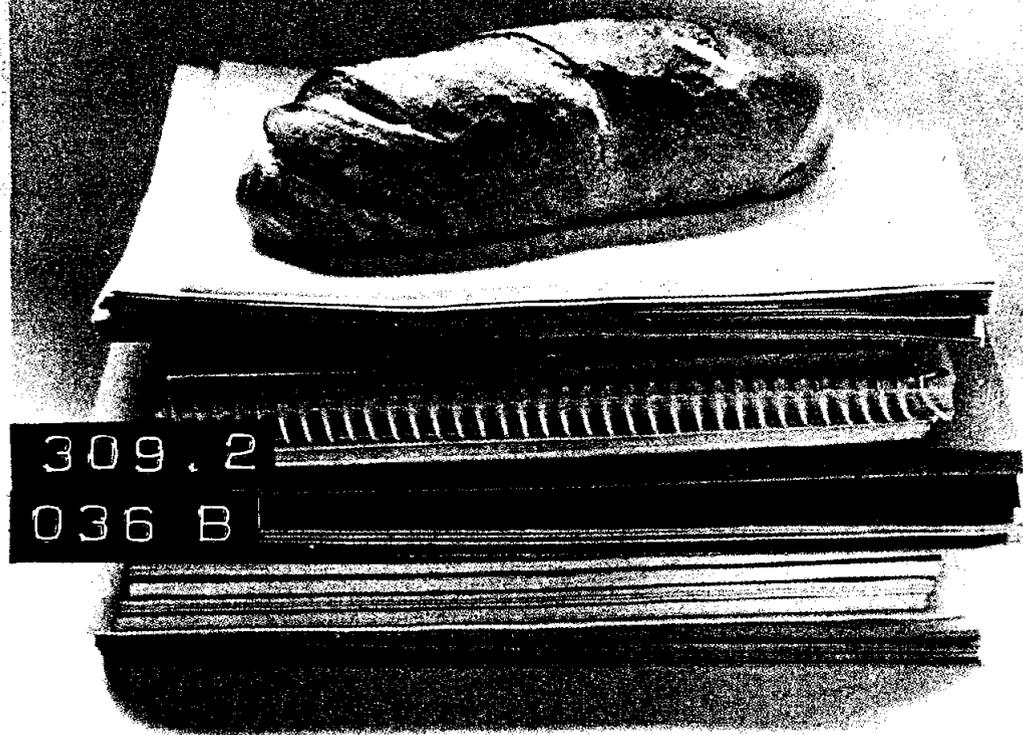




# BUSCANDO LA EQUIDAD



309.2  
036 B

**PREALC**

2124 04

El presente libro forma parte de los resultados del proyecto de investigación titulado "Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas" desarrollado por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS) y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y patrocinado por el Gobierno de Holanda. El estudio analiza el carácter, nivel y causas estructurales de la pobreza en América Latina, con el fin de proponer una forma de enfrentar este problema en el contexto de una estrategia global de desarrollo. Para tal efecto se hacen múltiples estudios de caso en diversos países de la región, que diagnostican la satisfacción de determinadas necesidades básicas y evalúan los resultados de las políticas aplicadas para satisfacerlas. Adicionalmente se examinan las características y ofrecen soluciones generales relativas a los principales problemas económicos y políticos que enfrentarían las estrategias de desarrollo equitativo.

El estudio está estructurado en cinco capítulos que abordan sucesivamente los siguientes temas. Las posibilidades y problemas de articular una estrategia de desarrollo en torno a la satisfacción de las necesidades básicas. Un diagnóstico del grado de satisfacción de dichas necesidades y una propuesta de políticas tendientes a resolver los problemas de alimentación y vivienda. Una propuesta de crecimiento equitativo como una forma de enfrentar estructuralmente el problema de la pobreza. Un análisis de la relación entre empleo y necesidades básicas y de las políticas de empleo. Finalmente de las políticas de participación popular y desarrollo en la base.

El trabajo alcanza múltiples conclusiones respecto de cada uno de los temas que analiza y, además, da cuenta de la diversidad de situaciones que existen en América Latina. Su mensaje central, sin embargo, es que el problema de la pobreza debe ser enfrentado en forma integral e integrada. Esto es, la satisfacción de las necesidades básicas requiere de la definición e implementación de una estrategia de desarrollo que modifique elementos centrales del actual estilo de desarrollo y no sólo de políticas sociales aisladas. Adicionalmente, la viabilidad técnica y política de dicha estrategia en gran medida depende de que existan efectivos canales de participación para toda la población. Resulta indispensable hacer este tipo de consideraciones en un momento, como el actual, en que la región se propone hacer ajustes estructurales para cerrar su brecha externa. Este libro ofrece ciertas recomendaciones para cerrar la brecha social que también ha tendido a agudizarse en la región. La consideración conjunta de estos problemas y sus soluciones permitirá enfrentar los grandes desafíos socioeconómicos de América Latina.

ISBN: 92-2-305762-0

Precio: US\$ 7



# **BUSCANDO LA EQUIDAD**

**Planificación para la satisfacción  
de las necesidades básicas**

**PREALC**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, Países Bajos 1986.

Se permite citar. Ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden traducirse y/o reproducirse, sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

ISBN 92-2-305762-0

Primera edición 1986

Segunda impresión 1987

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este volumen incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, de los Países Bajos, ni la OIT las sancionen.

---

Impreso en Chile.



*Entre septiembre de 1980 y septiembre de 1984 el Instituto de Estudios Sociales (ISS), de La Haya, Holanda, y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, desarrollaron un proyecto de investigación titulado "Planificación para las necesidades básicas en América Latina" y patrocinado por el Gobierno de Holanda. El objetivo del proyecto es profundizar el conocimiento del carácter, el nivel y las causas estructurales de la pobreza, además de ayudar a diseñar conjuntos de políticas realistas destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población.*

*Los países de América Latina han sido gravemente afectados por la crisis económica internacional que se hizo evidente a comienzos de la década de 1980. Esta, en casi todos los casos, ha agudizado los problemas sociales y las dificultades para pagar su deuda externa. Inicialmente las políticas predominantes destinadas a enfrentar la crisis, inspiradas en muchos casos por el "modelo" de estabilización económica del FMI, comprendían principalmente un ajuste de las políticas comerciales para lograr una mayor integración en la economía mundial, como también políticas monetarias y fiscales restrictivas. Estas últimas provocaron ajustes recesivos que afectan mayoritariamente a los pobres. Por lo general, todas estas políticas tienen un alcance de corto plazo y orientado hacia la macroeconomía.*

*Las políticas mencionadas no consideran los problemas a largo plazo en el proceso de desarrollo, incluyendo, entre ellos, la satisfacción de las necesidades básicas y los patrones de distribución del ingreso. Antes de la crisis de la década de 1980 la economía de América Latina se caracterizaba por su rápida expansión. La tasa de crecimiento económico promedio de la región fue de un 5.5 por ciento durante el período 1950-1980. Sin embargo en 1960 el número de personas de la región que vivía en condiciones de extrema pobreza alcanzaba a 150 millones y en 1975 el mismo número de personas aún no podía satisfacer el nivel mínimo de las necesidades humanas básicas. Mientras*

*tanto la distribución del ingreso se volvió cada vez más desigual. En 1960 el 40 por ciento más pobre recibía el 8.7 por ciento del ingreso total por hogares, cifra que en 1975 había disminuido al 7.7 por ciento. Durante el mismo período, en el otro extremo de la distribución del ingreso, el diez por ciento superior de los latinoamericanos aumentó su participación en la riqueza de la región desde el 46.6 por ciento al 47.3 por ciento. Evidentemente, el solo crecimiento económico no ha sido suficiente para lograr objetivos de desarrollo tan fundamentales como son la equidad o, por lo menos, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.*

*El proyecto de investigación siguió dos líneas de acción paralelas que, en conjunto, deben proporcionar elementos para un enfoque de políticas alternativas diseñadas para atacar las causas estructurales del problema de la pobreza en América Latina. En primer lugar, un estudio de país, profundo y completo, para el cual se seleccionó a Ecuador, pretende analizar la situación de los grupos pobres con relación a la estructura y el funcionamiento de la economía nacional. En segundo lugar, una serie de estudios de caso analizan la situación de algunas necesidades básicas para varios países a la vez. Estos estudios de caso diagnostican la satisfacción de determinadas necesidades básicas y revisan las políticas puestas en práctica para satisfacer dichas necesidades en los países analizados. Además, examinan las características y ofrecen soluciones generales relativas a algunos de los problemas básicos que enfrentarían las estrategias destinadas a promover un desarrollo equitativo.*

*Los resultados de la investigación se han escrito en dos libros. Ambos se publicarán en inglés y en español. El primer volumen, titulado "Ecuador. Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas", define el marco teórico, discutiendo el enfoque de las necesidades básicas con respecto al desarrollo en diferentes niveles de análisis, que van desde aspectos microeconómicos a aspectos macroeconómicos, como también desde los tecnicismos de la medición de la pobreza y la preparación de modelos para estrategias referentes a las necesidades básicas hasta el papel del Estado y la planificación participativa. Dentro de este marco se aplica la metodología a Ecuador, identificando el grado de pobreza y sus causas y describiendo los efectos de los conjuntos de políticas destinados a resolver el problema de la pobreza en condiciones de crecimiento sostenido.*

*El segundo volumen, "Buscando la equidad", contiene, en primer lugar, un diagnóstico general de la situación de las necesidades básicas en América Latina y un análisis específico del problema de la alimentación y la vivienda, además de una evaluación de las políticas desarrolladas para superarlos. Posteriormente, y en forma más extensa, se analizan los cambios estructurales necesarios para conciliar los objetivos de crecimiento y equidad en una estrategia de desarrollo orientada a la satisfacción de las necesidades básicas. Se comienza por revisar los principales problemas que enfrenta una estrategia de este tipo y se prosigue definiendo el tipo de políticas que pueden aplicarse para garantizar que el crecimiento industrial y agrícola sea compatible con los objetivos trazados; es decir, que se maximice la generación de empleos productivos y que se asegure una disponibilidad adecuada de bienes de consumo básico y que la participación popular efectiva constituya una parte importante del proceso de toma de decisiones y planificación a todo nivel.*

*Aunque el estudio de país en profundidad y los estudios de caso abordan la satisfacción de las necesidades básicas desde ángulos muy diferentes, se sustentan mutuamente. En palabras simples, ambos demuestran que ningún intento por mejorar el destino de los pobres puede tener éxito sin que ocurran cambios estructurales básicos en el sistema social y económico.*

*El enfoque de las necesidades básicas cobró fuerza en la Conferencia Mundial del Empleo de la OIT en 1976 y, por algún tiempo, predominó en los foros internacionales sobre desarrollo. Durante los últimos diez años han aparecido numerosas publicaciones que clarifican una amplia gama de problemas relativos a las necesidades básicas, incluyendo la medición de las mismas y algunas de las posibles contradicciones entre la satisfacción de las necesidades básicas y el crecimiento. También se avanza en el análisis de las políticas de desarrollo desde un nivel global y macroeconómico hacia un nivel más concreto, destinado a satisfacer las necesidades básicas específicas de grupos vulnerables determinados. La profundización de la crisis económica mundial y la aparición del problema de la deuda llevó a muchos de estos debates a un segundo plano y los desequilibrios monetarios y financieros quedaron en el centro de la discusión de las políticas de desarrollo. Es indudable que la actual crisis financiera obliga a la mayoría de los países de América Latina a luchar por obtener mejores condiciones en el comercio internacional y un ablandamiento de las condiciones de préstamo, como también a ajustar sus niveles de consumo e inversión. Sin embargo, antes de que aparecieran los primeros signos de estancamiento económico el enfoque de las necesidades básicas ya había exigido una redefinición del límite entre el consumo y la inversión, de manera que el crecimiento, la igualdad y la satisfacción de las necesidades básicas pudieran constituir objetivos simultáneos. Como prerrequisitos para un desarrollo sostenido, éstos no son menos urgentes en el actual ciclo económico. Preferentemente la respuesta de la región a la crisis debe radicar en el descubrimiento de nuevas estructuras sociales y económicas que permitan un equilibrio adecuado entre el consumo y la inversión, al igual que entre la producción sectorial y la demanda interna y las exportaciones, que no sólo sirva para lograr el correspondiente equilibrio financiero y monetario, sino que, además, sitúe el ajuste de corto plazo en el contexto de un desarrollo sostenido destinado a satisfacer las necesidades básicas de la población.*

*Las tareas consisten en volver a incluir el enfoque de las necesidades básicas en la agenda del desarrollo y en clarificar las oportunidades que ofrece este enfoque de desarrollo integrado para erradicar la pobreza de manera estructural. Los dos libros intentan contribuir a esta última tarea y, de este modo, también a la primera.*

DIK J. WOLFSON  
DIRECTOR  
ISS

VÍCTOR E. TOKMAN  
DIRECTOR  
PREALC

**CAPITULO I**

**INTRODUCCION: LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

Ricardo Lagos

1

A. La satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo

2

B. Los grandes problemas de una estrategia para satisfacer necesidades esenciales

8

C. Viabilidad de una estrategia de SNB en América Latina

12

D. La necesidad de políticas asistenciales eficientes

15

1. Nutrición

15

2. Vivienda

18

E. Una reflexión final

18

**CAPITULO II**

**SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS: DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS DE POLITICAS DIRECTAS**

Alvaro García, Héctor Szretter, Hernán Durán y Sergio Soza

21

A. Una visión global de América Latina

21

B. Alimentación: Diagnóstico y experiencias de políticas directas

30

1. Situación nutricional de la población

31

2. La alimentación y sus factores condicionantes

37

3. Grupos de población con deficiencias nutricionales

41

4. Brecha alimentaria y medida del esfuerzo

48

5. Análisis de programas nutricionales directos en países de América Latina

50

	Página
<b>C. Vivienda: Diagnóstico y sugerencias de política</b>	55
1. Introducción	55
2. El contexto global del problema de la vivienda	56
3. La magnitud del problema de la vivienda	57
4. Política de vivienda en el caso chileno reciente	71
 <b>CAPITULO III</b>	
<b>CRECIMIENTO EQUITATIVO: UNA PROPUESTA ESTRUCTURAL PARA LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS</b>	
Alvaro García	85
<b>A. El desafío del presente: Crecimiento equitativo</b>	85
1. Las barreras estructurales	85
2. Condiciones estructurales para el crecimiento equitativo	89
<b>B. Industrialización: Diagnóstico, lecciones y propuestas</b>	100
1. El proceso de industrialización reciente en América Latina, 1970-1983	100
2. Dependencia externa, industrialización y comercio internacional	110
3. Hacia un nuevo estilo de industrialización	116
<b>C. Sistemas integrados de producción: El caso de los alimentos básicos</b>	124
1. La producción agropecuaria de alimentos básicos	126
2. La industrialización de los alimentos básicos	129
3. Factores explicativos de la dinámica productiva de los alimentos básicos	135
4. La comercialización y distribución interna de alimentos básicos	137
5. Comercio exterior de alimentos básicos y la seguridad alimentaria	139
6. Evaluación de políticas alimentarias de carácter estructural	141
7. Conclusiones	146
 <b>CAPITULO IV</b>	
<b>POLITICAS DE EMPLEO Y NECESIDADES BASICAS EN AMERICA LATINA</b>	
Alejandro Gutiérrez	149
<b>A. Introducción</b>	149
<b>B. Empleo e ingresos</b>	149
<b>C. Absorción de empleo en los sectores modernos y necesidades básicas</b>	151
<b>D. El sector informal urbano y el sector tradicional rural</b>	153
<b>E. Gasto e inversión pública y programas de emergencia de empleo</b>	154
<b>F. Políticas de corto plazo, empleo y crecimiento</b>	155
1. Algunas lecciones de las políticas antiinflacionarias	155
2. La crisis reciente	156
 <b>CAPITULO V</b>	
<b>PARTICIPACION POPULAR Y DESARROLLO EN LA BASE</b>	
Blas Tomić	159
<b>A. Racionalidad y factibilidad del desarrollo participativo en América Latina</b>	159

	Página
<b>B. Desconcentración, descentralización y organización popular: Las grandes políticas de la participación ciudadana</b>	162
1. De qué estamos hablando	162
2. Ética, eficacia y eficiencia de la participación popular y la descentralización	163
<b>C. El municipio: Punto nodal de la planificación descentralizada y participativa</b>	166
1. La inserción del municipio en América Latina	166
2. Para una buena descentralización, un buen centro	167
3. La distribución de competencias: Un aspecto crítico	170
4. Flexibilidad y gradualidad	172
5. Vínculos orgánicos de un sistema descentralizado de gobierno interior	173
<b>D. Los protagonistas de la participación en la base</b>	178
1. Gobierno local democrático	179
2. Del derecho a participar a la capacidad y voluntad de participar	183
3. El Estado y los partidos políticos	184
4. Los organismos no gubernamentales de desarrollo (ONG)	185
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	191

**INTRODUCCION:  
LA SATISFACCION  
DE LAS NECESIDADES BASICAS  
COMO ESTRATEGIA  
DE DESARROLLO**

RICARDO LAGOS

La década de 1970 marca el fin de una ilusión: la que postulaba que el crecimiento económico por sí solo era suficiente para resolver los acuciantes problemas del subdesarrollo, esto es, empleo, mejoramiento en la distribución del ingreso, lo cual traería como consecuencia la desaparición de la extrema pobreza. La realidad, sin embargo, es diferente: durante 1950 y 1980, esto es durante tres décadas, América Latina en su conjunto tiene un ritmo de crecimiento económico superior al cinco por ciento de aumento del producto geográfico bruto en términos anuales. Este es un ritmo de crecimiento muy satisfactorio, especialmente si se considera que, como se verá en este estudio, los principales indicadores de la pobreza y del subdesarrollo subsisten en América Latina al término de estas tres décadas. Esto significa que el crecimiento económico no es por sí solo una condición suficiente para poder resolver el subdesarrollo. Es sabido que desarrollo es algo más que crecimiento económico; lo que no era sabido es que aun en términos de indicadores estrictamente económicos estos indicadores no mejorarían a la luz del solo crecimiento económico. Ello dependía del tipo o estilo de crecimiento. Por esta razón, a finales de la década del 60 empieza a surgir toda una corriente del pensamiento económico que se replantea cuál es la estrategia adecuada para vencer al subdesarrollo. Aquellas ideas que señalaban que sólo los elementos de carácter económico (como, por ejemplo, la mítica figura del diez por ciento de inversión neta que proclama Rostow en sus etapas del crecimiento económico) parecen ser ahora insuficientes. De igual modo, la creencia de que el crecimiento económico implicaría un mayor ingreso, el cual, a su vez, significa mayores posibilidades de ahorro y, por ende, mayor inversión, lo que a su vez volvería a incrementar el ingreso, comienza también a ser cuestionada. En otras palabras, la existencia del crecimiento autosostenido, para usar la expresión rostowiana, se pone en tela de juicio. Y en aquellos casos en que no lo están, se contaba que no obstante el crecimiento los problemas del subdesarrollo subsisten y, por tanto, hay que buscar una explicación satisfactoria a este hecho.

Al quedar en evidencia que el desarrollo, o mejor el crecimiento económico, no era suficiente por sí solo para satisfacer las agudas carencias que afectaban a vastos sectores de la población latinoamericana y de otros del Tercer Mundo, surgen estrategias

diversas. Una de éstas es la que se refiere al denominado enfoque de la estrategia de las necesidades básicas. Se comprueba que las necesidades básicas, esto es aquellas indispensables para la subsistencia digna del ser humano, no son satisfechas no obstante el crecimiento económico aludido. Se hace, entonces, indispensable de una parte analizar el porqué de este fenómeno y de la otra diseñar una estrategia que tenga como propósito central precisamente el satisfacer dichas necesidades.

La experiencia ha demostrado que podría existir crecimiento aun a tasas aceleradas, sin que ello implicara, de una parte, una mejor distribución de ingresos ni tampoco la incorporación de vastos sectores marginados a los frutos del progreso económico. Es esta la razón que está detrás de la necesidad de diseñar una estrategia cuyo propósito central sea atender precisamente y satisfacer las carencias esenciales de toda la población. Esto implica, en último término, definir un modelo alternativo de desarrollo y, por cierto, establecer previamente en qué consisten las ya referidas necesidades básicas o esenciales. Lo que está detrás de este enfoque es la sensación de que el estilo de desarrollo imperante, al menos en América Latina, era excluyente y concentrador: excluyente, porque dejaba al margen del crecimiento y de los frutos y beneficios del mismo a sectores importantes de la población latinoamericana, los que, dada su inserción en el sistema productivo, estaban al margen de la incorporación de los elementos modernizadores y permanecían en una situación casi de indigencia o extrema pobreza. Concentrador, porque los frutos de dicho progreso, precisamente por las características del estilo, implicaba que sólo alcanzaban a algunos, que eran aquellos que, de una u otra forma, lograban integrarse en el circuito moderno de la economía. De ahí, entonces, que el crecimiento tendía a concentrarse sólo en este sector, excluyendo al sector marginal de los frutos del progreso. Es este estilo de desarrollo que caracteriza al período post 1950 lo que explica por qué pueden existir cifras satisfactorias de crecimiento, pero que los problemas centrales de pobreza y subempleo subsisten.

#### A. LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El concepto de estrategia de necesidades básicas como alternativa de desarrollo admite diferentes interpretaciones. Para algunos el intento de priorizar la satisfacción de necesidades básicas obedece sólo al deseo de no introducir cambios en las estructuras de las relaciones económicas internacionales, las cuales se habían transformado para convertirse en un obstáculo importante para el proceso de desarrollo de los países del Tercer Mundo; para otros, una estrategia destinada a satisfacer dichas necesidades esenciales tenía como único objeto dar soluciones de parche a los profundos problemas que plantea el subdesarrollo y, en consecuencia, en último término, buscaba evitar cambios en la estructura misma de la sociedad.

Ninguna de estas dos posiciones extremas es obviamente la que inspira el trabajo que se ha realizado en este proyecto. En efecto, se parte aquí de la base de que una estrategia destinada a satisfacer las necesidades básicas esenciales debe consultar modificaciones profundas en las estructuras de cada sociedad. Su éxito, por otra parte, exige que las relaciones económicas internacionales entre, como se dice, el Norte y el Sur, sean distintas de las que han imperado hasta ahora. No es el propósito de este trabajo analizar la forma en que se han desarrollado las relaciones económicas internacionales, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de Bretton Woods. Sin embargo, es un hecho evidente que las características de las relaciones económicas internacionales y la forma en que éstas han evolucionado no han sido las más adecuadas para el desarrollo del Tercer Mundo. De ahí, entonces, todo el largo debate que en la década del 70 se hace en torno a la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional (NOEI). En este debate lo que está implícito es el deseo por parte de los países del Tercer Mundo de poder participar mejor de los frutos del comercio internacional

y de las relaciones monetarias internacionales, o sea, los países subdesarrollados quieren tener una participación mayor, tanto en el flujo del comercio como en el flujo financiero. El plantear una estrategia para satisfacer necesidades esenciales no implica en absoluto desconocer el tema de las relaciones económicas internacionales y de cómo éstas han afectado, en general y de un modo adverso, a los intereses del Tercer Mundo. Lo único que se está planteando es que una estrategia para mejorar las relaciones económicas internacionales caerá en terreno poco propicio si ella no conlleva, simultáneamente, modificaciones al interior de las sociedades de cada uno de los países, de suerte que los frutos que se ganen con una modificación en las relaciones internacionales lleguen a toda la sociedad y no sólo a un sector de ella. En otras palabras, una estrategia para satisfacer las necesidades esenciales requiere y se ve favorecida con una modificación simultánea en las relaciones económicas internacionales. Las disputas, negociaciones y enfrentamientos a que este NOEI dé lugar y que permita la inserción más adecuada a los países del Tercer Mundo es un elemento coadyuvante importante para una estrategia que satisfaga necesidades esenciales. Se verá más adelante que uno de los elementos más difíciles que debe abordar una estrategia de estas características es el que se refiere al cuello de botella que significan las restricciones económicas provenientes del sector externo. Estas restricciones externas provienen de la forma en que se ha insertado América Latina en particular y el Tercer Mundo en general en el sistema capitalista mundial, tanto en lo que se refiere al comercio como a su vinculación financiera. Se verá más adelante también cómo en determinados momentos la demanda por bienes y servicios que satisfacen necesidades esenciales puede obligar a un aumento de importaciones que necesariamente debe ser suplido con una inserción internacional adecuada. Esta es la razón por la cual el trabajar en una estrategia para satisfacer necesidades esenciales implica trabajar, simultáneamente, por lograr un NOEI. Dicho lo anterior, no volveremos sobre el tema, en tanto ello significa apartarnos del propósito central de nuestro trabajo.

Tampoco puede aceptarse la crítica que diga que esta estrategia implica, en último término, una concepción menguada de lo que debe ser efectivamente el proceso de desarrollo, en tanto esta estrategia pretendería atacar los síntomas más bien que las causas del estilo de desarrollo concentrador y excluyente a que se ha hecho referencia. Es cierto que para algunos una estrategia tendiente a satisfacer necesidades básicas consiste, en lo esencial, en la definición de estas necesidades e identificación de los grupos sociales que no la satisfacen y luego la adopción de medidas que de un modo directo tienden a proveer los bienes y servicios para satisfacerlas. En otras palabras, es casi una opción de tipo tecnocrático, en donde una vez definida la necesidad esencial e identificados los bienes o servicios, para satisfacerlos se provee directamente dicho bien o servicio a los grupos objetivo de la estrategia. Esto, como se señaló, es atacar el síntoma y no la causa profunda que genera este fenómeno. Por esta razón este trabajo se inspira en una concepción diferente de lo que es una estrategia tendiente a satisfacer necesidades esenciales. Si un grupo o sociedad, no obstante su crecimiento económico, no satisface las necesidades esenciales de la población, esto es resultado del estilo de crecimiento de esa sociedad y, por tanto, sin perjuicio de lo que puedan ser mecanismos tendientes a satisfacer las necesidades de los sectores que no están en condiciones de hacerlo, se deben atacar las causas mismas que generan este hecho. Esto requiere modificar la estructura social y económica que genera tal situación, así como el estilo de desarrollo que no obstante el crecimiento hace que se perpetúe la situación descrita. Para algunos el planteamiento del paliativo tiene la bondad de poder ser implementado con mayor facilidad, en tanto no afecta intereses económicos sociales o políticos que pueden oponerse a reformas más profundas. Si se buscan estas últimas ante la inviabilidad de las mismas por las razones descritas, se terminará sin hacer nada. Aún más, algunos autores sostienen que a través de un conjunto de paliativos, si ellos se generan a través de la participación social, podrían, a lo mejor, lograrse mañana reformas más radicales, en tanto, a través de este mecanismo, se estaría erosionando la estructura económica y social que impide dichas reformas. Siguiendo a Streeten, dos son las objeciones

que se pueden hacer a este tipo de argumento: primero, a menos que el paliativo pueda otorgarse de un modo indefinido, puede erosionar completamente la posibilidad de continuar otorgándolo y así, a través de su concesión insuficiente, puede profundizar los problemas en lugar de resolverlos; en segundo lugar, muchas de las políticas destinadas a implementar estos paliativos pueden impedir otros cambios que pudieran erradicar la pobreza de un modo más eficiente. En otras palabras, no está claro si pensar que una estrategia de estas características puede "movilizar el poder de los pobres para mejorar más radicalmente su situación o bien puede reforzar el orden opresivo existente" (Streeten, 1984).

Esta es la razón por la cual en el trabajo se adopta el enfoque de una satisfacción de necesidades esenciales, que implica necesariamente modificaciones en la estructura económica, social y política. La carencia en la satisfacción de dichas necesidades en la mayor parte de los países de América Latina no es consecuencia de un insuficiente crecimiento o, si se quiere, de una cantidad de bienes y servicios que son insuficientes para la satisfacción de las necesidades de la población, sino más bien es el resultado del estilo de crecimiento y de la forma en que se distribuyen los frutos de dicho crecimiento entre la población. Por lo tanto, políticas directas tipo paliativo pueden ser útiles, pero no resuelven el problema en su raíz. Por ello, sin perjuicio de analizar, como se hace en el Capítulo II de este trabajo, políticas directas de tipo paliativo, ellas deben ir necesariamente acompañadas de modificaciones más profundas que impidan un tipo de crecimiento que hace que no se satisfagan las necesidades de toda la población. Realizar esta estrategia en la América Latina de hoy implica enfrentar un conjunto de restricciones que dificultan la puesta en marcha de esa o cualquiera otra estrategia. Antes de continuar es necesario entonces detenerse, si bien de una manera muy breve, ya que éstas serán analizadas en detalle en los capítulos siguientes, en cuáles son estas restricciones que dificultan el camino a seguir. En términos muy concretos, ellas se refieren a las dificultades que presenta la heterogeneidad estructural, la dependencia externa de la región particularmente de la industria y a las dificultades que presenta el rezago de la agricultura. Junto a estas restricciones existe un conjunto de problemas vinculados al desempleo, al estancamiento de los sectores dinámicos de la economía y a las dificultades o inequidades en materia distributiva, que crean fuertes tensiones sociales que constituyen, por así decir, el telón de fondo dentro del cual cualquier estrategia debe desplegarse. Veamos separadamente las restricciones y los problemas que toda estrategia debe abordar y considerar para que a su vez tenga éxito.

América Latina presenta una estructura económica profundamente heterogénea, esto porque el estilo de desarrollo que ha imperado a partir de la Segunda Guerra Mundial se ha caracterizado porque su estructura productiva está orientada a satisfacer las necesidades de los grupos de altos ingresos como consecuencia de la elevada concentración del ingreso que se genera como resultado de, entre otras causas, la concentración del capital. Si a esto se agrega una determinada tecnología que, importada desde los países desarrollados, ha significado que el sector moderno de la economía tiende a reproducirse a sí mismo, se puede concluir que no hay una sino dos Américas Latinas: la moderna y la atrasada, la que está integrada al circuito internacional y de la división internacional del trabajo y la que permanece al margen de ella. En este sentido, toda la estructura productiva ha tendido a concentrarse en el sector moderno y de ahí, entonces, que la satisfacción de las necesidades básicas del sector "atrasado" de la economía no ha tenido lugar, en tanto el ritmo del crecimiento económico se ha concentrado sólo en el sector moderno. Esto hace, entonces, que sea necesario modificar la estructura productiva, la cual, a su vez, requiere de modificaciones profundas en la estructura económica, como única forma de poder romper una estructura de demanda que ha generado una estructura de oferta destinada a satisfacer las necesidades de determinados grupos de la población. En otras palabras, para satisfacer las necesidades esenciales en toda la población se requiere, en consecuencia, modificar las causas que están en el origen de la heterogeneidad de la economía latinoamericana. Tres son los factores que ayudan a comprender la relación que existe entre la estructura de producción y

la satisfacción de las necesidades básicas; estos factores se refieren a la capacidad de consumo de cada grupo de ingresos, a la articulación sectorial y a la articulación social. Veámoslos sumariamente, ya que sobre ello se abundará en el Capítulo III.

La capacidad de consumo de cada grupo de ingresos en un país está determinada a su vez por tres elementos: el acceso que tienen a la riqueza, esto es, al capital productivo; el uso relativo que se hace de los factores de producción y, por ende, en su productividad y remuneración, y, finalmente, las modificaciones que a este flujo de ingresos provenientes de la propiedad del capital y el trabajo se pueden hacer a través del aparato fiscal vía redistribución ex post de los ingresos. Estos tres elementos (riqueza, productividad de factores y sistema fiscal) determinan los ingresos de cada grupo y su capacidad de consumo. Como existe en las economías latinoamericanas un mecanismo de mercado para la asignación de recursos y determina qué se produce, si el flujo de ingresos que se genera es extraordinariamente concentrado en determinados sectores será hacia esos sectores a los cuales se dirija la producción de bienes y servicios; de ahí, entonces, que ante una demanda concentrada surge una oferta de bienes y servicios también concentrada. Por ende, habrá que modificar las capacidades de consumo de cada grupo, lo cual depende del ingreso de ellos para poder tener una estructura productiva que satisfaga necesidades de todos.

La articulación sectorial se refiere al hecho de que en muchos países menos desarrollados existe una vinculación inadecuada entre los distintos sectores económicos. Como resultado de esta vinculación inadecuada o articulación deficiente no se hace una utilización plena de los recursos existentes y de muchos insumos que se producen internamente. Un buen ejemplo de lo mencionado se refiere al hecho de que normalmente no se maximizan los efectos que sobre el empleo tiene una determinada inversión; de aquí que la subutilización del trabajo, que es una característica de los países menos desarrollados, sea un buen ejemplo de una deficiente articulación sectorial.

La articulación social se refiere a la estructura de demanda de los grupos de bajos ingresos y el peso que éstos tienen para determinar la producción de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades esenciales. Esto significa que habrá desarticulación social cuando los sectores de menos ingresos, como resultado del poco peso que tienen dichos ingresos, no condicionen de un modo significativo la producción de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades esenciales. Normalmente estos exigüos ingresos de dichos sectores están determinados fundamentalmente por el factor empleo y el valor del factor trabajo; si existe una articulación social adecuada, esto significará que los sectores que producen satisfactores de necesidades básicas deben ser, tal vez, los más dinámicos dentro de la economía. En el Capítulo III se demuestra que estos sectores tienen la propiedad de ser elevados generadores de empleo productivo. Por tanto, se estaría en presencia de un círculo virtuoso en el cual un desarrollo más igualitario conduciría hacia una expansión en la capacidad de generación de empleo productivo de la economía, lo que refuerza el proceso redistributivo e induce crecimiento económico. Entonces, lograr una adecuada articulación sectorial y social y elevar la capacidad de consumo de los grupos de más bajos ingresos es lo que está detrás de las reformas estructurales que deben hacerse para una estrategia que satisfaga necesidades esenciales.

La restricción que se refiere al sector externo es tal vez la más importante limitante que enfrentará América Latina en los próximos años. En efecto, la restricción de estos recursos de carácter externo no tiene parangón en América Latina desde la crisis de los años 30. Las causas por las cuales se ha llegado a esta situación son muy conocidas: de una parte el servicio de la deuda externa de América Latina, que la mayoría de los países de la región contrajeron en la década del 70 y que tiene como resultado que hoy más del 40 al 50 por ciento promedio del valor de las exportaciones de América Latina deba estar destinado al servicio de la deuda. En algunos países el solo servicio de los intereses de la deuda externa alcanza al 40 ó 50 por ciento de las exportaciones. Este guarismo más que duplica lo que América Latina estaba destinando al servicio de la deuda externa hace dos o tres años. Esta situación tenderá a agravarse en el futuro, en tanto los países —ante la imposibilidad de pagar— están optando por

prorrogar las amortizaciones y procediendo en algunos casos incluso a endeudarse en cantidades netas para el solo servicio de los intereses. Diferentes estudios señalan la imposibilidad de América Latina en términos matemáticos de poder servir una deuda si se continúa con el sistema de prórrogas que está teniendo lugar en el presente. Esto ha planteado para muchos la necesidad de abordar el tema de la deuda a través de una negociación en términos absolutamente inéditos y que dicen relación más con una negociación de carácter político que económico. Es evidente que América Latina no puede afrontar el problema de la restricción externa por la vía de nuevo endeudamiento y que tampoco puede hacerlo por la vía de generar saldos favorables en la balanza comercial a expensas de un ajuste recesivo que obliga a disminuir, en grados imposibles de ser soportados socialmente, el crecimiento económico y a restringir el consumo de los sectores más necesitados. Esto significa, entonces, que América Latina, junto con plantearse en términos políticos el tema de la discusión de la deuda, tendrá que tener estrategias de desarrollo que consideren las restricciones en el sector externo. No es sólo un problema de obtener recursos para pagar, sino que supuesto que a través de una renegociación exitosa y de ajustes internos indispensables se puede de un modo adecuado "servir" la deuda, queda claro, en todo caso, que cualquiera estrategia de desarrollo que implique la transferencia de recursos externos hacia nuestros países está condenada al fracaso. En otras palabras, y sin que se llegue a postular la autarquía, es claro que la restricción externa será el elemento condicional para poder tener éxito en una estrategia de desarrollo. Se pueden encontrar paliativos a la situación, como sería, por ejemplo, discutir una nueva inserción de la región en el comercio internacional. En este sentido, un crecimiento acelerado de los países centrales que implique un incremento en las exportaciones de la región hacia ellos podría significar un paliativo. Sin embargo, esta expansión de las exportaciones de América Latina hacia los países capitalistas desarrollados requeriría una reactivación económica por parte de éstos que se ve difícil en el horizonte inmediato. En efecto, la actual recesión internacional ha ocultado el fenómeno más profundo de las debilidades que se venían insinuando en el crecimiento económico de los países capitalistas a partir de la década de los 60. En otras palabras, pareciera que si bien puede haber una recuperación en cuanto al crecimiento producto de la recesión difícilmente los países capitalistas van a tener el ritmo de crecimiento del cinco por ciento promedio anual que tuvieron en la fase inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, no sería realista suponer que la expansión de las exportaciones de América Latina hacia los países centrales pueda ser paliativo al problema del sector externo. De igual modo la restricción externa, que se ha agudizado como resultado del aumento en las tasas de interés, las que no van a descender en tanto el elevado déficit que presenta Estados Unidos es el principal factor que las mantiene elevadas. Estos dos elementos: lentitud en el crecimiento de las exportaciones de América Latina hacia los países centrales y elevadas tasas de interés, no se visualiza que en el futuro puedan mejorar sustancialmente y, por ende, la restricción interna continuará entre nosotros y es un punto de partida para cualquier estrategia.

Superar las barreras estructurales descritas requiere de profundas modificaciones en el sistema productivo de los países de la región, particularmente en los sectores industrial y agropecuario. Como se demuestra en el Capítulo III, en estos sectores coinciden tres características que los convierten en elementos claves para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo y, particularmente, de una que busque compatibilizar crecimiento con equidad: son sectores alta y crecientemente dependientes del exterior; son los que experimentarían las mayores presiones de demanda de implementarse una estrategia como la descrita y son sectores claves para la generación de plazas de empleo productivo y, por lo tanto, de ingresos para los grupos de menores recursos. El crecimiento social y sectorialmente articulado en condiciones de reducción de la dependencia externa de estos sectores es, por lo tanto, un requisito indispensable para el éxito de una estrategia como la que aquí se postula.

El Capítulo III se aboca al análisis de estos problemas a la vez que ofrece ciertas líneas de superación de ellos. En él también se plantea que, conjuntamente con estas

restricciones, la estrategia de desarrollo debe partir también de la existencia de algunos problemas que deben ser abordados si dicha estrategia debe ser exitosa. En este sentido, los niveles de desempleo y particularmente de subempleo, así como la inequidad distributiva que presentan la mayoría de los países latinoamericanos, hacen que sea necesario que la estrategia se plantee la solución de estos problemas de entrada. En América Latina el ingreso está repartido, como se ha visto, de un modo muy desigual y los cambios que se han registrado en las últimas décadas no han mejorado la situación, especialmente de los sectores más pobres. Como a su vez los sectores más pobres son también los que sufren de desempleo abierto o subempleo, es evidente que un ataque simultáneo en el mejoramiento del ingreso conlleva un mejoramiento de la capacidad laboral y viceversa. Ahora bien, la estructura del ingreso y sus modificaciones determinan patrones de gasto y consumo, que a su vez imprimen o pueden imprimir un sello de mayor o menor dinamismo en la producción. En otras palabras, hay un entrecruzamiento entre un mejoramiento distributivo, resultado tal vez de un mejoramiento en la situación de empleo, y el efecto que este mejoramiento en la distribución de ingresos tiene sobre la demanda de bienes básicos. En los análisis que se realizan en este trabajo se constata, por ejemplo, que en algunos países (Ecuador y México, naciones petroleras en donde los ingresos crecen con rapidez y se vuelcan, fundamentalmente, en los sectores medios) hay una disminución o estancamiento "en los suministros de bienes que son consumidos en forma preferencial por las capas de bajos ingresos, fundamentalmente rurales, como, por ejemplo, maíz, frejoles, grasas de origen animal, papas, yuca, cebolla, etc.". Esto está demostrando, entonces, que al plantearse una estrategia de redistribución de ingresos debe simultáneamente abordarse el tema de la producción de bienes de consumo básico si no se quiere producir cuellos de botella muy importantes.

Tan importante como redistribuir el ingreso es la maximización de la capacidad de generación de empleo productivo, ya que éste juega un rol doble, tanto en lo que se refiere al mejoramiento de ingresos de los sectores de menores recursos como en lo que se refiere a la generación de bienes y servicios básicos a través de empleo generado de preferencia en dichos sectores. Este tema es tratado en el Capítulo IV de este libro.

Por todo lo anterior, una estrategia o estilo de desarrollo para satisfacer necesidades básicas significa, en último término, el plantearse una estrategia de "crecimiento con equidad". Ello conllevaría a la búsqueda de un conjunto de "círculos virtuosos" que pudieren atacar simultáneamente las modificaciones en la estructura necesaria para cambiar los patrones de consumo de la población y, a la vez, modificaciones que afecten la estructura de producción tendiente a transformar la oferta. Lo que se pretende a través del crecimiento con equidad es modificar los patrones de la oferta global de bienes y servicios de suerte que ésta se adecue a una demanda global de bienes y servicios que resulta de una modificación en la distribución de ingresos y que reforzando este proceso redistributivo genere condiciones para el crecimiento autosostenido.

Por otra parte, el desarrollo inequitativo en lo económico también ha tenido en América Latina una implicancia y, en cierto modo, un correlato en lo político. En efecto, ha habido una "pobreza política", en el sentido de que los grupos que participan de la cosa pública son poco representativos de la totalidad de la población del país. La existencia de más de 140 millones de personas en América Latina que carecen de acceso a un conjunto de bienes y servicios indispensables en condiciones compatibles con la dignidad humana y, por otra parte, el hecho también cierto que la cantidad de recursos que se requerirían para proveer dichos bienes y servicios a los grupos que carecen de ellos es equivalente a poco más de la décima parte de los ingresos del diez por ciento más rico de la población de la región, señalan una desigualdad que se expresa también en lo político. Esos grupos son los que tienen menor voz en el proceso de toma de decisiones políticas y, por ende, son los que también sufren de una pobreza en el campo de las decisiones públicas para alterar su situación de indigentes. Como se plantea en el Capítulo V, "es evidente que en la sociedad tienen que existir mecanismos de poder que eviten la desintegración social que, en caso contrario, tales desequilibrios provocarían".

Esos mecanismos son, de modo privilegiado, los constitutivos del poder político del Estado, que sirven por definición precisamente para mantener, reforzar y reproducir los desequilibrios mencionados o para atenuarlos o revertirlos. Pero para atenuar o revertir es necesario que en el acceso al control del Estado participen aquellos grupos que precisamente quieren atenuar o revertir el proceso. Estamos aquí, entonces, frente al tema de cómo se hace participar a aquellos grupos que el sistema económico excluye de los bienes materiales indispensables y que, como resultado de la heterogeneidad descrita, también en la mayoría de los casos son excluidos del sistema político. De ahí, entonces, que el tema de satisfacer necesidades esenciales debe abordarse no sólo en lo que dice relación con el elemento material, sino con el tema de la participación popular como una forma de romper la "pobreza política" que existe en la mayor parte de los países de América Latina.

Al respecto, en el Capítulo V se señala que si se pretende que la participación sea ejercida por sectores muy amplios de la población es imprescindible disponer de un sistema descentralizado de planificación de necesidades básicas, porque de otra forma el proceso carecerá de significado práctico. En suma, debiera robustecerse el papel que juega el gobierno local en la satisfacción de dichas necesidades, porque es precisamente a ese nivel donde resulta más fácil que la población participe. En otras palabras, la descentralización del Estado es indispensable si se quiere progresar en materia de participación.

El hecho de que los gobiernos locales asuman un papel más trascendente en la provisión de los servicios sociales que requiere la población no tiene por qué significar una suerte de anarquía en este campo. En efecto, debiera establecerse una red de comunidades locales vinculadas de una forma que permita el funcionamiento de un sistema nacional de planificación de necesidades esenciales, pero que parta de la realidad de cada región. Pero esto requiere de modificaciones profundas en la estructura de las sociedades latinoamericanas, las cuales deben abarcar tanto la estructura económica como la estructura política. Es en la modificación de estas estructuras y en el debate que ésta trae consigo donde surge la búsqueda de una nueva estrategia para el desarrollo económico.

## B. LOS GRANDES PROBLEMAS DE UNA ESTRATEGIA PARA SATISFACER NECESIDADES ESENCIALES

No obstante la extensa literatura que existe sobre el tema, un conjunto de problemas subsisten y respecto de los cuales difícilmente hay consenso entre los especialistas. Es útil de entrada hacer referencia a algunos de estos problemas, no tanto con el propósito de avanzar hacia lo que pueden ser puntos de consenso en la solución de los mismos, sino más bien con el propósito de subrayar las dificultades que enfrenta un trabajo como éste y los puntos o temas que requieren de una discusión posterior. Muchos de estos problemas han sido abordados en este trabajo y la forma en que ello se hizo puede ser objeto de críticas. No se supone que por la forma de abordar estos problemas en este trabajo se pretenda haberlos resuelto; en la mayoría de los casos ha sido tan sólo un expediente para avanzar y poder tener una visión más operacional de lo que sería una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Algunos son problemas que dicen relación con una filosofía más que con una particular estrategia para resolver una determinada cuestión. De ahí entonces que al hacer referencia en esta introducción a estos grandes problemas se está haciendo tan sólo un llamado de atención de manera que el trabajo que se realiza posteriormente sea analizado con la cautela debida y sin creer que se están "resolviendo" estos problemas.

Un primer orden de problemas dice relación con *cuáles* son las necesidades esenciales y *quién* las determina. Para algunos podría sostenerse que ellas son esencialmente de tipo material y dicen relación con la necesidad que tiene el ser humano de reproducirse y crecer. Otros estarían acordes en que debe también incorporarse a aquellas de

tipo inmaterial que no son susceptibles de cuantificación, pero que sí son necesarias en cuanto se refieren a la realización misma del ser humano.

Dentro de las necesidades materiales, las necesidades de nutrición, salud, educación, vivienda y servicios sanitarios constituyen para muchos el núcleo básico de las necesidades esenciales que toda sociedad debe satisfacer. Sin embargo, el tema es más complejo que el solo enunciado porque ¿quién es el que debe resolver? ¿cuál es la instancia que debe establecer las necesidades "esenciales" que una sociedad debe satisfacer? El tema es importante, en tanto los criterios para resolver lo que son las necesidades esenciales pueden ser objetivos o subjetivos, pero cualesquiera sean tiene que haber un mecanismo por el cual estas necesidades puedan ser satisfechas. Es efectivo que cada ser humano puede tener un criterio y una concepción distinta de lo que son "sus necesidades esenciales" y, por tanto, es evidente que las prioridades que una persona otorgue a satisfacer una determinada necesidad pueden variar sustancialmente respecto de otra. Hay, entonces, una evaluación subjetiva e individual respecto de lo que son las necesidades esenciales. De un punto de vista filosófico, difícilmente alguien puede estar en desacuerdo con esta situación.

Sin embargo, también es cierto que una sociedad, no obstante el subjetivismo de la definición de necesidades esenciales, tiene que adoptar ciertas medidas en nombre del interés social respecto del desenvolvimiento del cuerpo social en su conjunto. Así, temas vinculados a la salud pública o a la educación no pueden ser indiferentes y de allí, entonces, que cuando una sociedad diga que "la educación primaria es obligatoria para todos los niños en edad escolar" está haciendo una afirmación en virtud de la cual, desde un punto de vista colectivo, se considera que no puede aceptarse que haya una determinada deficiencia en materia educacional, pues, en definitiva, ella afecta a la convivencia de la sociedad en su conjunto. Esto significa que, reconociendo el carácter subjetivo de la definición, toda sociedad debe establecer mecanismos idóneos para definir lo que son aquellas necesidades esenciales que de un punto de vista social deben ser satisfechas adecuadamente. En otras palabras, una sociedad debe plantearse el tema de cuáles son aquellas carencias del individuo que en función de la interacción que ese individuo realiza en sociedad debe necesariamente satisfacer, de modo que su interacción sea adecuada. Existe acá, en consecuencia, no solamente un imperativo ético de la necesidad de erradicar la pobreza o la miseria, sino, además, un imperativo de tipo social, en tanto una sociedad difícilmente puede funcionar dado el espíritu gregario del hombre si existen deficiencias en la satisfacción de lo que son sus necesidades mínimas y que hacen, en definitiva, que las posibilidades de integración del ser humano se tornen infinitamente más complejas. De ahí, entonces, que cuando se definen de un punto de vista material las necesidades esenciales, como aquellas tendientes a satisfacer de un modo adecuado la nutrición del ser humano, su educación, su salud, el techo en el cual vive y las condiciones sanitarias mínimas para reproducirse, se está apuntando no sólo a lo que puede ser un conjunto de patrones "objetivos" de la necesidad esencial, sino también a un requisito básico para la convivencia social: la ausencia o carencia de una necesidad que le impida participar plenamente en la sociedad de la cual forma parte. Hay entonces un interés social en la satisfacción de determinadas necesidades.

Así como ese interés social se refiere de una parte a la necesidad de tipo material, también lo hay respecto de aquellas otras que dicen relación con la forma en que el individuo se integra y se expresa en la sociedad, esto es, aquellas que dicen relación con la participación del individuo en la sociedad. En otras palabras, si la sociedad no es sino la expresión de la voluntad de un conjunto de individuos, para que esta voluntad se pueda expresar se requiere primero de condiciones materiales mínimas y luego los mecanismos adecuados para dicha expresión. De ahí, entonces, que pueda sostenerse que, independientemente del tema de quién define lo que son las necesidades esenciales, es importante que los mecanismos adecuados para su definición integren a todas las personas.

Lo anterior no resuelve en absoluto otro problema; si bien una sociedad puede establecer los mecanismos para definir lo que son necesidades esenciales, los medios

por los cuales se procurará que éstas sean satisfechas son objeto de debate y también de desacuerdo entre los miembros de una sociedad. ¿Es necesario tan sólo tener un ingreso adecuado para satisfacer las necesidades esenciales? ¿O bien, la sociedad debe preocuparse de que este ingreso se gaste en la forma adecuada? Los estudios realizados en muchas partes demuestran que no obstante existir ingresos suficientes, dado el patrón de preferencias del consumidor, éstos se destinan a otros bienes y quedan necesidades esenciales sin satisfacer. ¿Cuál debe ser entonces la actitud que una sociedad adopte frente a esto? ¿Es esto resultado de la propaganda o del medio social? ¿O es que en último término el ser humano define sus necesidades de un modo diferente? pero ¿cómo se compatibiliza esta definición de necesidades de un modo diferente cuando determinados criterios fisiológicos no se estarían alcanzando?

Es evidente, eso sí, que lo que la sociedad debe a lo menos proveer es la existencia de un ingreso indispensable para la satisfacción de las necesidades esenciales. Es a partir de estas dificultades en torno a las cuales se ha desarrollado una vasta literatura respecto de la forma de definir las necesidades básicas. De esta manera y reconociendo el carácter subjetivo de ella existe una gran bibliografía respecto de lo que debe ser desde un punto de vista de nutrición, de salud o de vivienda, etc., una necesidad adecuadamente satisfecha. Los criterios de tipo fisiológico que permiten establecer mediciones objetivas respecto de las carencias o satisfacción de estas necesidades son múltiples, y a ellos se refiere más adelante el trabajo. Lo que interesa recalcar es que para muchos una política para satisfacer necesidades esenciales implica un doble propósito: de una parte, la existencia de ingresos adecuados para adquirir los bienes indispensables para satisfacer dichas necesidades y, por la otra, una política pública tendiente de una parte a inducir la satisfacción de dichas necesidades con los bienes adecuados y, a la vez, la provisión de determinados bienes y servicios que pasan a ser responsabilidad pública, especialmente en materia de educación, vivienda, sanidad, salud. Es evidente que este rol de las políticas públicas es ya materia de definición política, en tanto todos aquellos que se inspiran en una concepción neoclásica consideran suficiente el que la población tenga la oportunidad a través de su ingreso de resolver dónde va a consumirlo. Por tanto, el que se satisfagan o no las necesidades esenciales "definidas éstas de un modo objetivo" pasa a ser un elemento secundario, o mejor, propio de una decisión individual.

Sin embargo, estos criterios objetivos difícilmente pueden aplicarse cuando se trata de una definición de necesidades esenciales referidas a bienes no materiales tales como la participación. Aquí no existen criterios subjetivos, pues dado el carácter de la misma tan sólo la definición que la sociedad haga de lo que entiende que es una necesidad esencial puede ser el único criterio válido. En consecuencia, esta participación para definir lo que son las necesidades esenciales pasa a ser una necesidad en sí misma, amén de un mecanismo para definir otras necesidades.

Para muchos autores la satisfacción de las necesidades esenciales en una sociedad es un derecho más dentro de los derechos humanos, tan importante como el respeto al cuerpo del individuo para que éste no sea torturado. Si la sociedad acepta este criterio, ella debiera proveer los mecanismos para satisfacer dichas necesidades mediante un rol activo.

Sobre estos temas se volverá en extenso en el Capítulo II, tanto cuando se trate de los mecanismos para medir el tema de la nutrición y la vivienda como respecto del tema de la participación misma (Capítulo V). Sin embargo, supuesto que se logra una definición adecuada de lo que es una necesidad esencial, hay otro elemento que es necesario abordar. Este se refiere a la vinculación que existe entre los bienes y servicios que se supone satisfacen una necesidad esencial una vez que ésta ha sido definida. En otras palabras, cuál es el vínculo que existe entre la provisión de un determinado bien y la satisfacción de la necesidad. Así, por ejemplo, cuando se analiza el tema de la nutrición, se observa que la necesidad de alimentación es satisfecha en América Latina con un conjunto reducido de bienes agropecuarios, los cuales cambian de región, de país e incluso por clases sociales. En consecuencia, cuando se señala la necesidad de tener una política que satisfaga necesidades esenciales habrá que resolver previamente si de lo

que se trata es de una política para producir los satisfactores de las necesidades esenciales o bien de una política que se conforme sólo con definir una necesidad esencial y luego despreocuparse de los satisfactores. El problema de la forma en que el ser humano satisfaga una necesidad esencial a través de éste o aquel bien no es indiferente y, por tanto, puede haber una tentación "tecnocrática", en la cual el planificador "por saber mejor que el individuo lo que le conviene" propone la producción de determinados bienes. Sobre este tema se volverá más adelante, pero basta por ahora señalarlo para que se vea la complejidad de lo que implica una estrategia como la descrita. Por cierto que aquí también un mecanismo adecuado es el que la participación resuelva el tema del vínculo entre la carencia de algo y el bien que la va a satisfacer.

Lo que hay que resolver es si una estrategia para satisfacer necesidades esenciales se refiere a todo el conjunto de condiciones que hacen posible una vida larga y saludable o bien sólo a la producción de ese paquete de bienes y servicios que en concepto de los que hacen la estrategia son suficientes para satisfacer dichas necesidades esenciales.

Hasta aquí se ha considerado el tema de la satisfacción de necesidades esenciales como un tema aislado, en circunstancias que dentro de la política de cualquier sociedad este tema debe vincularse con los de más largo plazo relativos al crecimiento económico, al tipo de crecimiento que se da y la forma en que este crecimiento se distribuye entre los distintos sectores o clases sociales. En otras palabras, ¿cuál es la relación que existe, si es que existe, entre una política redistributiva por una parte y otra tendiente a satisfacer necesidades esenciales? ¿Una política para satisfacer necesidades esenciales elimina la necesidad de una política redistributiva? o a la inversa, ¿las políticas redistributivas permiten reforzar una estrategia para satisfacer necesidades esenciales?

De igual modo podría señalarse el aparente conflicto que puede surgir entre una política tendiente a satisfacer necesidades esenciales, la cual, por definición, en la mayoría de los casos es una política tendiente a aumentar el consumo o al menos a reorientarlo, respecto de lo que es una política tendiente a aumentar la inversión como requisito previo para tener crecimiento económico. Aquí entramos a dos órdenes de problemas diferentes: 1) en qué medida las políticas redistributivas son un complemento o una alternativa a una política de satisfacción de necesidades esenciales, y 2) en qué medida una política de satisfacción de necesidades esenciales implica necesariamente menores ritmos de crecimiento, como resultado de menores ritmos de inversión. Esto último, sin embargo, podría ser cuestionado por quienes sostienen que una política para satisfacer necesidades básicas es también una política conducente al desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos, y desde este punto de vista podría pensarse que se trata de una inversión en "capital humano". Al margen de este debate, sí parece importante tener presente que pueden existir incompatibilidades entre este tipo de políticas y otros objetivos de la política económica. Sin embargo, el consumo que se hace sacrificando la inversión puede ser compensado y, en este caso particular, contribuyendo al fortalecimiento del recurso productivo de trabajo. Desde este punto de vista podría argumentarse, como hay toda una corriente por lo demás que así lo hace, que el gasto en educación es una inversión en capital humano y, en consecuencia, esto eleva la capacidad y la productividad de aquellos que han sido objeto de esta "inversión", aumentando simultáneamente su ingreso como resultado del incremento en la productividad.

Por cierto que lo anterior no significa que no puede existir también algún tipo de conflictos sobre el particular, especialmente en lo que se refiere a quienes deberán ser los receptores de una inversión en capital humano. Si se utilizan sólo los criterios de tipo tecnocrático esta "inversión" pudiere o debiere realizarse en sectores que ya han satisfecho su necesidad esencial de educación, pero respecto de los cuales es necesario profundizar en la misma.

De un modo similar puede haber también conflictos respecto de cuáles son los grupos objetivos que se persiguen con una política para satisfacer necesidades esenciales. En efecto, una vez que se pueda haber identificado en una sociedad qué sectores de ésta tienen carencias que es necesario satisfacer, los conflictos pueden surgir entre

hacer una política individual o colectiva. A su vez dentro de esta última quiénes tendrán prioridad: sectores urbanos o sectores formales *versus* sectores informales. En cierto modo, estos distintos grupos de interés pueden tener objetivos distintos y, lo que es más importante, expresarse con una fuerza distinta según sea la fuerza política de cada uno de ellos y, por tanto, los mecanismos por los cuales se toman las decisiones deben tener un carácter tal que no se vean influidos por la fuerza de los respectivos "grupos de presión".

De igual manera podría existir un conflicto entre aquellos que postulan que el objetivo principal es mejorar la situación existente de aquellos que hoy constituyen la fuerza de trabajo o bien de los que la constituirán mañana y, por tanto, debiera concentrarse hoy en los niños. En otras palabras, es claro que puede haber conflictos de intereses entre distintos grupos, como consecuencia de la imposibilidad de abarcar a todos ellos en una política para que satisfagan todos sus necesidades esenciales.

El otro elemento al cual deseamos llamar la atención se refiere al hecho de que no es lo mismo erradicar la pobreza que reducir las desigualdades en la distribución de ingresos. En último término, una política que satisfaga las necesidades esenciales implica una política que apunta a la desaparición de la pobreza si se define ésta como aquella constituida por todos quienes no satisfacen sus necesidades esenciales. En efecto, es perfectamente posible pensar en una política tendiente a erradicar la pobreza que sea exitosa, pero que al término de la misma los ricos sean aún más ricos, y también puede perfectamente pensarse en una política tendiente a reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos, pero en donde los pobres estén en condiciones peores. No obstante que desde punto de vista teórico pueden darse estas situaciones, en la práctica hay una relación clara en el sentido de que las políticas tendientes a erradicar la pobreza normalmente implican también reducir desigualdades de ingresos. Hay un conjunto de países que apuntan en esta dirección. En otras palabras, hay una conclusión de carácter empírico que nos permite sostener que aquellos países que han reducido de un modo rápido la desigualdad también han tenido éxito en reducir aceleradamente los niveles de pobreza. En tanto la pobreza se define en términos absolutos y la desigualdad lo es en términos relativos, es evidente que se pueden dar las situaciones a que hemos hecho referencia. Sin embargo, la asociación entre la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad en el contexto de crecimiento es un hecho empíricamente establecido que requiere de una mayor explicación. Aunque algunos autores sostienen que la estrategia para satisfacer necesidades básicas surge precisamente porque aparece más fácil eliminar los niveles absolutos de pobreza que alcanzar mayores grados de igualdad. En este sentido, debe decirse de la partida que una política que satisface necesidades esenciales no es sustituto para no exigir simultáneamente mayor igualdad en la repartición de los frutos del progreso del crecimiento y del sistema económico en que se inserta. Desde este punto de vista este trabajo, junto con postular una estrategia para satisfacer necesidades esenciales que implica erradicar la pobreza, sostiene que ésta debe ser complementada por una política económica tendiente a generar un estilo de desarrollo más igualitario. Lo anterior aparece claramente demostrado en este trabajo, en donde la estructura del ingreso y sus modificaciones recientes determinan patrones característicos de gasto y consumo de alimentos y a su vez imprimen su sello al dinamismo de la producción.

### C. VIABILIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE SNB EN AMERICA LATINA

Como se indica en el Capítulo II, si se define como pobres a quienes gozan de un nivel de ingreso inferior al necesario para adquirir en el mercado una canasta de bienes y servicios considerados esenciales —línea de pobreza—, entonces había en América Latina, hacia 1970, alrededor de 115 millones de pobres sobre una población total de 264 millones de personas. De entre esos 115 millones de pobres más del 40 por ciento (50 millones de personas) no tenía el ingreso suficiente para cubrir siquiera sus necesidades mínimas de alimentación, lo cual los ubica en la calidad de indigentes.

Esta masiva realidad de pobreza no se distribuye homogéneamente. Así, la situación varía en forma bastante significativa entre distintos países y aun al interior de cada país. En Argentina y Uruguay, por ejemplo, la incidencia de la pobreza a nivel nacional es cercana al diez por ciento, mientras que en países como Honduras y Haití ésta se empina a más de un 60 por ciento y más de un 70 por ciento, respectivamente. Por otro lado, cerca de las tres cuartas partes de los pobres latinoamericanos viven en las áreas rurales de sus países, lo cual equivale a que más del 60 por ciento de las familias campesinas son víctimas de la pobreza. La incidencia de la pobreza urbana es menor, aunque de todos modos significativa: alrededor del 26 por ciento de los hogares urbanos son pobres en América Latina.

Como se verá en el próximo capítulo, en prácticamente todos los países analizados la incidencia de la pobreza es muy superior en las zonas rurales que en las urbanas. Aun en los países que presentaban en 1970 menores niveles de pobreza a escala nacional (Argentina y Chile) la dimensión de la pobreza rural es importante. En países como Colombia, México y Venezuela los pobres rurales son entre un tercio y la mitad de la población de este sector. En otros, como Honduras y el propio Brasil, cerca de las tres cuartas partes de la población rural viven en esta condición.

La magnitud de la pobreza urbana, por su parte, es en todos los casos menor que la rural en términos relativos. Sin embargo, en términos absolutos, ello se contrapesa parcialmente por la mayor proporción de la población que vive en las áreas urbanas (57.1 por ciento en Centroamérica y México; 80.7 por ciento en los países del Cono Sur de América y 58.9 en el resto de América del Sur (Naciones Unidas, 1978). Hay, pues, un mayor peso absoluto que el aparente detrás de los niveles de pobreza urbana observados: más de un tercio de los hogares urbanos de Brasil, Colombia y Honduras; entre 20 y 30 por ciento en México, Perú y Venezuela, y sobre el diez por ciento en Uruguay, Costa Rica y Chile.

La indigencia es el estado en que están sumidos prácticamente la mitad de los pobres que habitan los países estudiados. Al igual que la pobreza, la indigencia se concentra principalmente en los sectores rurales, pero en forma todavía más aguda que aquélla: más de un tercio de los hogares rurales son indigentes (Altimir, 1978). Esta realidad abrumadora respecto de América Latina toma un cariz más alentador si se hace un estudio de lo que es la brecha de pobreza, esto es, la magnitud del ingreso o consumo total que se requiere para alcanzar la línea de pobreza respecto de todos aquellos que se encuentran bajo ella. ¿Cuál es la magnitud del ingreso requerido para terminar con la pobreza? Hacia 1981 esa brecha era inferior al cuatro por ciento del producto interno bruto de la región. Esto está indicando que a diferencia de otras áreas del mundo América Latina está en una posición de erradicar la pobreza, en tanto ella es más un problema de distribución de recursos que un necesario y previo aumento del ingreso como ocurre en otras partes del mundo. En verdad, podríamos, incluso, postular teóricamente que el crecimiento de un año de América Latina del orden del cuatro por ciento permitiría erradicar, con un estilo de desarrollo distinto, la magnitud de las pobrezas en toda la región. De ahí, entonces, que el tema de la distribución del ingreso y la riqueza sea un elemento clave para dar cuenta del problema de la pobreza en la región y, como ya se señaló, no obstante el adecuado ritmo de crecimiento del ingreso bruto per cápita que indica un crecimiento del orden del 2.6 por ciento entre 1950 y 1981, los niveles de pobreza no se redujeron significativamente. En efecto, la participación en el ingreso total del 20 por ciento más pobre de la población cayó de 3.1 por ciento en 1960 a 2.3 por ciento a comienzos de la década de los 80.

Lo que interesa recalcar es que analizada la brecha de pobreza como porcentaje del producto geográfico bruto, respecto de diez países en América Latina, aparece que en ocho de ellos los requerimientos son inferiores al diez por ciento del producto y, en consecuencia, es viable el plantear una estrategia que haga desaparecer las carencias esenciales en América Latina, esto es, el fin de la pobreza. Los obstáculos de tipo social y político a una política de esta envergadura no debieran ser muy altos, en tanto las transferencias de recursos no tienen la magnitud que se aprecia en otras regiones del

mundo, y por ello es que en este trabajo se concluye que económicamente es viable una estrategia para satisfacer necesidades esenciales. Los eventuales *trade off* o conflictos que pudieren surgir respecto de otras políticas alternativas que tuvieran como propósito aumentar la inversión o consumos de determinados grupos aparecen disminuidos fuertemente, dado que las transferencias, como ya se aludió, son relativamente menores.

Más difícil puede ser la viabilidad política de una estrategia como la descrita, en tanto normalmente los grupos sociales que no satisfacen sus necesidades esenciales no son aquellos que tienen un mayor grado de organización política. En otras palabras, por las características mismas del desarrollo económico que ha tenido lugar en los últimos 30 años en América Latina, los que no han sido partícipes de los frutos de ese desarrollo son los sectores marginales, los cuales en buena medida lo son también de un punto de vista de la participación política. La pregunta ¿cuál es el respaldo político que puede tener una estrategia para satisfacer necesidades esenciales? es de difícil respuesta en tanto, si se trata de políticas asistenciales de carácter directo, probablemente éstas van a llegar a sectores que políticamente siendo numerosos no son significativos desde punto de vista de la organización social. De ahí, entonces, que la estrategia para satisfacer necesidades esenciales debe ir más allá de una política asistencial directa y apuntar a la modificación profunda del estilo de desarrollo de suerte de poder hacer de ésta un proyecto nacional de desarrollo que hace viable de esta forma la planificación para la satisfacción de necesidades básicas, o sea, para que políticamente una estrategia como la descrita sea viable tiene que abarcar modificaciones sustanciales en la estrategia de desarrollo que exceda y vayan más allá de los grupos beneficiarios de la misma a través de una sola política asistencial.

Esto hace que lo esencial de la propuesta sea la necesidad de introducir modificaciones estructurales en las economías latinoamericanas para que el estilo de desarrollo no sea como en el pasado concentrador y excluyente. Para ello es necesario dar apoyo a los sectores rezagados y simultáneamente proceder a una redistribución de activos e ingresos que son los que hacen viable a través de un potencial círculo virtuoso entre crecimiento y redistribución la estrategia de largo plazo. Como se demuestra en el Capítulo III la fracción del excedente apropiado por cada grupo social depende muy crucialmente del acceso al capital físico y humano que ellos tengan y, por ende, una estrategia de desarrollo equitativo requiere redistribuir activos en conjunto con un programa de transferencias públicas. Esta redistribución del ingreso, por su parte, aumenta la demanda por bienes industriales, ya que la canasta de bienes consumidos por los grupos de menores ingresos es más intensiva en el consumo de manufacturas que la de los grupos de altos ingresos, donde la incidencia del consumo de servicios es relativamente mayor. Allí se sostiene que numerosos estudios para Brasil, Perú y Chile demuestran que aproximadamente el 75 por ciento de los ingresos de los grupos más pobres se destina al consumo de bienes manufacturados. Esta redistribución de ingresos, al cambiar los patrones de consumo, requiere a su vez modificar la estructura de la oferta industrial y además de la oferta global de bienes. Particularmente estimulada se verá la industria de bienes de consumo habitual y sobre todo aquella que provee bienes que satisfacen necesidades básicas (alimentos, vestuario, calzado y materiales de construcción), ya que estos sectores deben crecer a un ritmo que es entre dos y tres veces superior al promedio del resto de la industria. Por tanto, toda política redistributiva debe prever las demandas que se producirán en determinados sectores; de no ser así surgirán cuellos de botella que agravarán la situación si no se logra en el corto plazo expandir la producción de bienes esenciales. Es allí donde debiera concentrarse la inversión, pues de no ser posible se agravará la situación de la balanza comercial de estos países, en tanto el único mecanismo de ajuste sería la importación de dichos bienes y servicios. Esto, como ya se vio, crea problemas mayores, en tanto la restricción del sector externo será una característica permanente en el futuro de América Latina.

Como se señala en el mismo Capítulo III, "el crecimiento equitativo requiere de distribución del ingreso y la riqueza y a la vez transformar la estructura de oferta de tal forma que se asegure la disponibilidad de los bienes que los grupos de menores ingresos requieren para satisfacer eficientemente sus necesidades básicas. A la vez, el proceso

de redistribución del ingreso en condiciones de articulación social se ha comprobado que tiene un significativo efecto dinamizador sobre la economía y el empleo, lo que refuerza la redistribución del ingreso y, al mismo tiempo, la hace viable al permitir que todos los grupos sociales expandan su ingreso en el corto plazo. La principal restricción a que se enfrentaría un proceso redistributivo es el aumento en el uso de divisas que él conlleva, dado que en el corto plazo la estructura productiva no podría responder al nuevo patrón de demanda. Lo anterior significa que es necesario asignar adecuadamente los fondos de inversión, de tal suerte que se aumente la disponibilidad de bienes básicos y sobre todo los insumos y bienes de capital que ellos requieren para su producción. Al mismo tiempo se requiere racionalizar el uso de divisas para asegurar la disponibilidad de bienes básicos, incluso a costa de sacrificar los niveles y expectativas de consumo de los grupos de mayores ingresos". Habría entonces un círculo virtuoso entre crecimiento, redistribución y satisfacción de necesidades esenciales que es preciso explorar.

El otro mecanismo junto al cambio estructural que implica modificaciones en la estructura del ingreso dice relación con variables de carácter político y que también inspiran este proyecto. En este sentido, todo lo que dice relación con la participación popular tiene como propósito hacer que en la decisión misma de esta estrategia haya una participación plena de todos los actores de la sociedad, independiente del peso que cada uno de éstos tenga al interior de la misma. Se postula con este propósito la necesidad de descentralizar un conjunto de decisiones para implementar precisamente esta estrategia. Esto implica que la participación se pueda hacer más efectiva a nivel local que a nivel central. De ahí entonces que si bien esta estrategia en muchos casos puede implicar un rol más importante para el Estado el proceso de democratización debe alcanzar de preferencia éste, de suerte que sus decisiones si bien muchas veces son centralmente tomadas ellas obedecen a una planificación democrática más que de carácter tecnocrático. Sobre este punto se volverá en la sección respectiva. Lo importante es señalar que una estrategia para satisfacer necesidades esenciales debe contener un componente democratizador y de participación de suerte que no sea ésta sólo una experiencia de carácter tecnocrático.

#### D. LA NECESIDAD DE POLITICAS ASISTENCIALES EFICIENTES

Finalmente, una estrategia de estas características va a tener sus frutos en un mediano plazo. Como las carencias en América Latina son presentes, será necesario desarrollar simultáneamente programas asistenciales, para ir de un modo directo a atacar a aquellos grupos en donde representan con mayor fuerza las carencias esenciales. En el Capítulo II se analizan en este documento los distintos programas asistenciales y las características de los mismos que los tornan eficientes. A diferencia de otras estrategias, se postula que estos programas son un complemento en tanto se realizan los cambios de fondo, pero en ningún caso pueden ser un sustituto que impida que esos cambios de fondo estructural se realicen.

Como se dijo anteriormente, los paliativos pueden ser útiles en tanto se inserten conjuntamente con una política de modificación estructural. Es aquí donde esta estrategia difiere de otras. Veamos separadamente las conclusiones más importantes en el campo de la nutrición y la vivienda.

##### 1. *Nutrición*

La disponibilidad total de alimentos en América Latina no constituye un problema económico insalvable. Durante el período 1975-1977 la oferta de alimentos en Argentina, México y Chile fue, en cada país por separado, superior a la requerida por la población (utilizando como indicador las necesidades calóricas). En otros países existía un equilibrio aceptable entre disponibilidad y requerimientos de alimentos. Sólo en

Guatemala, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Bolivia y Haití se observaban disponibilidades claramente deficitarias. Sin embargo, en éstos la producción de alimentos estaba creciendo a tasas superiores a las observadas en el primer grupo de países, por lo que cabía suponer que pronto dejarían tal condición.

Sin embargo, ya sea que se trate de un país con excedentes o con déficit, el factor crucial para determinar en qué medida están cubiertas las necesidades de sus habitantes radica en la forma en que se reparte la oferta disponible. La desigual distribución del ingreso es el principal elemento, pero no el único, que explica las disparidades observadas en el grado de satisfacción de las necesidades alimentarias. También la educación, la localización geográfica, el nivel cultural, etc., condicionan las modalidades del consumo alimenticio. Así, por ejemplo, en Costa Rica se ha detectado una elevada correlación entre la desnutrición infantil y el ingreso per cápita y el nivel educacional de los padres, así como también con el grado de hacinamiento en las viviendas y la disponibilidad de agua potable.

Si las necesidades nutricionales están insuficientemente cubiertas en América Latina es porque la distribución del ingreso es muy desigual y no ha experimentado mejoras sustanciales durante los dos últimos decenios, y no porque haya un déficit de alimentos a escala regional, situación que sólo se observa en el caso de unos cuantos países de tamaño relativamente pequeño. Los avances en materia de distribución del ingreso han tendido en las décadas de los 60 y los 70 a favorecer de preferencia a los estratos medios, con lo que la oferta de alimentos se ha modificado en la dirección "incorrecta", produciéndose un mayor volumen de bienes más elaborados, mientras importantes sectores no satisfacen sus necesidades más esenciales. Se ha llegado incluso a detectar en algunos países un deterioro de la producción de bienes asociados al denominado consumo popular, en tanto que aumenta la oferta de bienes asociados a patrones de consumo propios de ingresos más elevados. Esta sustitución en la producción de bienes obedece a los cambios a que se ha hecho referencia en la distribución del ingreso. No es sorprendente entonces que exista una severa deficiencia nutricional en la región.

Existe una extendida subalimentación en el caso de los niños. Medido en función de la ingesta aparente de calorías y proteínas, el fenómeno afecta en la mayoría de los países al 50 o más por ciento de los menores de cinco años. Sea cual fuere el mérito de este indicador, una cifra de esta magnitud es elocuente por sí sola. Quienes no alcanzan a satisfacer los requerimientos calóricos mínimos representan sobre el 20 por ciento en México, el 40 por ciento en Colombia, el 55 por ciento en Ecuador y el 49 por ciento en Chile. En verdad estos resultados son similares a los que aparecen en estudios que han utilizado enfoques alternativos para medir las deficiencias nutricionales que soporta la población.

Los promedios nacionales encubren que la situación es mucho más grave en las áreas rurales. En México, el 54 por ciento de los habitantes rurales no satisface sus necesidades de nutrientes, tasa que llega a 62 en Ecuador y a 72 por ciento en Colombia.

Además de desigualdades urbano-rurales, se observan también diferencias de carácter regional. En Ecuador, por ejemplo, la distinción entre la Sierra y la Costa tiene mucho más significado. Los factores regionales son también importantes en México y Colombia, lo cual implica que las políticas destinadas a atenuar estas disparidades pueden ser muy importantes dentro de un programa global tendiente a satisfacer las necesidades de nutrición de toda la población.

Quizá no sea todavía el momento, dado el carácter preliminar de estas conclusiones, poner de relieve las características socioeconómicas que representa la población que no logra satisfacer sus necesidades nutricionales. Sin embargo, en casi todos los casos estudiados aparecen algunos comunes, tales como hogares con numerosos integrantes, entre los que predominan los niños. Los jefes de las familias afectadas exhiben, por otra parte, precarios niveles de instrucción, cuando no son analfabetos, y la calidad de obreros o trabajadores por cuenta propia.

La diferencia que existe entre el nivel de calorías recomendado y cualquier otro indicador con el que se quiera medir el grado de satisfacción de esta necesidad debe expresarse no en términos globales sino que desagregados. La magnitud de esta diferencia varía

grandemente de un grupo a otro, de tal suerte que su medición es muy importante entre otras cosas para el diseño de políticas tendientes a favorecer con precisión a los grupos más afectados.

Ahora bien, dado el estilo de desarrollo imperante en Ecuador y México, se requerirían entre 20 y 21 años, aproximadamente, para que se superara el déficit nutricional que se observa en esos países. En Colombia la eliminación de la brecha requeriría que la producción doméstica de cereales se expandiese a una tasa media anual del 19 por ciento. La principal lección que se extrae es que si los países latinoamericanos afectados por el fenómeno no arbitran políticas deliberadas frente al problema, al término de este siglo exhibirán déficit nutricionales similares a los que tienen en la actualidad.

El consumo de alimentos básicos está extremadamente concentrado en unos pocos bienes. Así, en Chile el pan y los cereales proveen más del 50 por ciento del total de calorías que consume el 60 por ciento de la población (obviamente, el de menores ingresos). En Costa Rica, los granos básicos (maíz, porotos, arroz y trigo) proveen el 37 por ciento de las calorías y el 45 por ciento de las proteínas consumidas por la población. Estos resultados son muy importantes para la formulación de recomendaciones de políticas, toda vez que el sistema alimentario debiera concentrarse en lo posible en un número reducido de alimentos. Sin embargo, sería un error suponer que el actual perfil de consumo de alimentos por parte de la población debe determinar los rubros en los cuales concentrarse. Se requiere acometer una evaluación crítica de los mismos y de los hábitos nutricionales de los grupos de bajos ingresos, ejercicio que tal vez señale la conveniencia de incorporar otros alimentos a las recomendaciones de política.

Existen también diferencias regionales importantes en materia de estructura de consumo de alimentos. En Ecuador, por ejemplo, en el área urbana de Guayaquil, el arroz provee el 32 por ciento de las calorías que consume la población, en tanto en el área urbana de Quito ese coeficiente llega apenas al 15 por ciento. En la Sierra el maíz representa el 11 por ciento de las calorías que se ingieren, en tanto que en el resto del país prácticamente no se consume.

La producción de alimentos básicos es altamente intensiva en mano de obra. El hecho de que en este sector la fuerza de trabajo tenga una productividad baja hace entonces que se configure una suerte de círculo virtuoso potencial. Una elevación de esa productividad aumenta el ingreso de los pobres en las áreas rurales y al mismo tiempo expande la oferta de alimentos. Por razones que no estamos en condiciones de explicitar aquí, este círculo enfrenta problemas en el largo plazo, pero puede ser utilizado en el corto plazo como un elemento importante de política alimentaria.

El proceso de industrialización de alimentos básicos tiene un gran potencial en términos de empleo y no requiere grandes inversiones, ni tampoco tecnologías sofisticadas. Sin embargo, su desarrollo está afectado negativamente por la distribución actual del ingreso, la cual, como se ha señalado, introduce un sesgo hacia la producción de bienes industriales más sofisticados.

La comercialización y distribución de alimentos adolecen de graves deficiencias en América Latina. Así, por ejemplo, en Costa Rica el 40 por ciento del costo fijo de estos bienes corresponde a comercialización. Por tanto, el descenso de estos costos puede redundar en un importante aumento del ingreso real tanto de productores como de consumidores.

Con respecto al comercio exterior, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en una situación paradójica: si bien son exportadores netos de alimentos, son al mismo tiempo importadores netos de alimentos básicos que requieren sus poblaciones. Exhiben pues un grado considerable de dependencia respecto del exterior, que recién ahora algunos países están intentando modificar. Así, en Ecuador y Costa Rica se han acometido exitosos programas para promover la producción de arroz (la cual se incrementó durante la última década a una tasa promedio anual de 15 por ciento), transformándose ambos países en exportadores netos del producto.

Con respecto a las políticas nutricionales que se han aplicado en la región, es difícil señalar resultados inequívocos. Dichas políticas pueden agruparse en tres categorías:

- i) aquellas que consultan la distribución gratuita o subsidiaria de alimentos básicos;
- ii) aquellas que proveen alimentos calientes, y
- iii) programas destinados a erradicar la subnutrición de la población, especialmente de los niños menores de diez años de edad.

Por el momento no existe todavía una metodología clara y apropiada para evaluar estos programas. Aparentemente ellos son "caros" a la luz de un análisis costo-beneficios; sin embargo, se sostiene que los estándares utilizados habitualmente (crecimiento y desarrollo de la subnutrición) para medir el "éxito" de dichos programas no son los criterios más apropiados. Queda así de manifiesto que es imprescindible elaborar metodologías más adecuadas para poder calificar esta política.

## 2. *Vivienda*

Lo más importante de las conclusiones en el análisis de vivienda se refiere a las formas por las cuales se mide el déficit habitacional, pues las conclusiones que de aquí surgen para las políticas de viviendas son obvias. En efecto, el déficit en el sentido tradicional se mide por el procedimiento que consiste en conocer el inventario o cantidad de viviendas existentes y calificar su calidad y capacidad para calcular la magnitud de viviendas que deberían ser construidas. Se ignora de hecho que la calidad puede ser superada sin reemplazar enteramente la vivienda y, en segundo lugar, que la capacidad puede ser complementada con la construcción de nuevos espacios, que pueden o no ser cuartos, que se agregan a la vivienda existente. Son, pues, dos formas de medición del déficit habitacional en América Latina y del esfuerzo necesario para superarlas. Si se utiliza la concepción tradicional, superar el déficit equivaldría al 8.8 por ciento del producto interno bruto regional del año 1980; sin embargo, y como se señala en el estudio, si se acepta que aparte de construir viviendas nuevas es posible, razonable y más realista que el reemplazo generalizado, complementar las superficies edificadas, levantar el nivel de calidad de las mismas y dotarlas de los servicios que correspondan a la calidad de vida que se persiga, el procedimiento tradicional tendría que ser modificado sustancialmente. Cuando se hace esta modificación, la magnitud o esfuerzo a realizar se disminuye drásticamente al 3.3 por ciento del producto bruto regional.

La segunda conclusión se refiere a la necesidad de introducir modificaciones importantes en el segmento industrial más directamente ligado a la construcción y en especial al sector de vivienda. Tratándose de un sector industrial que usa tecnologías relativamente sencillas no obstante las cuales opera mercados altamente oligopólicos, lo que lo convierte en un sector en general ineficiente con la consiguiente baja en la productividad e incrementos perversos en los precios de los materiales, son variadas las razones que explican el carácter oligopólico de esta industria, siendo entre otras la estrechez del mercado interno propio de bienes no transables en el comercio internacional. Esto permite apuntar que una política tendiente a satisfacer estas necesidades lograría expandir el mercado que unido a un control por parte del Estado del carácter oligopólico de la industria apuntaría a mejorar la eficiencia y a disminuir los costos de producción.

La tercera conclusión se refiere a la necesidad de incorporar el objetivo empleo dentro del diseño de una política de vivienda, en el sentido de que las tecnologías que se utilizan varían sustancialmente según se incorpore o no de una manera explícita la variable empleo. Dado que hay tecnologías intensivas en mano de obra, si éstas son preferidas al desarrollar una política de vivienda puede insertarse este elemento en un cuadro global de una política tendiente a satisfacer necesidades esenciales, que implica resolver no sólo el problema de vivienda sino de paso la situación de desempleo y subempleo a que se ha hecho referencia en otras partes de este informe.

## E. UNA REFLEXION FINAL

El propósito último del proyecto era, como se señaló, poder diseñar políticas concretas para lograr la satisfacción de las necesidades esenciales en América Latina. Las

lecciones que para el diseño de estas políticas se extraen del presente documento son claras. La región no satisface las necesidades esenciales del 40 por ciento de su población, no tanto por no haber tenido un desarrollo económico satisfactorio, sino más bien por el estilo de dicho desarrollo que ha sido concentrador y excluyente. Se requiere más que crecimiento económico introducir modificaciones en la estructura y propiedad de los activos para modificar la distribución de los ingresos, de suerte que haya un cambio en la composición de la demanda que simultáneamente vaya acompañado de cambios en la composición de la oferta.

La política nutricional debe implementarse realizando cambios en la estructura que hagan efectivos los círculos virtuosos a que se ha hecho referencia reiteradamente en este documento, los cuales introducen un elemento de optimismo respecto de la viabilidad de una política como la descrita. En materia de vivienda la principal conclusión se refiere a que ella debe abordarse con un criterio renovado que apunte no sólo a construir para cubrir la brecha habitacional, sino también a mejorar la calidad de lo existente. No se trata de comenzar de cero, sino de complementar la realidad habitacional, hoy precaria e insuficiente, como una forma de abaratar los costos, de terminar con el problema habitacional; en otras palabras, es posible desarrollar criterios económicos para una política social, siendo ésta tal vez más eficiente que la que hasta aquí se ha formulado. No hay y no debiera haber en consecuencia incompatibilidades entre una eficiencia económica para producir y una política social en beneficio de las mayorías para distribuir lo producido.

Es evidente que desarrollar una estrategia como la descrita obliga a modificaciones institucionales no sólo en el campo de las respectivas políticas públicas, sino también en lo que se refiere al rol del Estado y sus principales agentes sociales. Es necesario destacar que si bien el Estado debiera jugar un rol determinante en una estrategia como la descrita, el proceso democratizador y de participación a que se ha hecho referencia debiera ser una garantía para no encontrarnos en presencia de un Estado omnipotente que ahogue al individuo. En otras palabras, el Estado deberá jugar un rol muy importante en una estrategia como la descrita, no sólo como mecanismo indispensable para acumular, sino también para modificar las estructuras que se reciben. De ahí, entonces, que es indispensable el control democrático que la sociedad toda haga del Estado y no confundir a éste sólo con el gobierno. Debe entenderse, entonces, al Estado como la nación jurídicamente organizada y, por ende, como el representante de la sociedad toda. Pero la posibilidad de incorporar a todos los miembros de una sociedad a un proyecto nacional de desarrollo que permita hacer que ninguno de dichos miembros quede con carencia que toda sociedad civilizada debe procurar satisfacer, es tal vez el acicate más importante para garantizar dicha participación colectiva. Sin esa participación será muy difícil poder lograr que una estrategia como la descrita sea efectiva y llegue a todos los sectores. La participación social que ha tenido lugar en la región ha estado circunscrita más bien a determinados sectores; hoy se trata que todos participen.

La principal conclusión de este trabajo es que la mayoría de los países de América Latina tienen potencial y recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus respectivas poblaciones. El logro de este objetivo depende básicamente de una distribución más equitativa. Eso hace, entonces, que las recomendaciones de política tengan una utilidad práctica inmediata, a diferencia de lo que sucede en otras áreas del planeta en donde la atención de las necesidades esenciales implica primero producir y crecer. En América Latina es materia de distribución y no tanto de crecimiento. Por tanto, es materia de organizar la sociedad de un modo tal que satisfaga las necesidades de todos y no las de algunos. Es, en ese propósito, que se inspiran las líneas de los siguientes capítulos.

