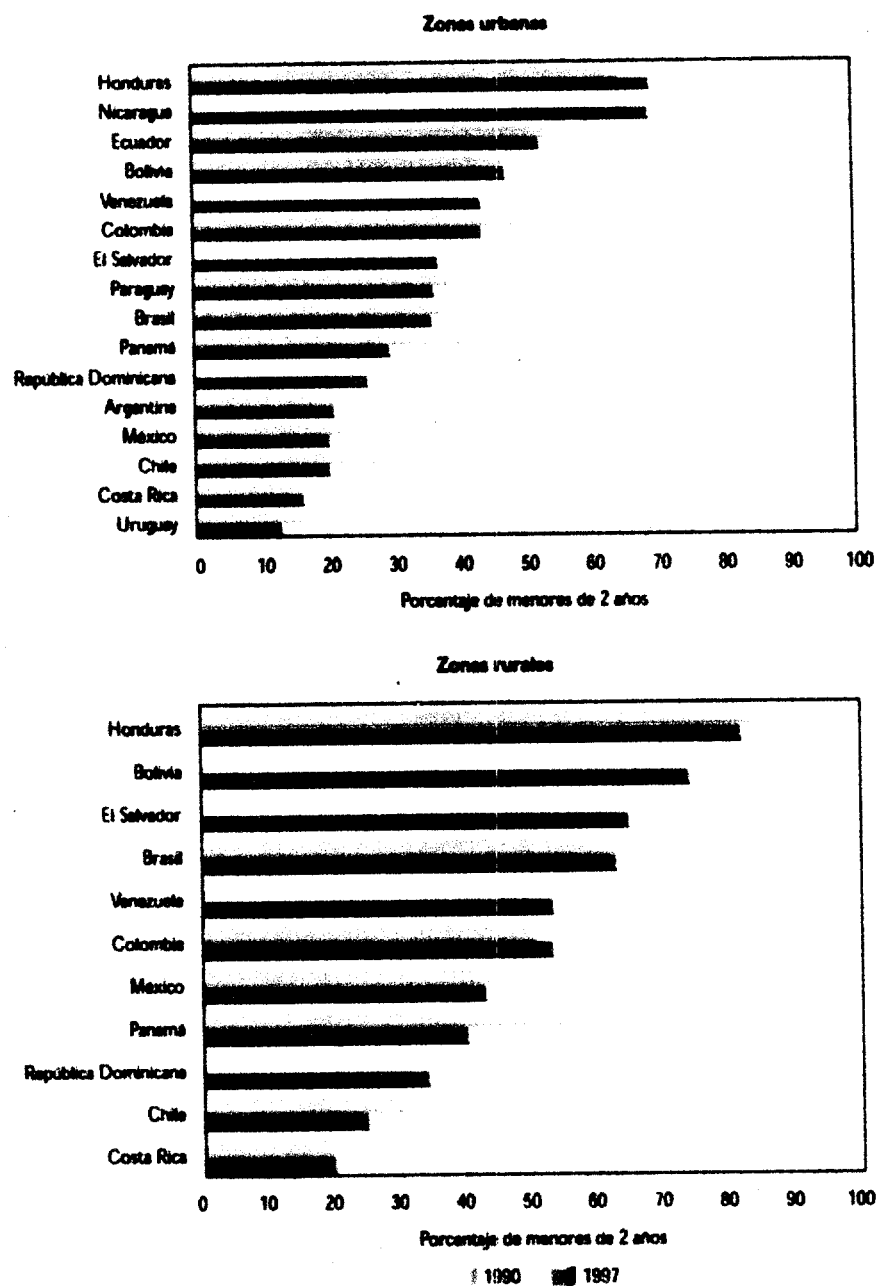
La relación entre ingreso y condiciones alimentarias favorables no es automática, en este sentido el riesgo alimentario se expresa en insuficiencias nutricionales visibles en la relación entre peso y edad, el peso y la talla o la desnutrición crónica evidenciada en la relación talla y edad.

Así por ejemplo el indicador que construye la CEPAL en su estudio "Panorama Social de América Latina, 1999-2000" combina la insuficiencia de

recursos en los hogares (ingreso per cápita equivalente a 75% o menos de la línea de pobreza del país) con niveles de escolaridad menores a seis años de instrucción, da cuenta de el peso insuficiente como consecuencia de un alto riesgo nutricional en los menores de 2 años en los hogares que presentan estas características, así sobre un conjunto de 16 países, el 61% de la variación del índice de peso insuficiente "se explica" por el indicador de riesgo nutricional, el cual examinado a la luz de distintos contextos geográficos (zonas urbanas y rurales) permite un seguimiento regular de esa situación. Cuadro 5

Gráfico 5

**PORCENTAJE DE NIÑOS MENORES DE DOS AÑOS DE EDAD
CON ALTO RIESGO NUTRICIONAL a/, 1990-1997**



Es notorio el riesgo nutricional de los menores de dos años en las zonas rurales y la profunda desigualdad y heterogeneidad con que ello se presenta en los países de la región, mostrando situaciones extremadamente asimétricas. Siguiendo la evolución de este indicador durante la década de los noventa tenemos que en Honduras hacia inicio de la década el 85% de la población menor de dos años se encontraba en situación de riesgo nutricional en las zonas rurales, en tanto que en Chile la proporción alcanzaba a solo el 35% de la población de las áreas rurales, en tanto que en Uruguay en las áreas urbanas se encontraba en dicha circunstancia, proporción que disminuyó hacia fines de la década a un 12% aproximadamente. Sin embargo en términos generales países como Honduras, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Colombia dieron cuenta durante el período considerado de proporciones superiores al 50% de su población menor de dos años en situación de alto riesgo nutricional en las áreas urbanas. Países como Argentina, México, Costa Rica y Uruguay, mostraron un comportamiento más favorable en el período con porcentajes alrededor del 20%. Sin embargo las condiciones de vida en las áreas rurales distan mucho de haber mejorado durante la década, pues para el grupo de países conformado por Venezuela, Brasil, El Salvador, Bolivia y Honduras el indicador fluctuó por encima del 50%, mostrando en casos críticos, como el de Honduras porcentajes superiores al 80%, dando cuenta de una situación “intermedia” para México y Colombia donde dicho indicador durante la década fluctuó en alrededor del 50%.

Algunas observaciones a la situación en México

México ha experimentado la transición demográfica, con ello los dilemas que la población experimenta y experimentará en los años por venir estarán inmersos en el contexto de inequidades y desigualdades anteriormente señaladas. Aunque una observación más detallada a nivel regional muestra nuevamente los efectos diferenciados de la transición, de la misma manera que en América Latina se observan países con diversos grados de transición en México se presentan diversos estadios a nivel regional de la misma. La observación más detallada de ello se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 6

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA POR REGIONES EN MÉXICO							
	Tasa	Tasa	Tasa	Población			
	Natalidad ₁	Fecundidad ₂	Mortalidad ₃	0-14 años %	15-64 años %	64 y más %	Esperanza de vida ⁴ años
Media Nacional	21.9	2.4	4.4				74.4
Transición Avanzada	20.1	2.1	4.1	31.4	64.2	3.6	75.2
BC	19.9	2.0	3.6				75.2
BCS	20.4	2.2	3.4				75.7
Coahuila	20.6	2.2	4.2				75.0
Chihuahua	20.4	2.2	4.3				74.9
Nuevo León	18.8	2.0	4.0				75.9
Sonora	19.9	2.2	4.2				75.0
Tamaulipas	19.5	2.1	4.3				75.3
D.F.	17.8	1.9	4.7				75.9
Morelos	20.7	2.2	4.6				74.8
México	22.6	2.3	3.8				74.8

Colima	20.8	2.2	4.4				74.7
Transición Moderada	22.54	2.49	4.31	35.0	60.5	4.5	74.59
Jalisco	23.5	2.6	4.5				74.8
Michoacán	22.7	2.6	4.8				74.8
Nayarit	21.5	2.5	4.8				74.8
Sinaloa	20.6	2.3	4.2				75.0
Campeche	22.8	2.5	4.0				74.5
Tabasco	23.1	2.4	3.6				74.6
Veracruz	20.6	2.3	4.6				74.1
Aguascalientes	23.3	2.5	3.9				75.3
Durango	22.5	2.6	4.6				74.4
Guanajuato	23.5	2.6	4.4				74.4
Hidalgo	22.7	2.5	4.8				73.8
Tlaxcala	23.9	2.6	4.3				74.7
Quintana Roo	23.2	2.3	2.8				74.9
Yucatán	21.7	2.5	5.1				74.2
Transición Tardía	24.26	2.79	4.61	37.4	58.0	4.4	73.49
Chiapas	25.7	3.0	4.1				73.0
Guerrero	23.4	2.7	4.7				72.8
Oaxaca	24.1	2.8	5.2				72.6
Puebla	24.7	2.8	5.0				72.9
Querétaro	24.7	2.7	4.1				74.3
SLP	23.4	2.7	4.6				74.4
Zacatecas	23.8	2.8	4.6				74.4
¹ Se refiere al número de nacidos vivos por cada 1000 habitantes.							
² Se refiere al número de hijos vivos por mujer.							
³ Se refiere al número de defunciones por cada 1000 habitantes.							
⁴ Se define como el número de años que un recién nacido viviría si el nivel de mortalidad de ese año permaneciera constante.							
Fuente: Tuirán, Rodolfo; "México hacia el dominio de su destino demográfico" en Examen: Política de Población; # 108, oct. CONAPO, La situación demográfica de México, 2000.							

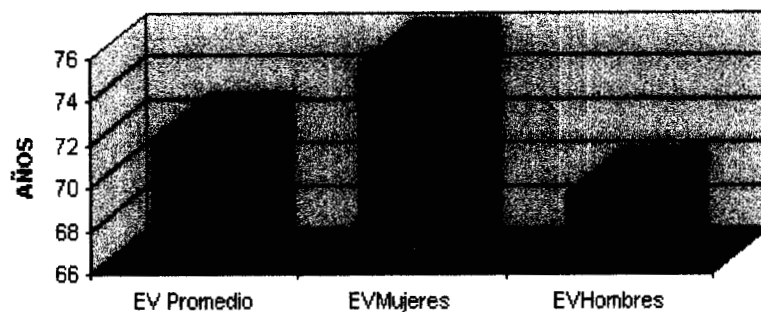
El informe sobre el desarrollo humano 2000 ubica a México con un índice de 0.785, lo cual significa, la esperanza de vida promedio en 72.3 años, aunque por sexo se evidencia una diferencia pues el indicador es menor para hombres, 69.7 años, que para mujeres, 75.7 años. En cuanto a hace al PIB per cápita es de notarse que para hombres es de aproximadamente 11 365 dólares, frente a 4 112 dólares para mujeres, lo cual da cuenta de un profundo diferencial e inequidad en las condiciones de vida entre hombres y mujeres, lo cual se reafirma al observar el porcentaje de alfabetización por género, nuevamente la proporción de hombres vuelve a resultar superior a la de mujeres, 88.7 % para estas y de 92.9% para los primeros. En los gráficos correspondientes se ilustran las tendencias mencionadas.

Cuadro 7. Informe sobre desarrollo humano para México

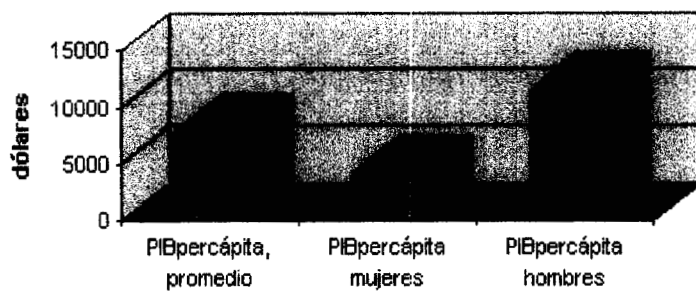
IDH	0.785
EV Promedio	72,3 años
EV Mujeres	75,7 años
EV Hombres	69,7años
PIB per cápita promedio	7704 dólares
PIB per cápita mujeres	4112 dólares
PIB per cápita hombres	11365 dólares
Alfabetización % de edad 15 y superior	90.8
Alfabetización % de edad 15 y superior mujeres	88.7
Alfabetización % de edad 15 y superior hombres	92.9

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2000, PNUD 2000.

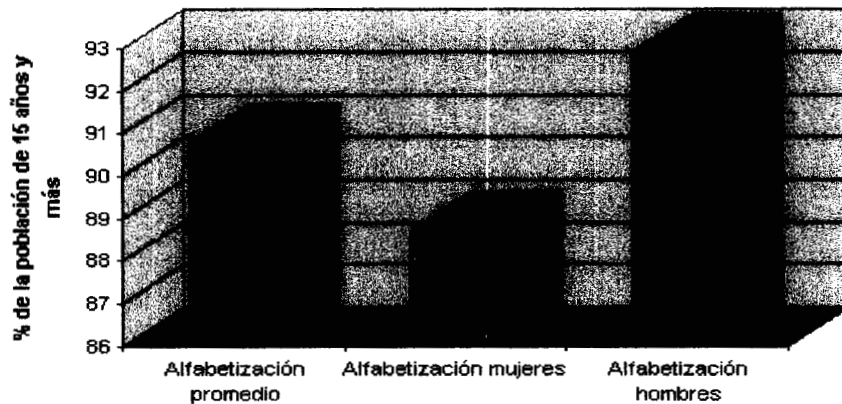
ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO



PIB PERCÁPITA, EN MÉXICO



ALFABETIZACIÓN EN MÉXICO



Fuente: Datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2000, PNUD, 2000.

Por lo que hace a la distribución del ingreso la situación muestra las tendencias observadas en América Latina, la concentración, en términos evolutivos se puede observar en el cuadro 7. Las profundas tendencias de inequidad se pueden observar en lo siguiente, hacia 1950 el primer decil de la población percibía en 2.43% del ingreso, hacia 1998 el mismo primer decil recibe ahora el 1.50% del ingreso, aunque el décimo decil percibía el 45.5% en 1950 y hacia 1998 el porcentaje había pasado a 38.10% ello no ha significado una mejor distribución del ingreso, refleja en todo caso la expansión de los estratos medios, y da cuenta en ese sentido de las profundas tendencias concentradoras del ingreso, lo cual a la luz de la noción de desarrollo humano constituye uno de sus obstáculos fundamentales. Ver Cuadro 8 y gráfica 4.

Cuadro 8 Evolución de la distribución del ingreso en México, 1950-1998													
(%)													
1950	1958	1963	1968	1970	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	
I	2.43	2.32	1.69	1.21	1.42	0.69	1.08	1.72	1.58	1.55	1.59	1.80	1.50
II	3.17	3.21	1.97	2.21	2.34	1.28	2.21	3.11	2.81	2.73	3.76	3.00	2.70
III	3.18	4.06	3.42	3.04	3.49	2.68	3.23	4.21	3.74	3.70	3.67	3.90	3.60
IV	4.29	4.98	3.42	4.23	4.54	3.80	4.42	5.32	4.73	4.69	4.64	4.90	4.70
V	4.93	6.02	5.14	5.07	5.46	5.25	5.73	6.40	5.90	5.74	5.68	6.00	5.80
VI	5.96	7.49	6.08	6.46	8.24	6.89	7.15	7.86	7.29	7.11	7.06	7.30	7.20
VII	7.04	8.29	7.85	8.28	8.24	8.56	9.11	9.72	8.29	8.92	8.74	9.00	8.90
VIII	9.63	10.70	12.70	11.40	10.40	8.71	12.00	12.20	11.40	11.37	11.34	11.50	11.50
IX	13.90	17.20	16.50	16.10	16.60	17.10	17.10	16.70	15.60	16.02	16.11	16.00	16.00
X	45.50	35.70	41.60	42.10	39.20	45.00	38.00	32.80	37.90	38.16	38.42	36.60	38.10

Fuente:1950-1977, Julio López: "La distribución del ingreso en México: estructura y evolución", en Cordera Rolando y Carlos Tello, *La desigualdad en México*, S. XXI, 1984, P. 268

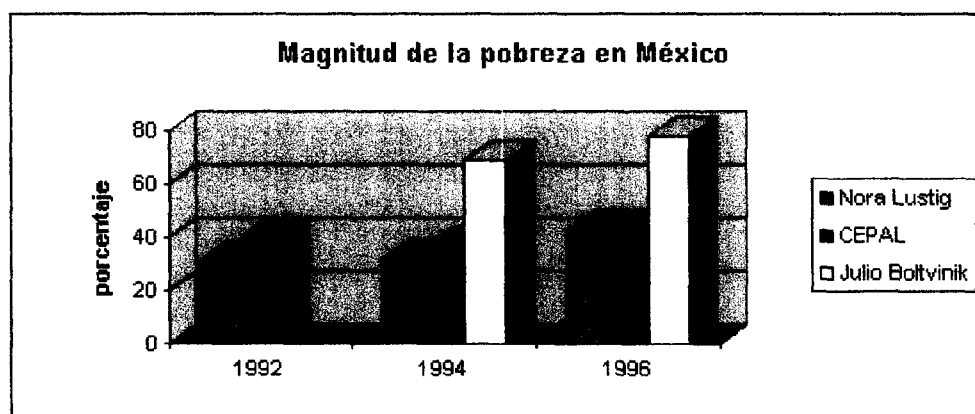
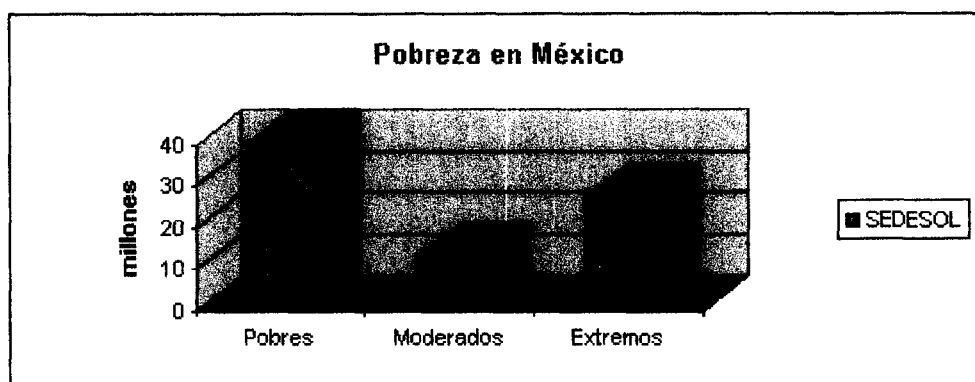
1984-1989: De la Torre, Rodolfo, "Alternativas económicas para la desigualdad y la pobreza en México" en Calva, José Luis: Distribución del ingreso y políticas sociales, Tomo, II, Juan Pablos Editor, 1995. p. 20

1992-1994: México Social, Estadísticas seleccionadas, Banamex, México, 1998,(con datos de INEGI, 1994)

1996-1998: Anexo Estadístico del 6º Informe de Gobierno, EZPL, 2000

Por lo que respecta a la pobreza las mediciones que ha efectuado SEDESOL dan cuenta de cuarenta millones de pobres a los cuales se dirigen los programas de atención a la pobreza, de otra parte mediciones efectuadas por académicos y organismos internacionales consideran cifras mayores como se puede ver en los gráficos respectivos a los estudios de Boltvinik, Lusting y la Comisión Económica para América Latina.

Gráfica 4



Fuente: Cordera Campos Rolando y Enrique González Tiburcio; "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia" en Millán B., Julio y Antonio Alonso Condeiro (Coords.), México 2030; FCE, 2000

**Algunas orientaciones de la política
social en América Latina desde la
óptica de la CEPAL**

Algunas orientaciones de la política social en América Latina desde la óptica de la CEPAL.

El contexto anteriormente referido da cuenta de la situación de la pobreza en América Latina en términos de una serie de rasgos muy genéricos, la panorámica de la pobreza muestra una condición persistente a pesar de programas sociales emprendidos para su combate, de ello dan cuenta diversos informes, algunos de los cuales han sido citados en el presente trabajo. Baste señalar que hacia 1999 su incidencia en América Latina se extendía al 35% de los hogares, en tanto la indigencia o pobreza extrema abarcaba al 14% de los hogares. Ello tiene una traducción en los siguientes términos, de 100 hogares en los países de la región 35 carecen de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

De otra parte la persistencia de la recesión económica con diversas características y ritmos en Latinoamérica ha propiciado una caída en el producto per cápita en porcentajes que fluctúan entre el -6% y el -9% a pesar de la leve recuperación que experimentó este indicador durante el transcurso del año 2000, año en el que incluso llegó a mostrar un abierto estancamiento en Ecuador y un incremento levemente superior al 1% en países como Colombia y Venezuela.¹ Hecho que se traduce, entre otros fenómenos, en el incremento de las tasas de desempleo abierto, basten algunos ejemplos; en Ecuador, Colombia y Venezuela la desocupación se incrementó de 9% a 14%, de 12% a 20% y de 11% a 14% respectivamente entre los años de 1997 y el 2000.²

¹ Comisión Económica para América Latina, Logros y desafíos en la lucha contra la pobreza, 2000, p. 36

² Ibid.

Ante ello se ha evidenciado que el crecimiento económico registrado durante el período reciente no se ha traducido en una mejoría o en un reparto equitativo de sus frutos, muy a pesar de la variación descendente en dos décimas de punto, al reducirse de 35.5% a 35.3% de los hogares. De ahí resulta que desde diversas posiciones, sean los gobiernos de la región, organismos de carácter internacional como la propia CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo e incluso el Banco Mundial se genere la idea de que es imperativo aumentar tanto el impacto como la eficiencia de las políticas sociales. Esto ha sido el producto de la interacción de diversos factores, de los que destacan:

- La persistencia de la pobreza como fenómeno generalizado en América Latina;
- Las políticas de ajuste estructural que, en algunos países, han producido una disminución del gasto social y han puesto énfasis en la necesidad de racionalizar el gasto público;
- El escaso conocimiento disponible sobre el impacto del gasto social y el convencimiento de que una baja proporción del mismo llega efectivamente a los pobres;
- La creciente exigencia de parte de los beneficiarios de los programas sociales por más y mejores bienes y servicios.

Sin embargo lo anterior ha de ubicarse en un contexto de las desigualdades y las asimetrías del orden global, una interesante caracterización de la globalización la observa como la dinámica característica de la evolución económica experimentada en distintos momentos por las diferentes regiones del mundo, la primera fase de dicha globalización se

ubicaría en el período comprendido entre los años de 1870 a 1913, la segunda fase iría de 1945 a 1973 y se caracterizaría para los países de la región como el período del “desarrollo hacia adentro”, dentro del cual se dieron los ritmos de crecimiento del PIB más altos de la historia, sin embargo en ambos períodos la característica básica habría sido la incapacidad de Latinoamérica para aproximarse a los niveles de crecimiento de los países desarrollados. La tendencia de crecimiento del PIB del período se presenta de la siguiente manera, experimenta un crecimiento del 1.4% en el período comprendido entre 1913-1950, se acelera a 2.7% entre 1950-1973 y disminuye a 0.4% en 1973-1998³.

El evidente rezago social en la región se presenta en el momento en que la globalización adquiere en la dimensión financiera su dinámica fundamental, acarreado la consiguiente crisis de la deuda, con los efectos frustrantes conocidos como la “década perdida”, acompañados por un crecimiento relativo y deficiente luego del intenso proceso de reformas económicas de carácter estructural entre mediados de los años ochenta y el comienzo de los noventa. En el cuadro número 9 muestra la evolución del ingreso per cápita a escala mundial, se puede observa un momento de convergencia en los niveles del producto interno bruto por habitante en los países desarrollados durante el segundo período de la globalización, 1950-1973, la “edad de oro” de la industrialización, que se prolonga de manera continua e ininterrumpidamente hasta 1990, aunque a un ritmo más lento, deteniéndose en el último decenio del siglo XX. La característica más destacada es el acentuado y sostenido aumento de las desigualdades entre

³ Comisión Económica para América Latina, *Desigualdades y asimetrías del orden global*, 2000, p.78.

países, tal como se observa en el caso de las disparidades interregionales, especialmente durante la segunda fase de la globalización.

Cuadro 9

Índices de desigualdad del ingreso per cápita en el mundo

	1870	1913	1950	1973	1990	1998
A. Índice de dispersión a/						
Países industrializados de la OECD	0.43	0.45	0.50	0.24	0.22	0.22
34 países	0.58	0.72				
48 países		0.70	0.87			
141 países			0.96	1.07	1.13	1.22
Países en desarrollo			0.85	0.93	0.94	1.04
América Latina y el Caribe			0.51	0.56	0.60	0.70
B. Desviación logarítmica promedio b/						
Países industrializados de la OECD	0.08	0.09	0.11	0.03	0.02	0.02
34 países	0.16	0.23				
48 países		0.24	0.33			
141 países			0.54	0.56	0.58	0.65
Países en desarrollo			0.53	0.50	0.42	0.51
América Latina y el Caribe			0.14	0.14	0.16	0.21

Fuente: Cálculos de la CEPAL sobre la base de Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Estudios de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001.

a/ Desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita.

b/ Promedio de los logaritmos de la razón media del PIB per cápita/PIB per cápita de cada país.

La etapa reciente de la globalización ha favorecido los rezagos sociales de la región, habría que considerar entonces lo anteriormente referido en el apartado anterior, en particular en lo que respecta a la educación, la protección social y el empleo. De hecho estas son las áreas críticas en las que se deben generar mecanismos y estrategias orientadas a generar una mayor capacidad de participación, tanto en el mundo global como en la construcción y beneficios del desarrollo económico. Ello ha dado origen a nuevos desafíos, tanto en el plano teórico como en el plano de las estrategias y programas contra la pobreza y la exclusión social, los cambios tecnológicos y la etérea condición de las relaciones laborales.

Así los principios fundamentales que orientan la política social se establecen a partir de la consideración de los negativos efectos y las desigualdades, tanto absolutas como relativas, generadas hoy día por la dinámica de la globalización, así el documento de la CEPAL titulado Equidad, desarrollo y ciudadanía, señala que:

" Frente a los desafíos del futuro en materia de derechos y desarrollo humano, convivencia y crecimiento económico, es preciso concebir la política social de forma más integrada, de modo que conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficacia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, superando a la vez la visión de que el Estado debe desempeñar el papel central"⁴

Los ejes de la política social en este contexto son la educación, el empleo y la protección social, atendiendo a la necesidad de hacer realidad los principios universales de las declaraciones sobre los principios de los derechos humanos y las cumbres mundiales de las Naciones Unidas. Equidad e integración social cobran así particular relevancia, estableciendo la necesidad de un consenso universal cuyo objetivo sea alcanzar y asegurar niveles de bienestar, expectativas de una vida segura y sostenible, proporcionando condiciones de acceso a bienes básicos de valor social:

"(educación, atención a la salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), así como con condiciones dignas de trabajo, lo que en conjunto significa el logro de las capacidades y habilidades necesarias para la plena participación social, económica y política de las personas"⁵

La interrelación entre factores políticos, sociales y económicos en un marco de equidad y desarrollo establece al tema de la política social como

⁴ Comisión Económica para América Latina, Equidad, desarrollo y ciudadanía, 2000, p.72

⁵ Ibid.

esencialmente político y económico. Los principios básicos que orientan en este sentido a la política social son entonces los que están orientados por los principios básicos de los derechos humanos, tenemos los siguientes:

a. La universalidad; aparece como un principio ético básico, se pretende mediante ella garantizar la condición de ciudadanía a través de determinados beneficios y protecciones (derechos) para que sus potenciales beneficiarios participen dentro de ellos tanto en términos de cantidad como de calidad. La intención principal es hacer frente a las fuertes tendencias excluyentes de la dinámica social contemporánea mediante la realización de un principio ético fundamental a través de generar condiciones para el acceso a los beneficios de las políticas sociales, de hecho la orientación antipaternalista se pone en evidencia cuando se señala la diferencia entre gratuidad y principio de universalidad, pues este principio implica que se asegure la protección para quien no pueda de manera autónoma acceder a ella, pues se pide una contribución específica mediante el pago de impuestos o una prueba de medios disponibles por parte del solicitante, de ahí que en el contexto de restricciones presupuestarias se encuentre uno de los principales obstáculos a la realización de este principio, más aún cuando a ello se ha de agregar la necesidad de acuerdos sociales y políticos. En razón de ello es que se propone que:

“ El énfasis en políticas sociales integrales, sectoriales o selectivas debe estar determinado por la profundidad y naturaleza específicas de la pobreza en cada país o comunidad. La selectividad es más importante cuando la pobreza (o uno de sus aspectos) está muy concentrada en ciertos grupos de población o espacios geográficos, y cuando la capacidad de ejecución es buena. Los programas selectivos son particularmente útiles cuando se trata de proveer beneficios para personas y familias que están en la pobreza extrema”⁶

⁶ Ibid.

- b. La solidaridad, que aparece en este sentido como una participación diferenciada en el financiamiento de la política social en función de la capacidad económica de las personas, se trata ante todo de un criterio de equidad a fin de establecer una interrelación entre el bienestar individual y el bienestar colectivo.
- c. La eficiencia, que busca ante todo los mejores resultados para una cantidad determinada de recursos, de hecho en el contexto de restricciones financieras contemporáneas y los procesos de democratización que experimentan diversos países latinoamericanos, la eficacia se vincula no solo a una visión técnico-administrativa de la agenda pública, sino igualmente a la dimensión política de los regímenes en cuanto a la transparencia, organización y gestión global de los servicios y las prestaciones, ajustándose ante todos a los principios anteriormente referidos de universalidad y solidaridad.
- d. El criterio de equivalencia es un principio fundamental sobre todo en términos de equidad, y que resulta de particular importancia por ejemplo en la estructuración de los sistemas de pensiones, pues por ejemplo en este caso se trata ante todo de que los beneficios deben reflejar los esfuerzos del ahorro a lo largo de la vida de los asegurados.
- e. El carácter integral de la política social, es un principio de cardinal importancia toda vez que considera la importancia de las variables macroeconómicas,

“... el crecimiento económico y la política macroeconómica son determinantes en la generación de empleo y en la estructura de oportunidades laborales y, por ende, en las posibilidades de ingresos y de superación de la pobreza. De allí que el patrón de crecimiento resulte generalmente de mayor impacto que las mismas políticas laborales, más aún cuando los sistemas de

protección social están ligados a la condición de asalariados formales”⁷

En términos de derechos humanos y equidad la dimensión integral de la política social implica fijar como una de las primeras prioridades, la protección y promoción de la población pobre, considerando a la educación, la promoción a la salud, la atención sanitaria y el empleo por su efecto en cadena como fuente de ingresos.

A lo anterior se agrega las responsabilidades y la gestión pública en dimensiones como:

- a. Las responsabilidades públicas que tiene el Estado tanto en la orientación y ejercicio en la promoción de los derechos, sobre todo ante la profunda desconfianza y descrédito de la intervención estatal en la vida social de los países del orbe y el embate de orientaciones privatizadoras en áreas de la vida social.
- b. Regulación y participación privada en los sectores sociales que, luego del peso específico que ha adquirido el mercado como mecanismo para la asignación de recursos, hace necesaria la intervención pública en aras de impedir la formación de mecanismos que obstaculicen la generación de condiciones de acceso a los servicios y protección sociales.
- c. Prestación de los servicios y asignación de los subsidios atendiendo a los criterios de eficacia, pues ello resulta de las transformaciones que en la asignación de recursos están experimentando los mecanismos de intermediación política que, hasta antes de las políticas de ajuste estructural orientaban las estrategias de la política social. De hecho la

⁷ Ibid., p.78

presencia en algunos países de la región de la oferta privada en la prestación de servicios, y la reestructuración de la intervención pública, hacen necesario mantener el principio de equidad como una responsabilidad del sector público ante cualquier pretensión de responsabilizar al sector privado de la realización de dichos principios.

Dentro de estas orientaciones el derecho a una vida digna se constituye en una prioridad en la lucha contra la pobreza, aspecto en el cual resultan claves las siguientes dimensiones:

- a. La naturaleza y medición de la pobreza resultan importantes en tanto el objetivo primordial de su superación es un reto fundamentalmente ético, de tal suerte que ello se constituye en un ejercicio de la voluntad política, en este sentido la medición de la pobreza implica a la vez una visión particular del problema en el que se realzan los aspectos meramente técnico-instrumentales. De hecho el enfoque propuesto en cuanto a la medición de la pobreza, y su contraparte, es decir el bienestar, no se identifica con los bienes y servicios ni con el ingreso para hacerse de los mismos, sino con respecto a la búsqueda de la adecuación de los bienes económicos con respecto a las oportunidades de que gocen las personas para convertir esos bienes económicos en capacidades para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturales particulares. Este enfoque de la pobreza, sustentado en los trabajos de Amartya Sen, propone crear las posibilidades en términos de un contexto de oportunidades para emanciparse de la pobreza, aspecto en el que hemos profundizado en el primer apartado de este trabajo.

- b. Algunos criterios para formular programas contra la pobreza se han de establecer en función del carácter integral de la pobreza atendiendo a su multidimensionalidad, se proponen en este sentido apoyos inmediatos y directos a las poblaciones en situaciones de pobreza, estableciendo que las acciones públicas se realicen con oportunidad, es decir que la acción pública resulte prácticamente inmediata, buscando además la maximización de los resultados.
- c. Mejorar y potenciar la integración económica y social de los pobres.

Dentro de los debates a propósito del desarrollo, la desigualdad internacional ha sido uno de los temas de anclaje para explicarla a través de dos vertientes, en una primera se asegura que la desigualdad es resultado de factores nacionales, mientras que otra la ubica en términos de contextos internacionales que tienden a generar o reproducir las desigualdades existentes.

La última posición es la que ha mantenido la CEPAL, pues considera que en el mundo no se da una verdadera igualdad de oportunidades, ni en el nivel local de los países ni en el plano internacional, en razón de ello la desigualdad se reproduce a través de los mecanismos de mercado, y que uno de los medios a través de los cuales será posible enfrentar los avatares de la racionalidad que acompaña al mercado es el desarrollo institucional de los países que propiciará la cohesión social, propicia a la acumulación del capital humano y el desarrollo de la capacidad tecnológica, de ahí la importancia que desde esta perspectiva se le otorga aún al Estado-nación.

El informe sobre el desarrollo humano de 1990 del PNUD.

Este documento aparecido en el año de 1990 ha sido un muy polémico, plantea que el desarrollo humano en cierta medida depende del "individuo", pues considera que tal desarrollo es el proceso de "incrementar las posibilidades de elección de las personas", sustentado en las capacidades y titularidades de Amartya Sen asegura que las posibilidades de elección permiten un mayor ingreso, así como una razonable oportunidad de las personas para desarrollar su potencial y "llevar una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus necesidades e intereses" (*Informe*, 1990).

A partir de entonces el Informe ha sido publicado anualmente y durante la última década desarrolló los siguientes temas:

1990: desarrollo humano

1991: financiamiento del desarrollo humano

1992: mercados globales

1993: participación de la gente

1994: seguridad humana

1995: igualdad entre géneros

1996: crecimiento y desarrollo humano

1997: pobreza humana

1998: consumo y desarrollo humano

1999: globalización con un rostro humano

2000: derechos humanos y desarrollo humano

El *Informe* de 1997 resulta particularmente interesante pues está enfocado al tema de la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, no limitándose al análisis de la pobreza desde el punto de vista de la importancia de los ingresos, pues se destaca que si durante el siglo se logró la disminución drástica de la pobreza ello será posible durante el siglo XXI, requiriéndose sólo el 1% del ingreso global. Citemos el referido informe:

"En coherencia con la temática de este año, el *Informe* introduce un nuevo indicador, el *Índice de Pobreza Humana*. En él se toman en cuenta las privaciones más básicas, tales como una vida corta, falta de educación básica y falta de acceso a recursos. Dado que el IPH no utiliza el ingreso como indicador de privación, sus resultados no coinciden exactamente con los que se obtiene utilizando una línea de pobreza de 1 dólar diario; en todo caso, ambos métodos muestran que más de un tercio de la población mundial es pobre.

La estrategia planteada para reducir la pobreza tiene seis puntos. 1) Es necesario que las personas tengan poder de decisión y puedan participar directamente en la toma de decisiones relevantes en sus vidas. 2) Alcanzar la igualdad entre géneros, como camino para erradicar la pobreza. 3) El crecimiento económico debe ser dirigido hacia los pobres. Para esto, algunos elementos necesarios son: el pleno empleo como prioridad de la política económica, la disminución de la desigualdad en distribución de recursos, y la adopción de una serie de acciones dirigidas a reducir la pobreza rural. 4) Aprovechar las crecientes oportunidades que ofrece la globalización para superar la pobreza. 5) Los Estados deben admitir su obligación de proveer salud y educación a la población, así como facilitar una mayor participación civil y procurar un fortalecimiento de la base democrática. 6) La ayuda internacional debería tender a la prevención y resolución de conflictos, condonar la deuda de los países más necesitados, incrementar el monto de ayuda y enfocarlo mejor, abrir los mercados para fomentar las exportaciones de los países con menos desarrollo, y fortalecer el liderazgo de las Naciones Unidas."⁸

⁸ Mancero Javier. *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001, p. 16.

El Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera a las personas como objetivos finales, beneficiarios del desarrollo y no meros participantes y enfatiza a las políticas distributivas por sobre los sistemas de producción. En esta línea el más reciente informe, correspondiente al año 2000, pondera el tema de los derechos humanos, anclado en las libertades básicas, el ser libre de discriminación, de las necesidades económicas, de las amenazas a la seguridad personal y a la justicia, se pondera la libertad para tomar decisiones, expresar opiniones y tener un trabajo decente. Hoy día las amenazas a los derechos humanos provienen de los conflictos armados internos, el debilitamiento institucional de los gobiernos y la marginación de los países pobres.

A efecto de lograr lo anterior se establece como necesidad:

"1) Fortalecer los mecanismos sociales, mediante normas, instituciones, reconocimiento jurídico y un entorno económico adecuado. 2) Contar con una democracia inclusiva, que proteja los derechos de las minorías, garantice la separación de poderes, no restrinja la libertad de expresión, posea un sistema transparente de formulación de políticas y evite el predominio de intereses de los grandes grupos económicos. 3) Erradicar la pobreza. 4) Extender el sistema de derechos humanos a escala mundial, superando la exclusiva concentración de los Estados en problemas internos, utilizando los convenios comerciales internacionales para garantizar el respeto a los derechos humanos y fomentado la participación de los países menos desarrollados en la toma global de decisiones. 5) Desarrollar la información estadística e indicadores sobre los derechos humanos como instrumentos para evaluar el desempeño de los agentes públicos y privados, nacionales e internacionales, y movilizar la opinión pública. 6) Impulsar el compromiso de las entidades y la sociedad civil, mediante la evaluación interna de la situación de los derechos humanos, la corrección de aspectos discriminatorios en las legislaciones, la difusión de los derechos humanos a través de la educación y los medios de comunicación, la formación de alianzas para el apoyo y la acción, y la promoción de un entorno económico favorable. 7) Aprovechar la mayor interdependencia mundial para fortalecer la cooperación internacional, movilizar el apoyo de las empresas multinacionales a los derechos humanos,

fortalecer iniciativas regionales, prevenir la paz e incrementar la eficiencia de la jurisdicción internacional.”⁹

En este sentido resulta particularmente interesante los indicadores con los cuales se mide la libertad como un componente del desarrollo humano, lo cual resulta particularmente significativo para las democracias emergentes de los países del orbe.

La libertad se mide a partir de los indicadores listados a continuación:¹⁰

Derecho a:

- ❖ . viajar en el propio país
- ❖ . viajar al exterior
- ❖ . asociarse pacíficamente
- ❖ . impartir ideas y recibir información
- ❖ . vigilar las violaciones a los derechos humanos
- ❖ . un lenguaje étnico

Libertad de rechazar:

- ❖ . trabajo infantil o forzado
- ❖ . permisos de trabajo obligatorios
- ❖ . asesinatos o “desapariciones” extrajudiciales
- ❖ . tortura o coerción
- ❖ . pena capital
- ❖ . castigo corporal
- ❖ . detención ilegal
- ❖ . adhesión obligatoria a un partido u organización
- ❖ . religión o ideología estatal obligatoria en las escuelas
- ❖ . control de las artes
- ❖ . censura política de la prensa
- ❖ . censura a la comunicación por correo o intervención telefónica

❖ Libertad para:

- ❖ . oposición política pacífica
- ❖ . elecciones multipartidistas por votación secreta y sufragio universal
- ❖ . igualdad legal y política de la mujer
- ❖ . igualdad social y económica para las mujeres

⁹ Ibid.,p. 18.

¹⁰ Ibid.,p.30.

- ❖ . igualdad social y económica para minorías étnicas
- ❖ . periódicos independientes
- ❖ . edición de libros independiente
- ❖ . redes de radio y televisión independientes
- ❖ . tribunales independientes
- ❖ . sindicatos independientes

- ❖ Derecho legal a:
 - ❖ . tener una nacionalidad
 - ❖ . ser considerado inocente mientras no se demuestre culpabilidad
 - ❖ . recurrir a ayuda legal gratuita cuando se necesite
 - ❖ . ser juzgado en público
 - ❖ . no permitir el registro domiciliario policial sin una orden judicial
 - ❖ . no permitir el embargo arbitrario de bienes personales

- ❖ Derecho personal a:
 - ❖ . matrimonio interracial, interreligioso o civil
 - ❖ . igualdad de sexos durante el matrimonio y para procedimientos de divorcio
 - ❖ . homosexualidad entre adultos
 - ❖ . practicar cualquier religión
 - ❖ . determinar el número de hijos propios

Las recomendaciones de política de los informes a través de los años se refieren tanto al ámbito de las naciones como al global, centrando la atención en la redefinición de la relación entre Estado y mercado así como la eliminación de las disparidades de género, destacando la consolidación del desarrollo humano, concepto basado en la importancia de la seguridad humana a través de nuevas formas de desarrollo institucional. Una de las críticas que mas frecuentemente se le hace a este enfoque es que sus planteamientos tan generales dificultan notablemente su utilidad en la instrumentación de políticas.

Programas de desarrollo regional en México

Los reportes de los programas de desarrollo en México llevados a cabo dentro del ejercicio presupuestal del ramo 20 para el ejercicio 2001 establecen la prioridad de los siguientes programas empleo temporal, crédito a la palabra, jornaleros agrícolas, maestros jubilados, servicio social comunitario y conversión social por un monto aproximado de 23, 799.9 millones de pesos, y tienen un monto de recursos prioritarios para las entidades históricamente mas marginadas del país, Chiapas, Guerrero e Hidalgo. Sin embargo la información disponible respecto a la evaluación de los programas, de acuerdo a la información disponible, es sumamente vaga pues no da cuenta de las modalidades de acciones implementadas, se reducen al mero ejercicio presupuestal en términos del número de programas llevados a cabo en distintas entidades bajo criterios de empleos generados, créditos otorgados, obras y proyectos, la lógica bajo la cual son llevados a cabo no es expuesta.

Principales programas de desarrollo regional 2001

DESARROLLO SOCIAL PRESUPUESTO EJERCIDO (Miles de pesos)

Estado/ Programa	Empleo Temporal	Crédito a la Palabra	Jornaleros Agrícolas	Maestros Jubilados	Servicio Social Comunitario	Conversión Social	Total
Aguascalientes	17,552.1	2,598.6	0.0	1,053.1	1,650.6	523.5	23,377.9
Baja California	64.4	0.0	4,186.4	486.2	458.9	1,631.0	6,826.9
Baja California Sur	8,082.6	0.0	4,907.7	489.9	362.5	154.4	13,997.1
Campeche	53,985.2	18,000.0	0.0	1,002.1	2,686.8	1,006.0	76,680.1
Coahuila	43,607.4	0.0	0.0	2,118.5	3,290.3	4,246.7	53,262.9
Colima	15,087.6	4,047.2	0.0	292.5	565.1	610.5	21,502.9

Chiapas	156,324.4	27,528.2	0.0	786.6	2,526.9	848.3	188,014.4
Chihuahua	34,055.1	37,003.9	408.2	2,247.4	2,810.5	4,250.0	80,775.1
Durango	11,628.9	33,376.0	2,655.0	996.8	2,945.6	349.0	51,951.3
Guanajuato	11,432.3	49,334.8	0.0	648.8	2,608.8	2,467.3	66,492.0
Guerrero	138,468.0	16,409.0	10,082.1	2,188.7	1,399.8	950.0	169,497.6
Hidalgo	80,245.3	17,500.0	4,853.8	425.6	5,491.0	265.9	108,781.6
Jalisco	0.0	33,926.5	1,943.3	1,563.3	1,371.8	1,068.5	39,873.4
México	62,541.8	10,328.6	0.0	2,164.9	1,953.6	3,241.2	80,230.1
Michoacán	63,004.4	37,000.0	5,351.1	1,990.3	3,299.0	4,086.3	114,731.1
Morelos	22,804.2	5,881.1	5,528.0	871.5	3,433.6	631.1	39,149.5
Nayarit	26,145.1	14,119.7	5,804.8	516.7	2,012.9	1,119.9	49,719.1
Nuevo León	0.0	8,965.6	0.0	421.4	1,180.4	505.0	11,072.4
Oaxaca	104,004.1	52,293.4	4,737.6	1,284.4	660.0	1,917.7	164,897.2
Puebla	14,946.4	35,873.5	9,029.0	1,378.7	3,903.5	1,416.3	66,547.4
Querétaro	47,326.4	11,302.1	0.0	1,487.5	1,161.8	1,488.6	62,766.4
Quintana Roo	7,091.9	4,599.8	0.0	255.0	128.7	196.0	12,271.4
San Luis Potosí	34,336.2	18,485.6	3,184.0	1,053.6	1,943.8	2,031.1	61,034.3
Sinaloa	12,730.9	12,809.6	10,113.3	362.0	583.4	995.8	37,595.0
Sonora	35,984.7	8,057.0	6,015.5	2,012.0	2,738.4	2,672.6	57,480.2
Tabasco	31,194.5	2,000.0	0.0	924.8	1,818.6	406.2	36,344.1
Tamaulipas	13,650.4	14,153.4	2,510.4	2,152.7	3,090.3	239.8	35,797.0
Tlaxcala	27,601.0	8,109.0	0.0	1,395.7	3,909.9	1,384.7	42,400.3
Veracruz	45,598.2	24,500.0	6,588.9	2,164.9	4,906.1	1,260.1	85,018.2
Yucatán	46,923.0	0.0	0.0	0.0	383.3	1,953.0	49,259.3
Zacatecas	59,175.7	4,050.0	0.0	1,006.4	2,431.4	586.2	67,249.7
Subtotal	1,226,492.2	512,252.6	87,899.1	35,832.0	67,707.3	44,502.7	1,974,685.9
Nivel Central			5,432.7	2,333.3	31,855.9	55,000.0	94,621.9
Total	1,226,492.2	512,252.6	93,331.8	38,165.3	99,563.2	99,502.7	2,069,307.8

RAMO 20.- DESARROLLO SOCIAL

RAMO 20.- DESARROLLO SOCIAL
PRINCIPALES PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL, 2001*
METAS ALCANZADAS

	Empleo	Productor	Persona	Estímulo	Beca	Proyecto
Aguascalientes	6,085	1,949	-	135	1,334	8
Baja California	607	-	24,528	72	389	13
Baja California Sur	3,434	-	11,712	170	258	2
Campeche	19,506	11,152	-	205	1,234	7
Coahuila	13,083	-	-	341	2,277	54
Colima	7,959	3,373	-	45	1,111	9
Chiapas	47,475	45,180	-	136	1,091	34
Chihuahua	16,735	26,621	2,086	330	1,742	42
Durango	4,785	21,327	19,584	126	1,685	7
Guanajuato	3,171	32,894	-	133	784	28
Guerrero	40,389	16,409	82,593	496	1,308	9
Hidalgo	30,466	40,964	59,399	108	2,322	4
Jalisco	-	43,213	9,704	338	711	26
México	23,640	15,260	-	308	889	22
Michoacán	16,443	42,358	17,041	302	2,018	71
Morelos	9,206	5,906	8,282	185	2,108	5
Nayarit	9,326	11,519	18,381	72	1,314	16
Nuevo León	-	9,484	-	85	1,148	9
Oaxaca	51,790	94,666	59,269	265	822	25
Puebla	8,876	34,834	80,987	147	2,136	27
Querétaro	15,685	7,377	-	189	474	27
Quintana Roo	2,980	3,297	-	27	218	9
San Luis Potosí	12,332	22,452	86,841	159	781	15
Sinaloa	5,289	12,089	105,402	93	545	14
Sonora	17,690	3,704	38,558	278	1,192	15
Tabasco	13,228	3,636	-	143	820	4
Tamaulipas	5,855	16,235	2,502	406	1,095	4
Tlaxcala	9,337	8,313	-	176	1,717	10

Veracruz	15,187	42,579	51,965	208	2,282	24
Yucatán	14,953	-	-	-	218	29
Zacatecas	23,385	3,954	-	127	593	5
Subtotal	448,897	580,745	678,834	5,805	36,616	574
Nivel Central		-	-		16,836	38
Total	448,897	580,745	678,834	5,805	53,452	612

**Programas de Desarrollo Regional del Ramo 20
Presupuesto Ejercido y Metas Alcanzadas 2001*
Resumen Nacional**

Programa	Presupuesto (millones de pesos)	Participación respecto al total (%)	Unidad de medida	Metas 2001
Empleo Temporal	1,226.5	54.8	Empleo	448,897
Crédito a la Palabra	512.2	22.9	Productor	580,745
Fondos Regionales Compensatorios	33.5	1.5	Obra/Proyecto	580
Atención a Zonas Áridas **	29.2	1.3	Proyecto	n.d.
Productores Agrícolas de Bajos Ingresos (FIDA-Yucatán) **	24.0	1.1	Productor	n.d.
Atención a Comunidades Indígenas **	43.9	2.0	Proyecto	n.d.
Jornaleros Agrícolas	93.3	4.2	Persona	678,834
Fondo de Coinversión Social	99.5	4.4	Proyecto	612
Servicio Social Comunitario	99.6	4.5	Beca	53,452
Maestros Jubilados	38.1	1.7	Estímulo económico	5,805
Capacitación y Fortalecimiento Institucional	26.6	1.2	Evento	712
Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales	9.8	0.4	Proyecto	20
Total	2,236.2	100.0		

*Cifras de cierre preliminar.

** El presupuesto de estos programas corresponde a información reportada para el Primer Informe de Gobierno 2001.

Fuente: SEDESOL, Dirección General de Planeación.

Conclusiones

La exposición realizada en el presente trabajo no ha pretendido ser sino una aproximación a la temática de la pobreza y el desarrollo en el contexto de la economía global, sin embargo en tanto ejercicio de aproximación permite establecer algunas consideraciones a la temática abordada.

1. La dinámica de una economía global que funciona en tiempo real establece una geometría variable en lo social que se traduce en procesos generadores de pobreza y exclusión sociales, en base a la noción expuesta en este trabajo se puede decir que, en el modo en que esta dinámica se presenta hoy en día, la monopolización de recursos hoy día es uno de los mecanismos primarios en la generación de la pobreza.
2. En esta medida, y luego de las formas y parámetros desde las cuales ha sido medida y conceptualizada la pobreza, fundamentalmente en la tradición cepalina y las orientaciones que dentro de la última etapa de la modernización identifican a este período como globalización, se ha dado lugar propuestas para la medición de la pobreza que amplían las interpretaciones y posibilidades de lectura para dar una panorámica más amplia de la dinámica de la pobreza en América Latina y el mundo.
3. De esta forma han surgido mediciones como la del índice de desarrollo humano, una metodología propuesta por la ONU para calificar la calidad de vida de la población en términos de capacidades

básicas de los individuos que, precisamente en el horizonte de las fuertes tendencias a la monopolización de los recursos permitan el desarrollo de las capacidades básicas de los individuos en base a tres indicadores, es decir la esperanza de vida de 85 años, la alfabetización completa de adultos y niños en edad escolar, la alfabetización completa de adultos y de niños con acceso a la educación básica y media.

4. Dada la información disponible en el presente trabajo presentamos datos referentes a estos grupos sociales considerando su vulnerabilidad, y teniendo como referente el contexto de profunda inequidad en el que el quintil más rico del mundo recibe el 85% de los ingresos mundiales, mientras que el quintil más pobre apenas recibe el 1.4% del mismo, de tal suerte que en América Latina el 20% más rico de América Latina y el Caribe, posee el 82% de la riqueza, mientras el 20% más pobre se queda con el 1.4%.
5. En este sentido los lineamientos y parámetros para la medición de la pobreza, se han vinculado así de manera directa a la problemática del desarrollo, enfocando las dimensiones teóricas y prácticas hacia la recomendación de programas en los que destacan dimensiones de la vida social consideradas de poca importancia hasta época reciente, pues si bien es cierto que los factores de carácter demográfico, económico y social han formado parte de los diagnósticos y sugerencias a integrar en los programas de política social, hoy día las profundas tendencias hacia la fragmentación social apuntan como contraparte de la desintegración social, construcciones

institucionales que consideren la gravitación que debe de tener los principios de universalización de derechos, sin dejar de lado por supuesto a los grupos que de tiempo atrás a las profundas transformaciones sociales presentes se han venido presentando vulnerables y rezagados.

6. De esta suerte la superación de la pobreza aparece como un imperativo ético y político, en cuya doble dimensión la articulación y desarrollo de la ciudadanía establecen las vertientes fundamentales de la participación colectiva, la cual resulta a todas luces indispensable a fin de enfrentar las tendencias disgregadoras y la fragmentación social vinculadas a la globalización.
7. De esta forma el hecho de que un país logre disminuir de manera significativa la pobreza, habrá de resultar en la medida que sus instituciones políticas experimenten una democratización profunda, en la que intervenga de manera fundamental acciones de participación ciudadana, sobre todo en términos de generar la posibilidad de rendir cuentas sobre las políticas públicas, lo cual implica una apertura en la reglamentación de la vida económica y política. Ello es propuesto por los programas de organismos internacionales como una forma de enfrentar la expansión del desarrollo económico sustentado de manera básica, en la lógica de mercado.
8. En este sentido el fortalecimiento de la democracia, aparece como un elemento fundamental del Plan de las Naciones Unidas para

el Desarrollo, de tal suerte que ello se traduzca en elemento sustantivo de la justicia distributiva, sino, igualmente en la construcción de redes de solidaridad social.

9. Lo anterior redundaría en el fortalecimiento de los derechos humanos, pues en la medida en que la supervisión de las acciones de gobierno corre a cargo de la ciudadanía, ésta contribuye a profundizar la orientación de las reglamentaciones que coadyuvan no solo al mejoramiento de la administración pública, sino, también al combate a la corrupción y a la superación de la lógica patrimonialista y corporativa con la que se han llevado a cabo las estrategias de la política social.
10. De hecho, bajo esta óptica se vincula la eficacia de gobierno a la capacidad de gestión pública, y a la gobernabilidad, a través del incremento de organizaciones no gubernamentales, que contribuyen a la atención de núcleos de población excluidas; por ejemplo en el caso de menores y adultos mayores en situación vulnerable.
11. De ahí que en cuanto a que los parámetros de medición de la pobreza se sustenten hoy día en criterios que rebasan las dimensiones técnicas de la pobreza, tales como la concentración del ingreso, la canasta básica de necesidades, etc., y se planteen mediciones como el del Índice del Desarrollo Humano sustentado en principios fundamentales de los Derechos Humanos, estemos no solamente frente a una discusión novedosa, sino igualmente frente a una nueva realidad en la cual la dinámica del desarrollo y la economía global

aparezcan en un horizonte temporal que rebasa en mucho no solo el ejercicio de una prognosis sobre el bienestar de la población, sino frente a la necesidad de una transformación de las conceptualizaciones y diseño de las políticas institucionales que habrán de abandonar la estrechez de la visión del desarrollo como simple distribución de la riqueza y acceso a los beneficios del crecimiento económico, para hacer explícita la necesaria construcción de formas de convivencia orientadas por el restablecimiento de las dimensiones valorativas y normativas a nivel de la convivencia política. En el caso mexicano de por medio en ello va en ello no solo el reconocimiento de que la pobreza afecta hoy día a 53.7 millones de pobres, es decir un poco más de la mitad de la población, sino que de hecho ello se constituye en un problema ya de seguridad nacional en el contexto de una sociedad global, asumir lo anteriormente señalado es una cuestión no solamente académica, implica la aceptación de que la evidencia de la realidad nos remite de manera acusante a retomar las orientaciones de la política social contenidas en el PNUD, el cual plantea como prioridad la disminución de la pobreza a nivel mundial a un 50% de los niveles actuales para el año 2015, de ahí la importancia de las orientaciones políticas en los ya extensos y en ocasiones agotados procesos de democratización de la región, uno de los ingredientes fundamentales en esta discusión más allá del desarrollismo.

Bibliografía

- "El conocimiento de la pobreza", *Revista de Comercio Exterior*, no. 4, abril 1992.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Desarrollo, más allá de la economía*. BID, Washington, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina frente a la desigualdad*, Nueva York, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social en América Latina*, BID. Washington, D.C. 2000.
- Bolvinik J. Y Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 2000.
- Comisión Económica para América Latina. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ONU, 1997.
- Comisión Económica para América Latina, *Panorama Social de América Latina*, edición 1991 núm. 517/518, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina, *Desigualdades y asimetrías del orden global*, 2000.
- Comisión Económica para América Latina, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, 2000.
- Comisión Económica para América Latina, *Panorama Social de América Latina*, 1999-2000, ONU.
- Comisión Económica para América Latina, *Logros y desafíos en la lucha contra la pobreza*, 2000..
- Dos Santos Mario, Calderón Fernando, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Chile, FCE-CLACSO, 1991.
- Duahu, Emilio, "Estado benefactor, política social y pobreza", en *Sociológica* no. 10, sep.-nov- 1995.
- Hernández Alfredo. "La sociedad disciplinaria en América Latina". *Este País*, no.8.
- Lechner Norberto, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1986.
- Lechner, Norbert. "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", en *Sociológica*, núm. 19, UAM-A, México, mayo-agosto 1992.

Lusting Nora, "El gran desafío de América Latina y el Caribe: Abatir la pobreza y reducir la desigualdad . mimeo.

Mancero Javier. *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001.

Martucelli, Svampa. "Notas para una historia de la sociología latinoamericana", en *Sociológica*, no. 23, sep-dic. 1993.

Navarro Martínez E. *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta, 2000.

Tilly Charles. *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial, 2000.

Weber Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

Zermño Sergio. "El fin de un ciclo estatal mexicano" en *Este País*, México, n. 77, agosto 1997.