



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Kliksberg, Bernardo

# América Latina : una región en riesgo. Pobreza, iniquidad e institucionalidad social



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

*Kliksberg, B. (2001). América Latina: una región en riesgo. Pobreza, iniquidad e institucionalidad social. Revista de ciencias sociales, (12), 85-143. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1179>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, iniquidad e institucionalidad social**

***Bernardo Kliksberg\****

### **I. Una realidad inquietante**

El tema social se halla actualmente en el centro del escenario histórico de América Latina. Se suceden desde las más variadas fuentes los llamados de alerta sobre la magnitud y profundidad de los problemas que sacuden a la región en el campo social. La mayor reunión de presidentes del continente, la Cumbre Hemisférica (Santiago de Chile, 1998) consignó en su declaración final, suscripta por todos los mandatarios, que “superar la pobreza continúa siendo el mayor desafío confrontado por nuestro hemisferio”. Caracterizando algunos de los principales problemas existentes, los presidentes indicaron: “estamos decididos a remover las barreras que deniegan a los pobres el acceso a nutrición adecuada, servicios sociales, un medio ambiente saludable, créditos y títulos legales sobre su propiedad”. El Secretario General de la CEPAL, José A. Ocampo (1998) resaltó sobre la situación que “siguen aumentando los niveles de pobreza absoluta, los niveles de desigualdad no muestran mejoría y sigue aumentando el empleo en el sector informal”. El Presidente del BID, Enrique V. Iglesias (1997) ha destacado que “el proceso de cambio ha dejado sin resolver en la gran mayoría de los países un tema central: la pobreza crítica y la mala distribución del ingreso”. El Banco Mundial ha hecho continuos señalamientos sobre la gravedad del problema:

\* Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID), Washington. Ex Director del Proyecto de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización Estatal y Gerencia Social.

“América Latina es notable como una región en la que la pobreza, particularmente la pobreza absoluta, no registra mejora alguna” (Burki, 1996), e indicó en una reciente conferencia internacional sobre la región (Chile, 1999), los riesgos que correría la democracia en tales condiciones. La secretaria de estado de EE.UU., Madeleine Albright, lamentó en un discurso para líderes empresariales de las Américas (1999) las desigualdades en ingresos y educación en América Latina, resaltó que son mayores que en cualquier otro continente y advirtió que “ni la democracia ni la prosperidad pueden durar a menos que tengan una base amplia”. Un respetado economista, Celso Furtado (1998), vaticinó que “la gobernabilidad estará en riesgo si no se revierte el proceso de concentración de ingresos y exclusión social”. A estas voces de líderes políticos, organismos internacionales, gobiernos externos y pensadores, se suma un hondo clamor que surge de las bases de la sociedad. La principal preocupación que hoy aflige a los latinoamericanos se halla, según las encuestas de opinión, en los temas sociales. Interrogados por Latinobarómetro (1998), encuesta que cubre a la mayoría de los países de la región, sobre los problemas más importantes en sus países, los interrogados contestaron señalando, como los principales, a diversos problemas sociales: desocupación 21%, educación 18%, bajos salarios 8%, pobreza 7%, inestabilidad en el empleo 6%. A ellos se sumó la corrupción 7%.

Las advertencias desde tan diversas fuentes, y el clamor de la población por soluciones, han influido en un cambio radical en la presencia del tema social en la gran agenda de discusión de la región. La problemática social tenía hasta hace pocos años limitada inclusión en dicha agenda. Era casi necesario hacer lobby para conseguir que formara parte de los temarios de las reuniones presidenciales, y apareciera con significación en los medios masivos. Hoy aparece obligadamente en el orden de dichas reuniones, se ha convertido en la cuestión eje de las campañas electorales en donde los candidatos de todas las tendencias sienten que deben tomar posición frente a ella, y es una materia de información crecientemente jerarquizada por diversos medios de opinión. La gran mayoría de los sectores

percibe que la región toda se halla en riesgo por lo que está sucediendo en materia social.

Ello ha llevado al replanteo de ideas tradicionales al respecto, al planteo de nuevos interrogantes, y a la búsqueda acuciosa de soluciones más efectivas frente al claro fracaso de las convencionales. Hay dos grandes áreas donde la discusión está comenzando a activarse hacia direcciones renovadoras. La primera es la de las políticas sociales. Hay reenfoques importantes en marcha sobre su rol mismo, su interrelación con las políticas económicas y sus contenidos. El otro, es el de los problemas gerenciales e institucionales que plantea la ejecución de políticas sociales de nuevo cuño. El presente trabajo tiene por finalidad poner a foco algunos de los temas cruciales que deben analizarse y encararse en ambas áreas para “refrescar” con aires nuevos la acción en el campo social. A tal fin, en primer lugar reconstruye un cuadro de situación sobre algunos de los principales problemas sociales que afronta la región, para disponer de un marco de referencia concreto sobre la problemática abierta. En segundo término, presenta y analiza líneas del nuevo debate que está surgiendo sobre las políticas. En tercer término, reflexiona sobre la institucionalidad social que sería necesaria para posibilitar la implementación efectiva de políticas renovadoras. Finalmente formula una reflexión de conjunto.

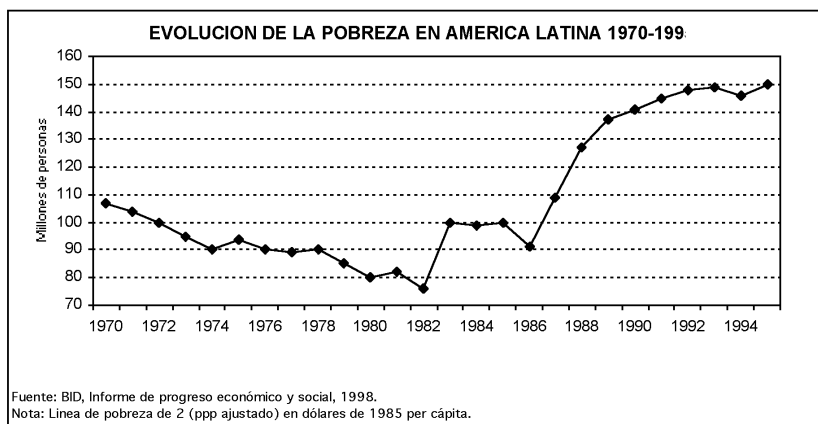
## **II. Cuadro de situación social**

La inquietud por lo social que recorre el continente tiene razones muy concretas en qué basarse. Vastos sectores de la población sufren dificultades y carencias que afectan duramente sus condiciones básicas de existencia. A continuación se reseñan sumariamente nueve problemas sociales claves de gran impacto en la región. Hay otros diversos problemas sociales que deberían agregarse a esta lista, pero los enfocados permiten aproximarse a lo que constituye la “vida cotidiana” de muchísimos latinoamericanos.

## 1. El aumento de la pobreza

Hay disensiones metodológicas significativas sobre cómo medir la pobreza. Sin embargo, la mayor parte de las fuentes internacionales coinciden en una constatación básica respecto a la región: la pobreza ha crecido considerablemente en ella en las dos últimas décadas. El gráfico siguiente indica los resultados que se obtienen adoptando un criterio de uso frecuente, considerar pobres a quienes ganan menos de dos dólares diarios. La medición por otros criterios como la canasta básica de vida, normalmente arroja resultados mayores. Pero aún utilizando esta medición “conservadora” de la pobreza, es posible apreciar nítidamente la tendencia:

**Gráfico 1**



Como se observa, con fluctuaciones menores, la pobreza ha crecido fuertemente en la región desde los inicios de la década del ochenta. Dadas las condiciones económicas recesivas de los años 1998 y 1999, es probable que la situación se haya deteriorado aún más en ellos.

Algunas de las mediciones nacionales recientes permiten tener idea de la magnitud del problema. El informe “Estado de

la región” (PNUD-Unión Europea, 1999) indica, respecto a Centroamérica, que son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses, y el 53% de los salvadoreños. En los sectores indígenas las cifras pueden ser aún peores. Así en Guatemala es pobre el 86% de la población indígena frente al 54% de los no indígenas. En Venezuela los estimados oficiales señalan que es pobre el 80% de la población. En Ecuador se estima que el 62,5% de la población está por debajo del umbral de pobreza. En Brasil se ha estimado que el 43,5% de la población gana menos de dos dólares diarios y que 40 millones de personas viven en la pobreza absoluta. En Argentina la tasa de pobreza de las provincias del noreste es del 48,8% y la de las provincias del noroeste, 46%. Una estimación reciente (1999) indica que el 45% de los niños menores de 14 años del país, son pobres. Una estimación de las Naciones Unidas para toda la región refiere que entre 1970 y 1980 había 50 millones de pobres e indigentes, pero que en 1998 serían 192 millones (Verrier, 1999).

Frente a estas cifras resulta casi trivial el tipo de línea argumental utilizada por algunos sectores relativizando el problema: “pobres hay en todos lados”, “pobres ha habido siempre”. Existe efectivamente pobreza en numerosas sociedades. Pero mientras en los países desarrollados tiende a estar por debajo del 15% de la población, en diversos países de América Latina triplica, cuadruplica o quintuplica esa cifra. El informe de una Comisión regional presidida por Patricio Aylwin (1995) estima que se hallarían en la pobreza “casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe”. Ello significa otro tipo de problema totalmente distinto. No se trata de “bolsones de pobreza”, sino de extensos sectores en esa situación. Por otra parte, como se ha visto, las cifras marcan una tendencia al aumento de la pobreza en la región.

## **2. Algunos impactos de la pobreza**

Las cifras sobre crecimiento de la pobreza brevemente referidas se transforman en carencias y penurias agobiantes en la vida

diaria. Más de 10 millones de centroamericanos (29% de la población) no tienen acceso a servicios de salud, y dos de cada cinco carecen de agua potable y saneamiento básico. Un tercio de la población de Centroamérica es analfabeta. Una tercera parte de los niños menores de cinco años presenta una talla inferior a lo normal en lo que inciden procesos de acumulación de insuficiencias nutricionales en la madre y el niño.

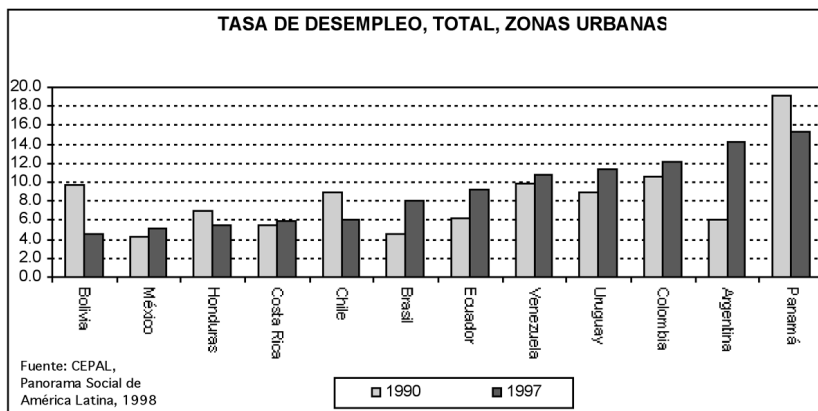
En Venezuela se estima que 10 millones de personas viven en la pobreza extrema (FUNDACREDESA, 1999). Un estudio mundial de la UNICEF sobre familias sin acceso a una instalación sanitaria (un baño) ubica a Brasil entre los países en donde el 50% de la población está afectada por ese problema básico. Según las cifras oficiales, en el Gran Buenos Aires, la zona de mayor población de la Argentina, uno de cada cinco niños presenta desnutrición.

Estas y otras expresiones de la pobreza repercuten en las dimensiones fundamentales de la vida. Crean dificultades muy importantes en lo que Amartya Sen denomina “las capacidades básicas de funcionamiento de las personas”, deterioran la calidad de la vida, y acortan la esperanza de vida respecto a las cifras esperables en condiciones normales. Se cumple para amplios sectores en la región el señalamiento hecho por un investigador del tema social en el mundo desarrollado, Peter Townsend: “la pobreza mata”.

### **3. Desempleo e informalidad**

La pobreza está fuertemente ligada a los difíciles problemas que se presentan actualmente a la población para obtener un trabajo estable. La región tiene en primer término una alta tasa de desocupación abierta. Dicha tasa ha venido ascendiendo. Puede observarse en el siguiente gráfico cómo en los países de más población de la región (Brasil, México, Argentina, Colombia, Venezuela) las cifras de 1997 eran marcadamente superiores a las de 1989.

En los años recientes el problema se ha pronunciado. Según los estimados de Tokman (1998) la tasa de desempleo

**Gráfico 2**

promedio subió de 7,2% en 1997, a 8,4% en 1998, y se estima en 9,5% en 1999.

Cuando se desagrega por edades se observa que el problema es más agudo aún en las edades jóvenes. Puede observarse la situación en el Cuadro 1.

En todos los casos las tasas de desempleo de los jóvenes duplican las elevadas tasas generales. También puede apreciarse que hay un problema de género. El desempleo entre las mujeres jóvenes es mayor al que se da entre los hombres jóvenes.

Al problema del desempleo se le suma el crecimiento de los trabajos informales. Si bien el universo de los mismos es heterogéneo, un porcentaje mayoritario es, según lo caracteriza el PREALC, trabajos inestables, sin apoyo tecnológico ni crédito, y sin cobertura social. Un puesto de trabajo en la economía informal tiene de una tercera a una cuarta parte de la productividad de uno en la economía formal. Según los cálculos de Tokman, en 1980 trabajaba en la economía informal el 40,6% de la mano de obra no agrícola ocupada, y actualmente la cifra habría ascendido al 59%.

Las ocupaciones informales implican en muchos casos puestos de trabajo frágiles, de baja calidad, y sus ingresos son



**Cuadro 1**

Tasas de desempleo abierto entre los jóvenes / zonas urbanas

<b>País</b>	<b>Sexo</b>	<b>Tasa de desempleo, total de la población</b>	<b>Tasa de desempleo. Población entre 15-24 años</b>
Argentina	Total	13,0	22,8
	Hombres	11,5	20,3
	Mujeres	15,5	26,7
Brasil	Total	7,4	14,3
	Hombres	6,4	12,4
	Mujeres	8,9	17,0
Colombia	Total	8,0	16,2
	Hombres	5,4	11,9
	Mujeres	11,6	21,0
Chile	Total	6,8	16,1
	Hombres	5,9	14,0
	Mujeres	8,4	19,3
Uruguay	Total	9,7	24,7
	Hombres	7,3	19,8
	Mujeres	13,0	31,5

Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 1996" (mencionado por Minujín, A., "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Bustelo y Minujín, Todos entran, UNICEF, Santillana, 1998)

comparativamente cada vez menores en relación a los puestos de trabajo de la economía formal. De acuerdo a la CEPAL (1997), los que se desempeñan en la economía informal ganan en promedio el 50% de quienes lo hacen en empresas modernas y trabajan más horas. Las diferencias salariales entre los profesionales y técnicos y los trabajadores en sectores de baja productividad aumentaron entre un 40 y un 60% entre 1990 y 1994. Un tercer problema es actualmente el de la precarización de las condiciones de trabajo. Aumentan los trabajadores sin contrato, o bajo contratos temporales. Se estima que cerca del 35% de los asalariados está en esas situaciones en Argentina, Colombia y Chile, y el 74% en el Perú.

#### **4. Déficits en salud pública**

Hay avances considerables en las condiciones de salud de la región. Sin embargo, cuando se desagregan los datos se observan considerables brechas entre los países y a su interior. Tienen clara presencia en tres de los principales indicadores de salud pública. En cuanto se refiere a la esperanza de vida, mientras la misma es en Costa Rica de 76,3 años, sólo llega en Haití a 56,6 y en Bolivia a 59,3. En cuanto a mortalidad infantil, en Costa Rica perecen 13,7 niños de cada mil, antes de cumplir un año de edad. En cambio la tasa llega en Haití a 86,2, en Bolivia a 75,1, en Brasil a 57,7, en Perú a 55,5. Las cifras de mortalidad materna son en Costa Rica inferiores a 28 por 100.000 madres por año. En barrios urbanos de Lima se han estimado en 286, y en comunidades indígenas mapuches en 414.

Diversos análisis indican que tras esas inquietantes cifras en diversas áreas geográficas y grupos de la población, subyacen entre otros aspectos marcados déficits en asuntos cruciales para la salud pública. El acceso al agua potable, instalaciones sanitarias, alcantarillado y energía eléctrica, es limitado para amplios sectores. Ello crea factores de riesgo de mucho peso en salud. Se estima que 130 millones de personas carecen de agua potable. Por otra parte, el costo del agua para los pobres es mucho mayor que para las clases medias y altas. Un informe reciente de la Comisión Mundial del Agua (Banco Mundial, 1999) calculó que para adquirir un metro cúbico de agua un habitante de los barrios de Lima tiene que pagar 20 veces el importe que abona un residente urbano, de los estratos medio o alto, que sólo abre la canilla de su casa. La falta de agua potable y de instalaciones de disposición de excretas es esencial en todo orden de riesgos en salud, particularmente para la población infantil, entre otras expresiones, a través de las infecciones intestinales. En 11 países de la región la diarrea es una de las dos principales causas de muerte en niños de menos de un año. Asimismo los déficits de agua potable facilitaron la extensión del cólera en la década del noventa que causó en tres años 811.000 casos.

También se detectan en la región significativos problemas alimentarios de alta incidencia en la salud. Señala un informe conjunto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la CEPAL (1998) que: “Se observa en casi todos los países de la región un incremento en enfermedades no transmisibles crónicas asociadas con alimentación y nutrición (...) Las medidas de ajuste implementadas por los países han afectado la disponibilidad nacional de alimentos y han tenido repercusiones negativas sobre el poder de compra de los grupos más pobres, amenazando la seguridad alimentaria”.

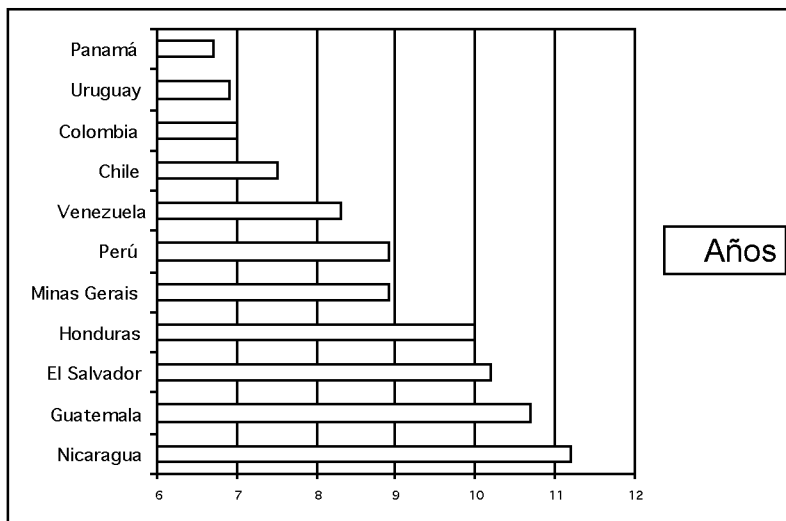
Los factores anteriores causan riesgos considerables de salud para diversos sectores de la población. A su vez la cobertura de salud es restringida para los sectores más incididos por esos factores de riesgo. La OPS ha estimado que 130 millones de latinoamericanos carecen de acceso consistente a servicios de salud.

### **5. Problemas en educación**

Se han hecho importantes progresos en educación en la región. Ha avanzado fuertemente la matriculación en las escuelas primarias. La gran mayoría de los niños inicia la escuela. También han descendido las cifras de analfabetismo. Pero junto a estos logros se presentan varios problemas que despiertan fuerte preocupación. El primero es el de la deserción. Cerca del 50% de los niños que se matriculan en la primaria no la finalizan. También las tasas de deserción en la secundaria son muy considerables por lo que en definitiva una reducida parte de la población tiene estudios secundarios completos. El segundo problema es la repetición. El Banco Mundial (1995) estima el nivel de repetición como “uno de los más altos del mundo en desarrollo”. Casi la mitad de los niños repiten el primer grado, y un 30% cada uno de los grados siguientes. Puryear (1997) estima que un niño latinoamericano promedio está cerca de siete años en la escuela primaria, donde sólo completa cuatro grados. Pueden apreciarse las dimensiones de la repetición en el siguiente gráfico:

**Gráfico 3**

Tiempo necesario para graduarse de sexto grado, 1988-1992



\* Fuente: Publicaciones varias del Banco Mundial. Incluido en Claudia Piras, "Una herramienta para mejorar la educación: mayor poder para las escuelas". Políticas de Desarrollo. Boletín de Investigación, BID, marzo 1997.

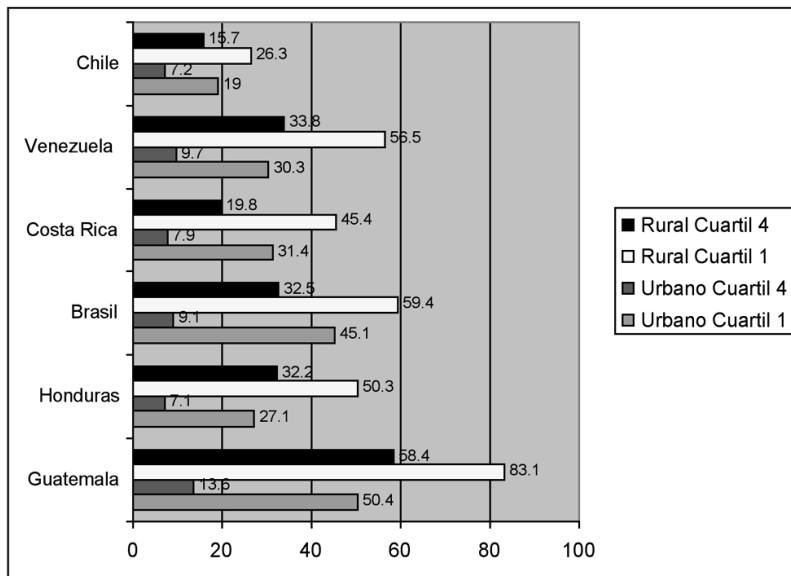
En todos los países consignados el niño promedio tarda más de 6 años en cursar 6 grados. En Nicaragua más de 11 años, en Perú 9, en Venezuela más de 7. El peso de la elevada deserción y de la repetición determina que la tasa de escolaridad promedio de toda la región sea de 5,2 años. Los latinoamericanos están llegando al nuevo siglo sin primaria completa.

Un análisis del BID (1998) sobre la situación en 15 países de la región, ha establecido que de cada 100 niños matriculados en la escuela primaria en primer grado, en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sólo 15 llegan a terminar 9 años de escolaridad. En Guatemala, Haití y República Dominicana la cifra es aún mucho menor, 6.

La desagregación de los datos indica que desde ya las cifras no son las mismas para todos los sectores sociales. El siguiente gráfico da cuenta de algunas de las disparidades:

**Gráfico 4**

Porcentaje de niños de 7 a 14 años rezagados en sus estudios por residencia y cuartiles de ingreso en países seleccionados, 1990



Fuente: CEPAL 1993. Incluido en CELADE, BID "Impactos de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina", 1996.

Las cifras de deserción y repetición son mucho mayores entre los estratos desfavorecidos y en las zonas rurales. Así en Brasil de cada 100 niños del 25% más pobre de la población, 45 desertan o repiten, mientras que en el 25% más rico la cifra se reduce a 9. En el análisis del BID antes citado (1998), se determinó que en los 15 países analizados, los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen 12,1 años de educación. En cambio los jefes de hogar del 30% más pobre, tienen sólo cinco años de educación. Hay una brecha de 7,1 años, que es aún mayor en México, 9 años, y en Brasil, Panamá, y El Salvador, 8 a 9 años.

Las cifras dan cuenta de profundas iniquidades en las oportunidades educativas. Las mismas se agudizan aún más si se

toma en cuenta la calidad de la educación recibida. Las escuelas públicas a las que asisten los niños de los estratos desfavorecidos tienen condiciones mucho más desfavorables para la enseñanza. El deterioro que se ha producido en muchos casos en cuanto a inversiones en edificios, mantenimiento, medios modernos de educación, y salarios las ha colocado en una posición muy desventajosa. Así, se estima que en una escuela privada los niños reciben 1200 horas de clase anuales, en una pública urbana 800, y en una pública rural 400. Los sueldos promedio de los maestros de las escuelas privadas tienden a ser marcadamente superiores a los de la escuela pública.

Los procesos de deserción, repetición, y las brechas en calidad, están conformando sistemas de educación que pese a los esfuerzos se muestran altamente inquitativos. Un destacado investigador del tema, Puryear (1997), describe con precisión la situación:

Los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina están fuertemente segmentados en función del *status* económico de las personas, quedando los más pobres relegados al sistema público en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcional de aquellos que repiten, y aquellos que desertan, es pobre. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio tienden a aprender menos.

## **6. Los “nuevos pobres”**

A la denominada pobreza estructural, correspondiente a grupos de la población en donde la pobreza se ha perpetuado durante generaciones, se adiciona actualmente un grupo diferente, al que se ha llamado “los nuevos pobres”. Se trata de familias que no eran pobres hasta hace pocos años atrás, y en donde en muchos casos los progresos laboriosamente conse-

guidos por las generaciones anteriores se están perdiendo. Son sectores de las clases medias de los países que han entrado en fuerte crisis ante diversos embates. Entre ellos se hayan: pequeños comerciantes e industriales que han debido cerrar sus empresas, personal despedido del sector público, profesionales cuyas oportunidades e ingresos se han deteriorado fuertemente, empleados públicos que han perdido parte significativa del valor real de sus ingresos, muchos de los informales que, como se ha señalado, presentan una situación inestable y de bajos ingresos, jubilados cuyas rentas se han reducido fuertemente en términos reales. Son sectores en fuerte conflicto interno. Por un lado tienen diversos atributos propios de las clases medias: cultura, educación, en algunos casos viviendas heredadas, aspiraciones propias de ese sector social. Por otra parte, el nivel de sus ingresos y su inestabilidad laboral los colocan por debajo del umbral de la pobreza.

La amplitud de estos sectores parece ser considerable. En Venezuela se estima que la clase media se redujo a una proporción limitada en un periodo muy corto. En Argentina, Minujín (1997) señala que "los nuevos pobres que eran prácticamente inexistentes en 1974, pasaron del 4,2% en 1980 al 18,4% en 1990", y el proceso se ha seguido acentuando. Realidades semejantes se observan en Brasil, México, y otros países.

### ***7. La erosión de la familia***

La unidad familiar está siendo redescubierta actualmente por las ciencias sociales. Junto a sus fundamentales funciones espirituales y afectivas, numerosas investigaciones han puesto a foco las funciones claves que cumple en diversos aspectos del desarrollo. Se sabe ahora que buena parte del rendimiento educativo de los niños está fuertemente influido por las características de la familia (CEPAL, 1997). El grado de organicidad de la familia, el capital educativo de los padres, la posibilidad e interés de los padres en dedicar horas al seguimiento de los estudios de los niños, el nivel de hacinamiento de la vivienda,

muestran clara correlación con la performance educativa.

La organicidad de la familia y los modelos de relación entre los padres, y de ellos con los hijos, inciden asimismo en aspectos claves como el desarrollo de la inteligencia emocional (Goleman, 1995), el desenvolvimiento de la criticidad y la creatividad (N. Kliksberg, 1999). La fortaleza de la familia incide asimismo en la salud. Kaztman (1997) resume estudios sobre el Uruguay que indican que los niños extramatrimoniales tienen una tasa de mortalidad infantil mucho mayor, y que los niños que no viven con sus dos padres, presentan mayores daños en el desarrollo psicomotriz. Bordieau y Darbel (1999) resaltan el peso de la familia en las actitudes hacia la cultura y el arte.

Esta unidad, eje de la historia humana, y como se advierte ahora fundamental para el desarrollo, está atravesando graves problemas en la región por el embate de la pobreza.

Los indicadores disponibles dan cuenta de diversos procesos de debilitamiento. Crece el número de familias incompletas con madres pobres, solas, jefas de hogar al frente. Se estima superior al 20% y se observa una renuencia a formar familias. Ante las incertidumbres económicas, Filgueira (1996) detecta en el caso del Uruguay una clara correlación entre descenso del salario real y disminución del número de matrimonios. Aumentan los nacimientos ilegítimos y se incrementa el número de madres adolescentes que difícilmente van a conformar familias orgánicas.

La familia humilde aparece cada vez con más dificultades para proporcionar una infancia normal a los hijos. Está aumentando significativamente el número de niños menores de 14 años que trabajan. Según la OIT hay en América Latina más de 17 millones de niños trabajadores. Ello los va a convertir en candidatos naturales para la deserción y la repetición escolar. Aumentan fuertemente los niños que viven en la calle, en la más absoluta miseria, y sometidos a todo orden de riesgos. Es una expresión límite de la incapacidad del núcleo familiar de contenerlos apropiadamente y del fracaso de la sociedad toda en esta función básica. A todo ello se suma el ascenso de la violencia doméstica en la región. Según estimaciones de Buvinic,



Morrison y Schifter (1999), entre el 30 y 50% de las mujeres de la región sufre de violencia psicológica en sus hogares, y un 10 a un 35% de violencia física. Uno de los factores incidentes es el tremendo stress socioeconómico que están experimentando numerosas familias ante el avance de la pobreza.

### **8. El ascenso de la criminalidad**

La región registra una gravísima tendencia al aumento de la criminalidad. Es actualmente la zona del mundo con más homicidios del globo, después del Africa Subsahariana. La tasa promedio de América Latina cercana a 28,4 homicidios cada 100.000 habitantes por año, duplica la tasa promedio mundial. La Organización Panamericana de la Salud estima que la tasa de homicidios de la región creció en más de un 44% durante el período 1984-94. La criminalidad se ha expandido en la gran mayoría de las ciudades. En Río de Janeiro en 1996, uno de cada tres niños había sido asaltado y la mitad había visto un asalto. En el Distrito Federal de México en 1990 se robaban 40 automóviles por día, y en 1996, 157. Incluso en ciudades con buenos niveles de seguridad en el pasado, como Buenos Aires, también la situación se ha deteriorado.

La violencia latinoamericana aparece nítidamente como una violencia joven. Los delincuentes tienden a ser de edades jóvenes. Diversos estudios están indicando significativas correlaciones entre las tasas de violencia, y factores como la organización de la familia, las tasas de desocupación juvenil, y los niveles educativos. Investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, en el Uruguay, Kaztman (1997) encontró que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal. Sugerentemente un estudio de amplio alcance sobre la criminalidad en EE.UU., identificó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil del país, provenían de familias con padre ausente (Dafoe Whitehead, 1993). El aumento de la violencia parece asimismo tener fuertes lazos con la antes mencionada elevadísima tasa de desocupación de los jóvenes en la región, que supera en muchos países el 20% y du-

plica los promedios nacionales. Las cifras indican también vínculos con la educación. En El Salvador, donde el 60% de los reclusos son menores de 30 años, el 45% no ha completado la escuela primaria. Si bien el tema es de gran complejidad e intervienen múltiples factores, los datos indican en general la existencia, en la región, de un vasto contingente de jóvenes que a través de los procesos descritos está quedando fuera del sistema educacional y del mercado de trabajo, que por ende presenta una alta conflictividad, y puede ser objeto de manipulación por los grupos criminales organizados.

### ***9. El círculo perverso de la exclusión***

Los problemas reseñados no se dan aisladamente. Tienen profundas interrelaciones que van conformando “círculos perversos” regresivos. La pertenencia a un hogar pobre aumenta las probabilidades de que el niño deba trabajar y deserte de la escuela. Las bajas tasas de escolaridad van a marginarlo de la economía formal. Tendrá a su vez dificultades para formar familias que puedan superar estas condiciones. El destino de pobreza tenderá a reproducirse. Un aspecto clave, la probabilidad de ser desocupado, variará sustancialmente según el estrato social al que se pertenezca, como puede apreciarse en el gráfico 5.

Como se advierte en los primeros estratos del gráfico, los más pobres, las cifras de desocupación multiplican más de 10 veces en casi todos los casos las que se registran en el último estrato, el 10% de mayores ingresos.

El círculo perverso “familia pobre, educación incompleta, desocupación, pobreza”, interactuará con otros círculos perversos como el de “falta de accesos a bienes básicos como agua potable, instalaciones sanitarias, electricidad, mala salud, dificultades laborales”, o el de “delincuencia, imposibilidad posterior de encontrar trabajo para reinsertarse, probabilidad de reincurrir en la delincuencia”. En el conjunto de la situación se va produciendo un acentuado proceso de exclusión social. Un extenso sector de la población se halla de hecho excluido del

**Gráfico 5**

Distribución de los desempleados por deciles de ingresos (porcentajes)

	<b>Argentina 1992 (a)</b>	<b>Brasil 1990 (b)</b>	<b>Colombia 1992 (c)</b>	<b>Chile 1992 (d)</b>	<b>México 1992 (e)</b>
<i>Total</i>	100	100	100	100	100
1	33,6	25,6	18,6	29,0	13,8
2	19,2	13,1	15,4	15,3	17,0
3	9,8	12,2	11,9	14,4	15,2
4	14,0	13,0	11,0	9,2	10,2
5	7,8	9,6	10,6	9,7	11,3
6	5,1	6,7	11,0	5,6	7,4
7	5,2	7,1	6,2	5,8	10,8
8	0,9	5,6	7,0	3,9	2,5
9	2,1	3,4	5,4	4,9	7,5
10	2,4	3,5	2,7	2,2	4,2

(a) Buenos Aires, (b) San Pablo y Río de Janeiro, (c) Bogotá, (d) Gran Santiago, (e) áreas de alta densidad.

Fuente: CEPAL, basado en tabulaciones de encuestas de hogares. Incluido en Jiménez y Ruedi (1998).

acceso a una educación adecuada, de la posibilidad de trabajos estables, de participar en la cultura, de disponer de una cobertura de salud. Los viejos ejes problemáticos de otros tiempos subsistentes aún en la región, rural/urbano, sociedad dual, son ahora superados en envergadura por la problemática de la inclusión/exclusión.

¿Cómo enfrentar el cuadro social descripto? ¿Por qué el fracaso de las visiones tradicionales? En la siguiente sección exploraremos algunas de las líneas del nuevo debate en curso respecto al desarrollo y las políticas sociales.

### **III. Nuevas ideas sobre desarrollo y política social**

El Banco Mundial presentó recientemente su Informe Mundial sobre Desarrollo 1999. No estamos ganando la batalla contra

la pobreza, señaló el Presidente de la Institución, James Wolfensohn. La pobreza sigue aumentando en el mundo. El número de personas que ganan menos de un dólar diario pasó de 1200 millones en 1987, a 1500 millones actualmente. Se pronostica que ascenderá a 1900 millones en el 2015. Ese ingreso irrisorio significa padecer, de diversas formas, de pobreza crítica. Los que ganan menos de dos dólares diarios, asimismo pobres, son 3000 millones, la mitad de la población del mundo. Por otra parte, las brechas de desigualdad también han ascendido.

El Banco subrayó que muchas de las políticas aplicadas han sido erróneas, y llamó a una nueva colaboración para el futuro. La necesidad de nuevas ideas sobre lo social está planteada con toda fuerza como consecuencia de los fracasos, tanto a nivel mundial, como latinoamericano. Las que siguen son algunas de las principales áreas de búsqueda de las que comienza a emerger la propuesta de políticas de desarrollo y políticas sociales renovadoras.

### ***1. La política social sí importa***

La política social ha tenido en América Latina en las últimas décadas un papel menor. Ello se expresa en indicadores concretos; entre otros: limitados presupuestos, marcada debilidad organizacional de los ministerios respectivos, carencia de servicios civiles profesionalizados, no-participación de los ministerios sociales en las decisiones macroeconómicas básicas. La política social aparece como una política de categoría inferior, y ello tiene nítidas expresiones institucionales.

Ello forma parte de una concepción más amplia del desarrollo. El pensamiento económico convencional tiene la visión de que la única política que importa es la económica. Lo social vendrá como consecuencia de lo económico. Al generarse cambios en las variables macroeconómicas ello generará crecimiento que se “derramará” hacia la población pobre y la sacará de sus dificultades. Los recursos y energías deben concentrarse en el campo económico. La política social, tiene en este enfoque, fun-

ciones bien restringidas: atenuar los impactos más graves del período de ajustes. Para ello debería actuar focalizadamente sobre los sectores con problemas más agudos para reducir los daños causados a los mismos. Es, como con frecuencia se ha señalado en la región, “la asistencia pública que recoge los muertos y heridos que deja la política económica”.

Esa visión ha chocado fuertemente con los hechos. El crecimiento sostenido no deviene mágicamente de algunas recetas técnicas, sino que parece ser un proceso mucho más complejo y difícil. Aún alcanzando el crecimiento, éste no se derrama solo. En diversas experiencias latinoamericanas se han dado tasas de crecimiento significativas y los datos sociales no variaron, y en algunas, como la de Chile durante la dictadura militar, según las cifras empeoraron, aumentando fuertemente el porcentaje de población en pobreza. Por su parte, las políticas sociales desjerarquizadas cumplieron muy limitadamente su papel de “asistencia pública”. Eran muy débiles para contestar a la creciente demanda por respuestas sociales y en el enfoque puramente asistencial tenían un rol muy limitado.

Los resultados contrastaron en América Latina y otras regiones con los supuestos de la visión convencional. Sus promesas de mejora de las condiciones de la población en períodos razonables no se cumplieron. Ante ello ha surgido una fuerte corriente de pensamiento que exige la revisión de toda la visión. El vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz (1998), sostiene: “yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad, mientras planificamos la próxima serie de reformas”. Propone en varios de sus trabajos recientes revisar el Consenso de Washington y avanzar hacia un nuevo consenso pos Washington. Su propuesta implica una reestructuración integral de la concepción de cuáles son las metas del desarrollo y variaciones consiguientes sustanciales en los instrumentos. La sintetiza así:

El consenso de Washington abogó por el uso de un conjunto

pequeño de instrumentos (incluyendo la estabilidad macroeconómica, comercio liberalizado y la privatización) para alcanzar una meta relativamente estrecha (el crecimiento económico). El consenso posWashington reconoce, tanto que un conjunto más amplio de instrumentos es necesario, como que nuestras metas son también más amplias. Buscamos incrementos en los niveles de vida, incluyendo mejoras en salud y educación, no solamente incrementos en el Producto Bruto Interno que se calcula. Buscamos el desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un ambiente sano. Buscamos el desarrollo equitativo que garantice que todos los grupos de la sociedad, no sólo el estrato alto, disfruten los beneficios del desarrollo, y buscamos el desarrollo democrático, en el que los ciudadanos participen de varias formas en las tomas de decisiones que afectan sus vidas.

El Premio Nobel Amartya Sen (1999) sugiere que debe haber revisiones profundas en la visión convencional del desarrollo, por cuanto en múltiples planos es posible advertir que el sólo crecimiento, desde ya necesario y deseable, no soluciona los problemas sociales. Así, señala, con apoyo en una amplia base de datos y mediciones econométricas, cómo variables fundamentales como la mortalidad y la morbilidad no reaccionan mecánicamente ante el aumento del producto bruto per cápita, refutando concepciones circulantes. Describe así la situación real: “A igualdad de otros factores, una renta más alta hace al individuo o a la comunidad más capaz de eludir la mortalidad prematura o la morbilidad evitable”. Pero subraya que ese es un escenario ficticio. Resalta: “en general los demás factores no son iguales. Por consiguiente, los ingresos constituyen un factor de influencia positiva y, sin embargo, dada la variación de otros factores (servicios médicos, atención de salud pública, condiciones de la enseñanza, etc.) muy a menudo la gente más rica tiene vidas mucho más breves y se ve superada por gente más pobre en términos de proporciones de supervivencia (se refiere a países con per cápita mayor a otros, y en cambio es-

peranza de vida menor)". Concluye: "Tan estúpido sería pretender que una renta elevada no es un factor que favorece la buena salud y la supervivencia prolongada, como sostener que es el único factor que contribuye".

Las nuevas ideas apuntan a la revisión de planos claves. Los objetivos del desarrollo no pueden ser unidimensionales. Se buscan metas macroeconómicas, pero al mismo tiempo metas de desarrollo social, de equidad, de preservación del medio ambiente, de estabilidad y profundización de la democracia. Los instrumentos no pueden estar atados a una sola de las metas, deben ser válidos para avanzar coordinadamente hacia todas ellas. No pueden ser compatibles con una, a costa de incompatibilidades severas con las otras. Todo ello complejiza desde ya el tema del desarrollo. Pero de ello se trata, los fracasos exigen complejizarlo para poder tener resultados mejores.

En este nuevo marco la política social tiene un rol muy distinto al semi marginal que le correspondía en la visión convencional. Surge la necesidad de articular estrechamente las políticas económicas y sociales, para generar resultados conjuntos en términos de las metas de ambos campos. Se aprecia que siendo imprescindible que haya crecimiento, no habrá derrame si no hay una política social agresiva. Los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo social no son lineales. Las interrelaciones son mucho más complicadas, especialmente en sociedades con altos niveles de iniquidad. La dimensión asistencial es sólo una de las funciones potenciales de la política social, cumple roles útiles, pero se requiere una política social con mayúscula, que no sólo "tape agujeros", sino que movilice capacidades latentes. En la concepción renovada, la política social sí importa.

## ***2. El redescubrimiento del potencial productivo de la política social***

La política social tiene una clara legitimidad ética. Es inadmisiblemente moralmente que amplios sectores de la población de un continente tan dotado de recursos naturales como América La-

tina estén sumidos en graves privaciones. Pero a ello se suma actualmente una “legitimidad macroeconómica”. La “calidad población” de un país es a fines del siglo XX un dato decisivo en las posibilidades de alcanzar progreso tecnológico, competir y crecer. Los cambios fundamentales en los patrones tecnológicos de producción de bienes y servicios han puesto en un lugar central a las capacidades humanas disponibles en cada país. Las innovaciones tecnológicas más significativas en un espectro amplio de campos, desde las comunicaciones, hasta la electrónica, tienen en común que se apoyan en el conocimiento y las competencias de los seres humanos para manejarlas. Por ende, las posibilidades de un país de acceder a ellas, utilizarlas adecuadamente, difundirlas en su economía, están fuertemente ligadas a su “stock” de calificaciones en su población. Contar con un capital humano saludable, desde ya bien nutrido, y bien preparado, es un prerequisite esencial para el desarrollo y la competitividad.

Las economías más exitosas del mundo han hecho buen uso de estas constataciones. Llevan adelante una enérgica política social en las áreas de educación y salud, destinada a mejorar continuamente las calidades de sus recursos humanos. Los resultados son muy concretos. Exportan crecientemente “tecnología de punta” basada en dichas calidades.

Estos procesos tienen pleno reflejo a nivel microeconómico. Las empresas de avanzada se caracterizan por realizar crecientes inversiones en entrenamiento y desarrollo de su personal, y el área de “desarrollo de recursos humanos” ha sido rejerarquizada en sus estructuras organizacionales, hallándose en la cúpula de las mismas. Han verificado en la práctica que la inversión en “capacidades del personal” es una de las que tienen mayor retorno en la economía.

La educación “paga,” y también lo hace la asignación de recursos a salud y la vigorización de las políticas respectivas. Dar agua potable e instalaciones sanitarias al conjunto de la población, por ejemplo, factores decisivos para la salud pública, puede prevenir costos extensísimos posteriores en infraestructura hospitalaria y atención médica.



Por otra parte, es posible a través de la política social desatar “círculos virtuosos” optimizantes, mediante la combinación a fondo de las políticas de salud y educación. Así, entre otras áreas, se considera que una de las inversiones más rentables del planeta es actualmente gastar en “educación de niñas”. Los resultados macroeconómicos medidos son espectaculares. Dotar a las niñas de familias pobres de más y mejor educación, significa aportarles capital educativo que utilizarán luego en reducir el embarazo adolescente, manejar mejor los períodos preparto y parto, y administrar adecuadamente la nutrición de sus hijos. El papel multiplicador de este gasto puede ser muy relevante. Así, las correlaciones entre nivel de educación y embarazo adolescente, son muy robustas. Puede apreciarse ello en el cuadro 2.

Como puede verse, en todos los países se observa que al ascender el nivel educacional de la mujer, desciende fuertemente el número de hijos que se tienen antes de los 20 años. Para toda la región se estima que el porcentaje de madres adolescentes, entre las jóvenes de centros urbanos con menos de seis años de educación, es un 40%. Cuando el número de años de educación sube de 6 a 9, se reduce al 30%. En el grupo que tiene 10 a 12 años de estudio, es menor al 15%.

El nivel de educación es decisivo en una cuestión que va a afectar profundamente la vida personal, la constitución de familias y la economía.

Asimismo, el disponer de más conocimientos va a incidir fuertemente sobre las tasas de mortalidad infantil. Se ha calculado que si se diera en América Latina un año más de escolaridad a las mujeres, bajaría la tasa de mortalidad infantil en un nueve por mil.

En general, la política social puede potenciar capacidades productivas que de lo contrario quedarán sin uso en la economía y, asimismo, contribuir a elevar significativamente los niveles de productividad presentes.

En las nuevas ideas se sugiere, en definitiva, que hay un error conceptual de fondo. La política social es percibida en la visión convencional como distractora de recursos utilizables para la producción, puro gasto, y se habla de “gasto social”.

**Cuadro 2**  
 América Latina (12 países): mujeres entre 20 y 24 años, con hijos sobrevivientes tenidos antes de los 20 años, según nivel educacional alcanzado, 1994 (porcentajes)

País	Total nacional	Zonas Urbanas						Total	Zonas rurales		
		Nivel educacional de la mujer							Nivel educacional de la mujer		
		0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 y más años	0 a 5 años	6 a 9 años		10 a 12 años	13 y más años	
Argentina	...	48	27	8	2	...	...	...	...	...	
Bolivia	...	51	34	22	8	33	...	...	...	...	
Brasil	22	33	20	7	3	30	35	21	11	2	
Chile	20	36	38	18	7	28	43	36	18	7	
Colombia	22	36	30	11	5	28	31	32	19	17	
Costa Rica	25	32	33	13	4	29	48	31	8	4	
Honduras	29	37	25	13	9	35	42	33	11	36	
México	19	41	18	11	3	24	40	19	8	3	
Panamá	23	33	37	17	5	33	48	43	19	4	
Paraguay	28	35	27	14	(-)	40	44	40	33	12	
Uruguay	...	36	18	10	2	...	...	...	...	...	
Venezuela	22	34	28	14	5	39	54	38	17	14	

Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina", 1997.

Asignar recursos a campos como educación, nutrición y salud, cuando se hallan bien gerenciados, no es en realidad un “gasto”, sino una “inversión” reproductiva y multiplicadora.

### **3. Un tema en revisión integral: las relaciones entre equidad y desarrollo**

En el pensamiento económico convencional la equidad no es un tema central. Aparece como una variable “neutra” con relación al crecimiento. No incide en el mismo. En algunas de sus vertientes es vista como otro de los aspectos que el mismo crecimiento mecánicamente iría “arreglando”. Se puede esperar, según la difundida figura de la U invertida, que en las primeras etapas del esfuerzo por el crecimiento haya iniquidad, que después se irá corrigiendo. La investigación reciente de la realidad ha echado por tierra estas presunciones. Numerosos estudios nacionales y comparados han demostrado que la realidad funciona de un modo muy diferente. Benabou (1996) detalla 23 investigaciones de campo realizadas, 20 de ellas, de 1992 en adelante, que establecen que la iniquidad es lesiva para el crecimiento e identifican diversos efectos regresivos de la misma sobre el desarrollo. Entre otros aspectos, las altas desigualdades reducen las posibilidades de formación de ahorro nacional; estrechan la escala del mercado nacional impidiendo procesos productivos y tecnológicos que harían un uso más optimizante de los recursos; tienen un impacto negativo fundamental sobre los sistemas educativos al crear circuitos muy diferenciados, que a su vez conducirán luego a pronunciar aún más las desigualdades a través de sus repercusiones en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo, y en las remuneraciones en el mismo. Según el circuito del que se salió serán las oportunidades. La desigualdad erosiona la credibilidad en las instituciones, y debilita a través de ello los niveles de gobernabilidad democrática. Tiene un papel clave en el aumento de las tensiones sociales. Cornia (1999) destaca que: “la desigualdad entre clases sociales, étnica, grupos religiosos [...] ha demostrado ser una de las más importantes causas del crecimiento de conflic-

tos civiles observados desde mediados de los 80. La desigualdad horizontal puede referirse a la distribución de ingresos, trabajos públicos, oportunidades educacionales, activos y rentas estatales. La reciente y extendida expansión de la desigualdad puede haber llevado no sólo al estancamiento del crecimiento sino también a tensiones sociales”.

Las conclusiones de los estudios indican que debe formar parte central de las políticas de desarrollo, la búsqueda de mejoramientos en la equidad, lo que lleva a una reevaluación del rol, y funciones, de la política social.

El tema tiene la más absoluta vigencia en la que es considerada actualmente la región más desigual del mundo: América Latina. Como puede apreciarse en los gráficos 6 y 7 (BID, 1998), la región es el área del planeta donde el 5% más rico tiene el mayor porcentaje de la distribución del ingreso, y el 30% más pobre tiene el menor.

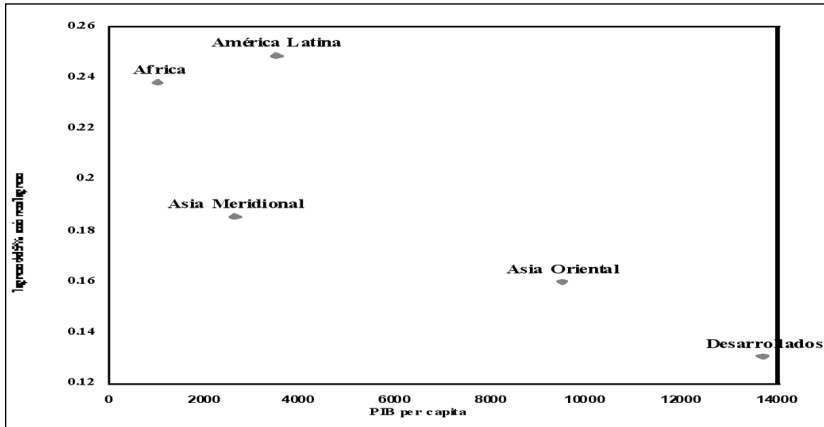
Las cifras de América Latina en ambos gráficos indican que tiene la mayor polarización social. Es el lugar del mundo donde los más ricos reciben más, y los pobres menos. La polarización es peor aún que en África. Cardozo (Banco Mundial 1999) señala que el 10% más rico recibe en América Latina el 45% del producto bruto nacional, el 20% más pobre sólo obtiene el 4%.

La evolución de las últimas décadas ha sido en dirección a un continuo deterioro en este crucial aspecto. Los elevados indicadores de desigualdad histórica del continente se han pronunciado. Según indica Stallings (Directora de Desarrollo Económico de la CEPAL, 1999): “Las reformas económicas aplicadas en los últimos años en el continente latinoamericano han agravado las desigualdades entre la población [...] Se puede afirmar sin ninguna duda que los noventa son una década ‘perdida’ en cuanto a la reducción de las ya alarmantes diferencias sociales existentes en la región con más desigualdad del mundo”.

La región está pagando enormes costos por sus niveles de desigualdad. Está estrechando la tasa de ahorro nacional al deteriorar severamente las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, fuente importante de la misma. Reduce la

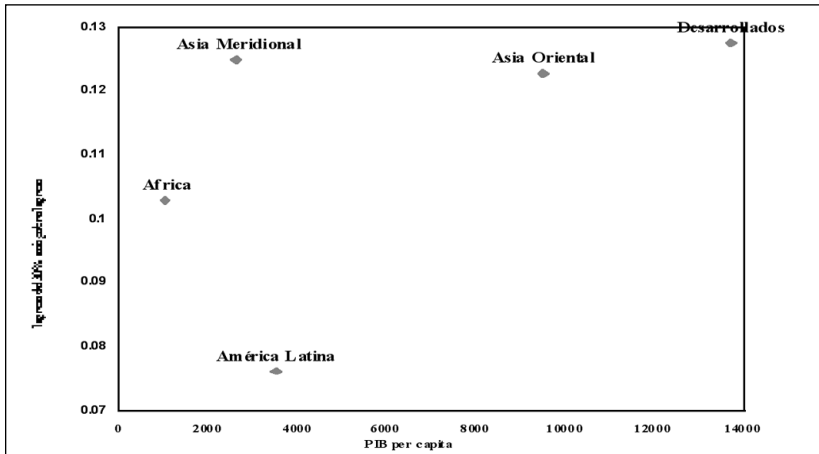
**Gráfico 6**

Ingreso que recibe el 5% más rico (porcentaje del ingreso total)



**Gráfico 7**

Ingreso que recibe el 30% más pobre (porcentaje del ingreso total)



Fuente gráficos 5 y 6: BID Informe sobre progreso económico y social, 1988.

magnitud de los mercados internos con todo orden de implicancias. Pesa decisivamente sobre cada uno de los agudos problemas sociales caracterizados en la sección anterior de este trabajo. Birdsall y Londoño (1997) estiman que tiene una responsabilidad central en el crecimiento de la pobreza. Realizando proyecciones econométricas establecen que el aumento de la desigualdad en las últimas décadas ha duplicado la pobreza en América Latina respecto a la que habría si no se hubiera producido el mismo.

Ya se ha visto las estrechas correlaciones entre desigualdad y niveles de desempleo en la región. Los múltiples mecanismos a través de los cuales la desigualdad sesga las oportunidades educativas (niños que trabajan, incidencia de la desnutrición, calidad de la escuela, familias desarticuladas, etc.) determinan destinos educativos muy diferentes que a su vez van a ser determinantes en el mercado de trabajo, propiciando la ampliación de las brechas ocupacionales y salariales entre calificados y no calificados. La desigualdad tiene, como ya se vio, reflejos muy fuertes en el acceso diferenciado a factores básicos para la salud como agua potable, infraestructura sanitaria, luz eléctrica, atención médica. Quienes son más vulnerables en materia de salud por la pobreza, son a su vez los más carenciados en estos planos, creándose un "circuito perverso". La desigualdad conduce a marcadas diferencias en cuanto a las oportunidades de formar una familia normal. Los altos niveles de desocupación, las incertidumbres respecto a poder asegurar un ingreso estable a la familia, actúan como incentivos negativos para la formación de familias. Los embates de la pobreza, asimismo, crean tensiones extremas que disuelven familias existentes. La creación y subsistencia de familias entre los pobres resulta mucho más difícil que entre otros estratos sociales, con lo que pierden una base de desenvolvimiento decisiva.

En la región se observan también, como se ha comprobado a nivel internacional, relaciones entre crecimiento de la desigualdad, y avance de la criminalidad. Esta relación opera silenciosamente a través de diversas vías.

En las nuevas ideas, combatir la desigualdad en la región

es un frente fundamental. Ricardo Lagos (1999) realizó recientemente evaluaciones muy concretas sobre los costos de la desigualdad, que si bien son referidas a la realidad de su país, Chile, pueden tener significación para otras realidades de la región. Afirmó Lagos:

[...] el desafío de esta hora es combatir las desigualdades [...] queremos terminar con la desigualdad antes de que la desigualdad termine con la familia chilena. Con las desigualdades sociales crece la frustración, el desaliento, el desconsuelo. Crece también la delincuencia. Y se debilitan la solidaridad, el respeto, el coraje [...] No son morales, no son decentes, las desigualdades que existen entre los chilenos [...] las desigualdades de ingreso, educación, seguridad, salud, acceso a la Justicia [...] las desigualdades entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, entre regiones y entre comunas [...] el tratamiento de las minorías étnicas [...] la discriminación de que son objeto los discapacitados.

El papel de la desigualdad como obstáculo al desarrollo es considerado de tal envergadura, que en recientes declaraciones indicó el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn (1999): “el objetivo central de nuestro trabajo es conseguir una mejor distribución de la riqueza”.

#### **4. El capital social, el capital olvidado**

Una oleada de investigaciones está explorando actualmente algunos de los “tesoros escondidos” en una forma de capital excluida del pensamiento económico convencional, el denominado “capital social”. Los trabajos pioneros de Robert Putnam y James Coleman verificaron, a inicios de la década del noventa, la influencia sobre el desarrollo de factores “intangibles”, no visibles a los ojos, pero de presencia diaria activa en las sociedades y de alto peso en su evolución. En su conocida obra “Para hacer que la democracia funcione” (1994), Putnam, después de extensas indagaciones sobre la evolución histórica

de Italia, encuentra algunas de las principales causas del mayor desarrollo de la Italia del Norte, con relación a la del Sur, en variables no consideradas por los enfoques macroeconómicos convencionales. No se trata de meras especulaciones, tanto Putnam como muchas investigaciones recientes, “midien” esos elementos. Los avances en metodología de la investigación en ciencias sociales permiten actualmente hacerlo.

El capital social está integrado por los siguientes elementos básicos:

- *El clima de confianza existente entre los miembros de una sociedad.* Dicho clima incide profundamente en múltiples aspectos como, entre otros: el grado de cohesión social, las expectativas mutuas, el nivel de pleitismo (cuanto mejor es el clima de confianza menores los costos en que una sociedad incurre para crear instancias arbitradoras y sancionadoras de conflictos), la capacidad de concertación entre estado y sociedad civil.

- *El grado de asociatividad.* La medida en que los miembros de una sociedad forman parte de organizaciones de todo orden, y participan activamente en ellas, y su capacidad para crear esfuerzos asociativos de toda índole, y desarrollar sinergias.

- *El nivel de “conciencia cívica”.* Las actitudes básicas de los miembros de una sociedad hacia lo colectivo, que van desde cumplir correctamente con sus obligaciones impositivas, hasta seguir las reglas sobre la preservación del aseo en los lugares públicos.

A estos componentes se han sumado otros en el activo proceso de exploración en marcha sobre este amplio concepto:

- Los valores en los que cree y practica una sociedad.
- La cultura que moldea sus percepciones, tabúes, mitos, formas de razonamiento, comprensión del mundo y de la realidad.

La investigación comparada ha arrojado evidencias muy firmes respecto a cómo estos factores inciden fuertemente en el desarrollo económico, el desarrollo social, la estabilidad política, y la gobernabilidad democrática. Entre otros aspectos se han establecido los siguientes vínculos:

- Existe correlación econométrica importante entre el clima



de confianza y las normas de cooperación cívica por un lado, y el crecimiento económico de mediano y largo plazo por el otro (Knack y Keefer, 1996).

- Hay fuerte correlación a nivel comparado internacional entre el clima de confianza y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia, y el pago de los impuestos (La Porta, López de Sillanes, Shleifer y Vishny, 1997).

- El capital social acumulado en una familia influye en el rendimiento educativo de los niños (Teachman, Paasch y Carver, 1997).

- La familia, unidad básica del capital social, influye según ya se ha mencionado anteriormente en múltiples dimensiones, desde la absorción de inmigrantes (Hagan, Mac Millan y Wheaton, 1996), hasta la criminalidad (Wilson, 1994).

- El grado de asociatividad, la participación, o no, en organizaciones, incide en el rendimiento económico diferenciado de microempresas de pobres (Narayan y Pritcher, 1997).

El campo está en sus inicios como área de trabajo científico. Hay numerosas ambigüedades, imprecisiones y un largo camino metodológico, y epistemológico a recorrer. Existen también, junto a las infinitas formas de capital social positivo, formas de capital social negativo como las asociaciones delictivas, pero no invalidan para nada las enormes posibilidades del primero. A pesar de estas restricciones, la presencia de todo este campo, y las posibilidades de no discutirlo especulativamente, sino de medir, introducen en los análisis sobre desarrollo económico una multiplicidad de variables antes subestimadas o ignoradas, que amplían totalmente la agenda usual. A través de la noción de capital social, estos factores, intuitos muchas veces como incidentes, tienen ahora plena legitimación. El pensamiento económico convencional muestra a la luz de ellos, con mayor intensidad, sus debilidades en términos de estrechez y unidimensionalidad. La perspectiva puramente economicista no da cuenta de los problemas reales del desarrollo. Explicarlos razonablemente requiere que junto a los

factores económicos los intentos de análisis integren dimensiones como las que plantea la idea de capital social.

Aceptado este orden de razonamiento, que comienza a tener peso creciente en los organismos internacionales en medio desde ya, como todas las “ideas nuevas” expuestas, de fuertes debates internos, la pregunta que se plantea es: “¿cómo construir capital social?”

La pregunta tiene gran relevancia en América Latina. La investigación sobre el capital social en la región está en sus comienzos. Un intento pionero de la mayor solidez científica y sorprendentes hallazgos fue la reciente investigación del PNUD “Desarrollo Humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización”, que indicó serios problemas de erosión en algunos de los factores constituyentes del capital social, llamando la atención sobre la necesidad de políticas para abordarlos. Pueden encontrarse, asimismo, trabajos recientes sobre lecturas desde la visión de capital social de las causas del éxito de algunas de las experiencias sociales más destacadas de América Latina, como Villa El Salvador del Perú (Klikberg, 1999). Comienza a aparecer en la región en toda esta línea de estudios nuevos la visión de que la pobreza y la iniquidad, han “destruido” significativamente el capital social. Han minado el clima de confianza, actúan contra el interés en asociarse y participar, han destruido bases de la conciencia cívica, puesto en crisis, como se vio, a la familia en amplios sectores, y creado climas anómicos y nihilistas en cuanto a valores. Piénsese, por ejemplo, lo que implican las vastas migraciones forzadas por razones económicas o de inseguridad, que se han dado en diversos países de la región en términos de destrucción del capital social acumulado por las familias, y las personas, durante muchísimos años, en aspectos básicos como lazos de pertenencia, asociaciones, identidad y acervo cultural.

Reconstruir capital social implicará procesos muy amplios de trabajo en múltiples esferas. Entre ellas, la política social tiene un gran rol a jugar tanto indirecto a través del enfrentamiento de la pobreza y la desigualdad, como directo, promoviendo en sus iniciativas y programas, como un objetivo

deliberado y sistemático, el desarrollo de las ingentes potencialidades que en término de capital social tienen las sociedades latinoamericanas.

### **5. Desarrollo distorsionado versus desarrollo integrado**

Todos los frentes de “nuevas ideas” anteriores y otros añadibles a ellos, están en pleno debate en los países, en la academia y en diversos organismos internacionales a cuyo interior hay importantes discusiones y revisiones. Todo ello está confluyendo en los inicios de la reformulación del proyecto global de desarrollo. Stiglitz (Octubre, 1998) resume así algunos de los aprendizajes realizados de los errores cometidos:

Hemos aprendido en el último medio siglo que el desarrollo es posible, pero también que no es inevitable. Hemos aprendido que el desarrollo no es sólo un tema de ajustes técnicos, sino una transformación de la sociedad. Me he referido a las desilusiones con el consenso de Washington, que ha previsto un conjunto de prescripciones que han fallado en avanzar esas transformaciones para el desarrollo. El consenso ha sido demasiado estrecho, tanto en sus objetivos, como en sus instrumentos.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999, del Banco Mundial, señala en esa dirección que los marcos de trabajo para el desarrollo en los últimos 50 años tendieron a concentrarse demasiado en una sola clave para el desarrollo. Cuando una clave fallaba, dice, todo el tiempo y en todos los lugares se apartaba y se buscaba otras. Menciona entre otros errores de “que tampoco funcionó la práctica de reducir impuestos a los ricos con la esperanza de que beneficiarán a los pobres”.

El sistema de las Naciones Unidas ha hecho cuestionamientos de fondo a las metas propuestas por el proyecto de desarrollo convencional a través de su paradigma de Desarrollo Humano. La propuesta de la ONU plantea que es erróneo medir si estamos progresando en desarrollo a través de indicadores tan restringidos y ambiguos como el producto bruto per

cápita. Se requiere una medición mucho más integral. La meta final del desarrollo, alega, no es esa; ese es un medio, hay que focalizarse en ver si se avanza realmente las metas finales que tienen que ver con que la gente viva más años, con mejor calidad de vida, tenga libertades, acceso a la educación, acceso a la cultura, y otras áreas.

Está emergiendo la idea de que muchos esfuerzos se han enfocado en lograr un desarrollo que en la práctica se convirtió en un “desarrollo distorsionado”. Sólo algunos sectores de la sociedad se beneficiaron de él, aumentaron las brechas internas, vastos sectores quedaron excluidos, y el perfil mismo de sociedad se resintió en aspectos básicos. Se propone encaminarse en cambio hacia un “desarrollo integrado”. En esta concepción se trata de avanzar armónica e integradamente en los campos del desarrollo económico y el social. La idea básica es que es imprescindible que una sociedad crezca económicamente, tenga condiciones de estabilidad, progreso tecnológico, competitividad, pero ello no excluye, sino por el contrario, requiere de un desarrollo social a fondo y políticas sociales agresivas. La visión de alcanzar logros económicos que luego se derramarán es considerada irreal, y sustituida por la idea de que el desarrollo social no puede postergarse, por el sufrimiento que se está causando, pero además por la concepción de que sin ese desarrollo, no existen las bases para un crecimiento económico sostenido. Así, la movilización del capital humano y el capital social de un país son claves para un desarrollo económico sostenido de largo plazo. Los dos planos deben cohesionarse, y junto a ellos se debe procurar el desarrollo sustentable en términos del medio ambiente, y la profundización democrática. La equidad aparece como una de las bases estratégicas de toda la concepción. Como lo señaló la Cumbre Social Mundial de Copenhague (1994), se trata de lograr un “crecimiento compartido”.

¿Es ello viable? Es posible ver que esa es la dirección por la que han avanzado algunas de las sociedades más exitosas en el largo plazo, en lo económico y en lo social al mismo tiempo, del mundo, y que esa es una causal central de sus logros. Es el caso, entre otros, de países líderes en las estadísticas de pro-

gresos económicos, tecnológicos y sociales como Noruega, Suecia, Canadá, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Israel y otros.

En la nueva visión que está emergiendo se busca un enfoque holístico del desarrollo. Señala Wolfensohn (1999):

No podemos adoptar un sistema en que la macroeconomía y las finanzas sean consideradas aisladamente de los aspectos estructurales, humanos y sociales, y viceversa.

Las interrelaciones entre variables de muy diferente cuño en el proceso de desarrollo no son una especulación. Son la realidad pura. Así opera efectivamente el proceso. Si se pierden esas interrelaciones y se cae en reduccionismos esa realidad se escapa, y las políticas resultantes pueden ser altamente inefectivas. Entre otros campos, investigaciones recientes han logrado reconstruir un juego de interrelaciones muy especial. Kawachi, Kennedy y Lochner (1997), investigadores de la escuela de salud pública de Harvard, verificaron la existencia de fuertes vínculos entre iniquidad, clima de confianza, y esperanza de vida. Según sus observaciones estadísticas, en EE.UU. la "salud" en las relaciones interpersonales, la existencia de relaciones sociales frecuentes y genuinas, la protección intergeneracional, todos elementos del clima de confianza en una sociedad, inciden en los años que la gente vive. A su vez, el clima de confianza y la esperanza de vida muestran correlaciones robustas con el nivel de iniquidad. Cuanto mayor el mismo, se erosiona el clima de confianza, se rompe la cohesión social, se generan tensiones considerables, y la expectativa de vida es menor a la posible. Según sus simulaciones econométricas un aumento de un punto en la iniquidad trae dos o tres puntos de desmejora en la esperanza de vida respecto a la que hubiera tenido esa sociedad dadas sus otras características. En los siguientes gráficos los investigadores reconstruyen los datos respectivos para cada uno de los estados de los Estados Unidos. Puede observarse en el primero (Gráfico 8), cómo al desconfiar más las personas unas de otras (indicador de clima de confianza), la esperanza de vida disminuye, y en el segundo

(Gráfico 9), cómo un peor índice de “Robin Hood” (de iniquidad), actúa contra el clima de confianza.

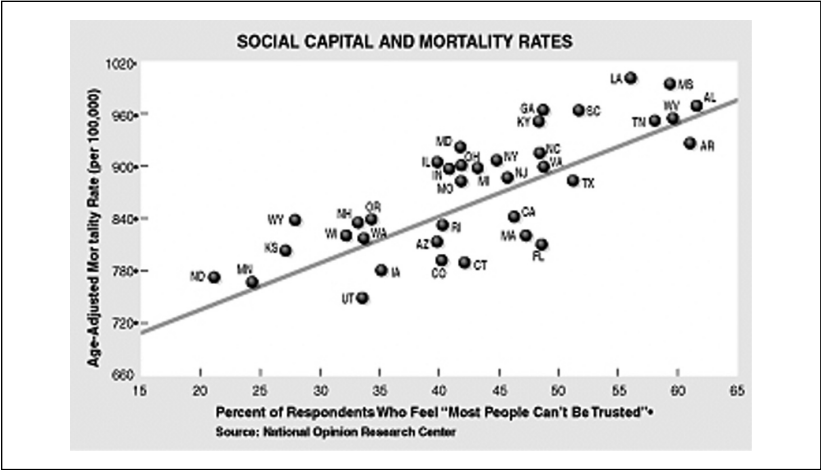
En la visión que lleva normalmente al desarrollo distorsionado, interrelaciones de este tipo entre variables de equidad, de cohesión social, culturales, y las cifras vitales han sido desconocidas. Lo mismo ha sucedido con muchos otros patrones de interrelación. Ello puede llevar a resultados que despiertan profundos interrogantes, como los que formula Birdsall (1998) respecto a América Latina, poniendo a foco las consecuencias en términos de iniquidad de diversos ‘círculos perversos’: “es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser más del 3 o el 4% a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los porcentajes más bajos de ingresos”.

## ***6. La revalorización de las políticas públicas y del rol del estado***

La discusión sobre el rol del estado parecía casi terminada hasta hace pocos años. Bajo una andanada de cuestionamientos sobre sus funciones y capacidades surgía con fuerza la idea eje de minimizar su presencia, y cundían los esfuerzos de desmantelamiento. Ahora está replanteada. No hacia atrás sino hacia adelante. En las nuevas ideas no se defiende volver al estado de décadas atrás, que activaba en las más diversas áreas, y a la ilusión de que el estado solo podría resolver todos los problemas. Ello se descarta. Pero se plantea, como lo hace el Banco Mundial (1997) en su informe especial sobre el rol del estado, que el extremo opuesto ha demostrado asimismo ser errado e ineficiente. El desarrollo, dice el informe, requiere un estado efectivo y resalta que “sin un buen gobierno no hay desarrollo económico ni social”. Los dos extremos: el estado omnipotente, y el estado ausente, están dejando paso a otra manera de ver el problema. La misma forma parte del núcleo central de ideas del enfoque de desarrollo integrado recién expuesto. Si se desea alcanzar simultánea y coordinadamente desarrollo económico,

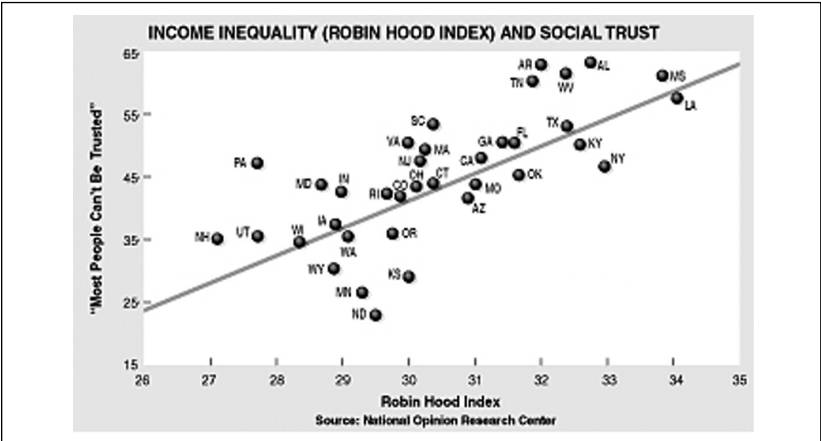
**Gráfico 8**

Relaciones entre clima de confianza y esperanza de vida (39 estados de EE. UU.)



**Gráfico 9**

Incidencia del nivel de inequidad sobre el clima de confianza (39 estados de EE. UU.)



Fuente: Kawachi, I., B. Kennedy and K. Lochner (1997). "Long live community. Social capital as public health." The American Prospect (November-December).

social, sustentable, y político, se necesita imprescindiblemente de políticas públicas activas, y gerenciadas con alta eficiencia.

Hay una amplia serie de roles no tradicionales que se esperan del estado. Tienen que ver con campos como el mejoramiento de la equidad, el asegurar salud pública y educación para todos, la regulación, la integración económica regional, el impulso al progreso tecnológico y la competitividad, un sistema de justicia que sea garantía para todos, y otros. El perfil que se visualiza no es el del estado del pasado. Se proyecta la imagen de un estado con un servicio civil profesional, bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad, y articulado estrechamente con la sociedad civil en su tarea.

Al centro de su actividad deben hallarse en América Latina las políticas públicas sociales. Los graves déficits en aspectos elementales que van desde la provisión de agua potable, las altas tasas de deserción escolar, hasta la falta de cobertura en salud para vastos sectores, requieren de políticas sociales agresivas manejadas con gerencia social de alta calidad. La actividad pública es imprescindible en áreas como Centroamérica donde, según describe Naciones Unidas (Brito, 1999): “cerca de 17 millones de personas (sobre 34 millones) viven en extrema pobreza, en asentamientos humanos precarios en condiciones de alta vulnerabilidad a los efectos de los desastres naturales, sin agua y energía eléctrica y sin nada”. Y hasta en uno de los países con mayor desarrollo económico del continente, Chile, advierte Lagos (1999): “Los chilenos sabemos que cuando se debilita el estado termina por imperar la ley del más fuerte. Sólo quedan en pie aquellos que poseen medios propios para defenderse y comprar su salud, comprar la educación de sus hijos, la vivienda, la previsión y hasta la seguridad para su familia. Los demás quedan condenados a salvarse como puedan con sus propios recursos”.

Las nuevas ideas están sobre el escenario. Surgen del fracaso del pensamiento convencional en cumplir sus promesas, y de las difíciles realidades que viven amplios sectores de la población en aspectos esenciales. Se hallan en activo debate en numerosos foros. Hablan, como se ha visto, de un proyecto de



desarrollo integrado, de políticas sociales agresivas como uno de sus ejes, de los aportes al desarrollo económico que puede dar la política social, de mejorar la equidad, movilizar el capital social, y de un nuevo perfil de estado con funciones renovadas aliado con la sociedad civil. A ello pueden agregarse otras direcciones innovadoras en diversos planos. A su centro se halla la preocupación por el riesgo social que sufre la región, por sus agudos problemas de iniquidad y pobreza. Están empezando a influir en el diseño de políticas en los países, y en organismos internacionales. Sin embargo, corresponde plantearse varios interrogantes: ¿cómo desarrollar las capacidades institucionales y gerenciales que permitan que esas políticas de nuevo cuño puedan implementarse con efectividad? ¿Hacia qué direcciones debe trabajarse en el plano del rediseño institucional y la gerencia? ¿Qué puede aprenderse al respecto de los errores cometidos y de la experiencia comparada? A continuación examinaremos dichos temas.

#### **IV. En busca de la institucionalidad social necesaria**

- ¿Cómo reformar las áreas sociales?
- ¿Cuáles pueden ser las vías apropiadas?
- ¿Por qué fracasaron muchas reformas?
- ¿Cuáles son las causas del éxito de programas sociales latinoamericanos considerados referencia a nivel internacional, como Villa El Salvador en el Perú, EDUCO en El Salvador, las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela, y muchos otros?

Interrogantes como estos no pueden ser contestados con “recetas”. Se requiere una búsqueda “heurística” que se interne en la complejidad de los problemas institucionales y gerenciales subyacentes. Por otra parte, cada realidad nacional tiene su propia historia y características en este plano que debe ser respetada. Como bien señala Hood (1998) refiriéndose a la reforma de la administración pública en general, previniendo sobre las ‘soluciones generalizables’: “los factores históricos y

culturales determinan el rango de reformas disponibles para cada gobierno”.

Intentaremos, dentro de estas coordenadas, el respeto a la complejidad del tema y sus particularidades a nivel nacional, delinear algunas proposiciones de trabajo que podrían ser útiles en el camino de búsqueda que debería recorrerse en cada realidad. Surgen de la observación y el estudio de los problemas de gestión que se presentan continuamente en la ejecución de las políticas sociales en América Latina, y también del análisis de errores típicos que se cometen en los intentos de reforma de dichas áreas.

### ***1. Cuidado con marginar la importancia de la gerencia y también de considerar la gerencia como la ‘panacea’***

Ha habido una fuerte tendencia en la región por actores claves en el diseño de políticas públicas como los políticos, y numerosos planificadores y economistas a subestimar el problema gerencial. Todo el esfuerzo se concentraba en el diseño de la política, y se prestaba limitada atención a lo que se llamaba “la implementación”. La sola palabra empleada “implementar” transmitía la idea de que era una especie de proceso mecánico que seguiría al diseño. El reino de la supuesta implementación es muy diferente en la realidad del supuesto. Llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etc., que determinan comportamientos organizacionales que con toda frecuencia se apartan del “manual”. Gran parte de los avances en gerencia avanzada parten de la constatación de estas realidades, y procuran actuar a partir de ellas. La “política” no termina en la etapa de diseño, continúa en la vida organizacional bajo otras expresiones. Esto sucede en el campo social como en otros campos, y determina que en definitiva la política que resulta después del proceso de gerencia, puede ser bastante diferente de la política que se ordenó llevar a cabo. Hay, en otros térmi-

nos, una política “posgerencia” que es la única real (Sulbrandt, 1997). Marginar la “viabilidad institucional” y, más allá de ello, la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas, como ha sucedido con frecuencia en la región.

El otro extremo es asimismo riesgoso, y está de moda. Se declara que el problema social de la región es básicamente un problema de gerencia. Que instituyendo una gerencia moderna en las áreas sociales se solucionará. Se convierte a la buena gerencia en la “panacea” que solucionará los agudos problemas sociales. La realidad no corrobora el discurso al respecto. La buena gerencia es imprescindible, sin ella las soluciones mejor pensadas no se materializarán, pero escapa a su alcance resolver problemas que surgen de razones estructurales. Las causas centrales de la pobreza y la iniquidad tienen que ver con procesos de fondo que sólo pueden ser corregidos con políticas adecuadas. La gerencia no puede variar en el proyecto mismo de desarrollo.

Entre esos dos extremos, su marginación o su idealización, se halla el rol real que puede cumplir la gerencia que es fundamental para la reforma social. Las modificaciones en el proyecto de desarrollo y las políticas renovadoras podrán transformarse en realidades sólo si se cuenta con una institucionalidad social y una gerencia de la mejor calidad posible.

## ***2. Gerenciar en el campo social no es lo mismo que hacerlo en otras áreas de la economía***

La gerencia no es un fin en sí mismo. Es un medio para obtener determinados objetivos. La “misión” organizacional condiciona el tipo de gerencia necesario. Los objetivos que se busca obtener en el campo social, al llevar adelante políticas y programas sociales, tienen características singulares. Entre ellas, son objetivos que normalmente no son alcanzables a corto plazo. Reducir la deserción en la escuela primaria, bajar el número de madres adolescentes, reducir la criminalidad joven, son por naturaleza objetivos que sólo pueden cumplirse en el mediano o largo plazo. Ello significa, entre otros aspectos, que habrá

que sostener acciones continuadas durante períodos extensos de tiempo, y prever cómo mantener el apoyo hacia las mismas a pesar de que sus resultados no sean visibles rápidamente. Por otra parte, los objetivos son en diversos casos de neto corte cualitativo. Por ejemplo, mejorar la autoestima de una comunidad pobre, desarrollar elementos de capital social, como el clima de confianza o la conciencia cívica, fortalecer las relaciones familiares. Son múltiples los factores a movilizar para obtener objetivos de este orden. No dependerán nunca de un programa único, o una institución determinada. Asimismo, no serán medibles a través de las mismas metodologías aplicadas a objetivos cuantitativos. Requieren abordajes diferentes.

A estas y otras singularidades se agrega que en el campo social cualquier programa, distribución de vaso de leche, agua potable para zonas rurales, saneamiento urbano en barrios, descenso de la repetición escolar, tiene que cumplir junto a sus metas específicas ciertos metaobjetivos. Actualmente se aspira a que todos los programas sean eficientes, es decir hagan un uso optimizante de los recursos asignados. Al mismo tiempo que contribuyan efectivamente a mejorar la equidad. Si el modelo gerencial no es el adecuado para llegar a poblaciones carenciadas, puede darse, y ha sucedido en la región en diversas oportunidades, que el programa sea cooptado por sectores con mayor educación y poder, como estratos medios de la población, desvirtuándose sus metas y no cumpliéndose los propósitos de mejorar la equidad. Los programas deben desarrollar, asimismo, bases para su autosustentación. Evaluaciones internas del Banco Mundial (Blustein, 1996) han indicado que cerca de un 50% de sus proyectos no pasaban el test respectivo. Después de completarse el proyecto en cinco o seis años, los beneficios para los países recipientes no continuaban. Los programas deben desarrollar fuerzas en la dirección de la autosustentación. Ello lleva directamente a un cuarto objetivo: se desea que los programas sociales sean participativos. Que la comunidad asistida tenga un rol activo en ellos. La experiencia comparada ha demostrado terminantemente que esa es una vía central para construir autosostenibilidad. A ello se suma

que la participación tiene múltiples beneficios para el desarrollo del capital social, y el crecimiento de las personas, y ventajas gerenciales muy concretas.

Las políticas y programas sociales tienen, por lo visto, metas con contenidos propios de ellas. No se puede trasplantar para cumplir metas de este tipo, modelos gerenciales que pueden ser altamente eficientes para otras metas pero no están adecuados a estas. Entre fracasos frecuentes en el campo social se hallan los casos en donde se trató de copiar recetas del “*business administration*”, calcando modelos de la empresa privada, que están diseñados para metas muy distintas: maximización de utilidades, rotación del capital, captación de clientes, etc. También se hallan los intentos de replicar modelos de la administración pública tradicional, que pueden ser apropiados en procesos rutinarios pero no son válidos para las características muy diferentes de la acción en el campo social.

Surge la necesidad de una “gerencia social” que debe tomar todos aquellos aspectos de otras gerencias que le puedan ser útiles, pero debe tener un perfil propio correlativo a sus metas particulares.

El planteo de respetar las singularidades no se hace sólo en el campo de la gestión social. Goodard y Riback (1999), después de analizar gobernadores y alcaldes exitosos en EE.UU., afirman que “los que prestan el mejor servicio a sus ciudadanos estos días, son aquellos que reconocen las claras diferencias entre el propósito del gobierno y el propósito de los negocios”. Krugman (1996) examina los requerimientos para diseñar política económica y para manejar empresas privadas, y concluye que son muy diferentes. Señala que “un país no es una corporación de negocios”. Advierte contra los errores cometidos al tratar de extrapolar de la gestión privada al manejo de la economía.

### **3. Se debe montar una institucionalidad social fuerte, jerarquizada y profesionalizada**

La envergadura de los problemas sociales de la región requiere respuestas acordes para que no sigan produciéndose los mo-

ralmente inadmisibles padecimientos y víctimas que están causando y los graves daños que se están produciendo al desarrollo y la democracia. Dichas respuestas deben darse en cambios en las políticas pero también tener registro en los instrumentos institucionales. Ello no se observa en la mayor parte de los países. La realidad está caracterizada, entre otros aspectos, por: asignaciones de recursos en áreas como salud, educación, vivienda, familia, que si bien han mejorado en algunos países, siguen siendo inferiores a las medias internacionales, y en otros son muy escasas; fuerte tendencia -ante problemas financieros- a recortar en primer lugar esos recursos; ministerios sociales sin acceso a los foros de decisión macroeconómica cuyas resoluciones van a tener enormes consecuencias sociales; inexistencia de un servicio civil profesionalizado; falta de atención a la preparación de una gerencia de alto nivel especializada y estable.

O'Donnell (1999) alerta sobre la magnitud de los daños institucionales causados al sector social en años recientes:

[...] los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales), se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la blitzkrieg desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal, o por mero antiestatismo, no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario, en varios países esa ofensiva prácticamente amputó el brazo del estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces.

Es urgente superar las condiciones que pone a foco con precisión O'Donnell. Es necesario levantar en la región una institucionalidad social adecuada al papel prioritario que según

reclama la población deben tener los problemas correspondientes. La inversión en la materia debe ser en consonancia con la magnitud y profundidad de los problemas vistos. En los recortes deben considerarse los efectos devastadores que suelen producir los que se efectúan en este campo, no perder de vista su carácter de necesidad prioritaria, y buscar cómo generar recursos por otras vías, como el mejor control de la evasión fiscal. Debe establecerse un servicio civil profesional en las instituciones sociales, con adecuadas remuneraciones, posibilidades de desarrollo, entrenamiento continuo, y a su tope una gerencia especializada y estable. Debe jerarquizarse el papel de las entidades ministeriales y agencias respectivas, y tomar muy en cuenta sus puntos de vista en el diseño de las políticas económicas.

#### ***4. Optimizar resultados en el campo social requiere necesariamente abordajes intersectoriales***

La coordinación es deseable con frecuencia en gerencia, pero en gerencia social es imprescindible. Los programas sociales procuran metas que por la configuración del problema mismo no son alcanzables por un solo actor organizacional. Aumentar el número de niños que terminan la escuela primaria en un municipio, por ejemplo, no significa sólo trabajar en el ámbito de la escuela. Ella es clave, pero las causas de la deserción la exceden. Será necesario utilizar un enfoque que opere sobre la unidad familiar, creando incentivos para que la misma se empeñe en que el niño continúe en la escuela, se deben mejorar las condiciones nutricionales, en muchos casos causantes de la deserción, facilitar el transporte del niño a la escuela, sensibilizar a los padres sobre las ventajas que implicará completar los estudios y otros factores. Se necesitará el trabajo mancomunado de instituciones de diverso tipo que puedan operar sobre esas variables, de salud en lo relativo a la nutrición, de apoyo a la familia, de vivienda, de transporte. Por ello, programas como el de Brasilia que ha combinado estímulos a la familia, con la acción de la escuela, y otros elementos, ha logrado resultados significativos en plazos reducidos. Lo mismo sucede con la mayoría de

los programas sociales. Para mejorar la salud preventiva, por ejemplo, es indispensable que haya un trabajo muy bien articulado entre las áreas de salud y educación. Programas como el desenvuelto en años recientes en Costa Rica, entre ambos ministerios, preparando a los maestros para desarrollar unidades formativas en salud preventiva en el aula, pueden arrojar resultados muy efectivos en las cifras de salud pública.

Las causas de la pobreza son múltiples e interrelacionadas. Combatirlas efectivamente requiere abordajes consiguientemente intersectoriales. La acción combinada multiplica la posibilidad de logros de cada uno de los actores organizacionales. La coordinación en gerencia social es obligada si se desea eficiencia, porque hay una dependencia estructural entre los actores. Los mejores programas serán en muchos casos programas imaginativos en cuanto a potenciar estas interdependencias, y transformarlas en externalidades comunes.

En América Latina ha predominado en el campo social un enfoque casi opuesto, con fuerte énfasis sectorial. Cada área social ha hecho casi un punto de “honor organizacional” de su autonomía, y salud, educación, familia, juventud, trabajo, se plantean como “feudos” separados, y tratan de que los “extraños” no intervengan en sus operaciones. Ello conduce necesariamente a resultados limitados, y a serias ineficiencias.

### ***5. Hay que aprender gerencia interorganizacional***

Una de las habilidades que debe desarrollar una nueva institucionalidad social en la región es la de la gerencia interorganizacional. Los programas deberán ser, como se mencionó, programas donde participen varios ministerios, diversas agencias públicas, gobernaciones, municipios, y la sociedad civil a través de diversas expresiones. Gerenciar la operación conjunta de distintas organizaciones no es lo mismo que llevar adelante una organización específica. Se requieren importantes capacidades para sensibilizar permanentemente sobre las ventajas del trabajo conjunto, desenvolver procesos de negociación para zanjar las diferencias, capitalizar las fortalezas y limitar



las debilidades de cada organización, comprender las diferentes culturas organizacionales, construir puentes entre ellas, desarrollar un lenguaje común, aprovechar las oportunidades que pueden surgir para la acción combinada.

### ***6. Es necesario superar las falsas oposiciones entre gobierno por un lado, y ONG y sociedad civil por el otro***

El problema social latinoamericano no puede ser delegado exclusivamente en el estado. Todos los sectores de la sociedad deberían asumir responsabilidades y participar en su enfrentamiento. Deben armarse extensas redes de colaboración permanente que engloben a todos los actores sociales posibles, orientadas a atacar problemas concretos de envergadura.

En la actualidad la situación es muy diferente. Hay grupos de la sociedad civil que no reconocen tener responsabilidades al respecto. Permanecen indiferentes. Hay con frecuencia desconfianza y conflictos entre la acción estatal y la de las ONG's. Hay amplios sectores que tendrían alta disposición al trabajo voluntario que no encuentran caminos apropiados para canalizar sus aportes.

Existen importantes oportunidades organizacionales en superar estas situaciones. Estado y ONG's deben aliarse estrechamente aprovechando los puntos fuertes de cada uno y minimizando sus limitaciones. Las ONG's tienen un importante potencial en términos de factores como flexibilidad, agilidad, compromiso, cercanía a la comunidad. Pero deben estar conscientes de que solas no producirán cambios de fondo, se necesita para ello el concurso de las políticas públicas. La realización de alianzas estratégicas entre ambos y la incorporación a las mismas de iglesias, comunidades vecinales, asociaciones de interés público, universidades, sectores empresariales dispuestos a la solidaridad, sindicatos obreros, y otros grupos, puede ampliar considerablemente los recursos reales humanos y materiales para la acción social e incrementar su efectividad. Por ejemplo, véase el papel cumplido por uno de los actores potenciales de esas alianzas, el voluntariado, en diversos países. En España en años recientes un

gran movimiento de opinión gestado por los jóvenes exigió y logró compromisos formales en cuanto a aumentar sustancialmente los recursos del país para solidaridad internacional. En Israel, el país del mundo con mayor porcentaje relativo de trabajadores voluntarios, ellos producen en servicios principalmente sociales, el 8% del producto bruto nacional.

### ***7. Una clave para la eficiencia: descentralización más participación***

La descentralización de los programas sociales aparece como una posibilidad muy concreta de acercarlos a la comunidad, tener contacto directo con sus necesidades, obligar a mayor transparencia, posibilitar el control ciudadano, desburocratizar, generar mayor agilidad, poder realizar un monitoreo sobre la marcha de su ejecución y otras ventajas organizacionales. Sin embargo, en la experiencia internacional y en la práctica de la región también ha demostrado tener riesgos. Uno de los principales es que si los niveles de polarización social y de asimetría en el poder son muy amplios en las gobernaciones y municipios, hacia los que se descentraliza, los grupos poderosos puedan cooptar en su favor los procesos descentralizados, “capturando” los programas. Otro es que el proceso sea ambiguo en algunas de sus dimensiones. Se transfieran recursos limitados con relación a las responsabilidades asignadas, no se delimitan con precisión los roles que le quedan al poder central, las delegaciones son fácilmente reversibles. También puede darse la situación de que las organizaciones regionales y locales hacia las que se descentraliza no tengan suficiente capacidad institucional para gestionar los programas puestos a su cargo. En todos esos casos, la situación pos descentralización puede incluso llegar a ser peor que la previa, por cuanto los servicios que antes prestaba con ineficiencias el poder central, pero con cierta seguridad, ahora pueden quedar en el “aire”.

Todo ello no invalida el enorme potencial de la descentralización como arma de gestión social. Obliga a tomar provisiones que puedan contrarrestar estos riesgos. Se impondrá, entre

otros aspectos, diseñar con claridad los términos de la descentralización y tratar de que sean efectivamente viables para los niveles regionales y locales, y desarrollar la capacidad institucional de los mismos. La “combinación ganadora” parece surgir, según la experiencia, cuando se suman la descentralización y la participación genuina de la comunidad. Los procesos de descentralización son uno de los campos en donde la participación considerada actualmente una de las vías maestras para obtener mejor eficiencia en todo tipo de organizaciones públicas y privadas, tiene mayores posibilidades.<sup>1</sup> Si la comunidad organizada cogestiona los programas sociales descentralizados, se ajustarán estrictamente a las demandas reales, habrá un “feedback” continuo sobre sus efectos que permitirá corregirlos sobre la marcha, habrá una presión por transparencia y pulcritud en el uso de recursos que erradicará la corrupción, y limitará las prácticas clientelares, recibirán aportes permanentes de ideas para su mejora, y habrá un contrapeso efectivo a la posibilidad de cooptación por “elites” locales.

Así como la descentralización requiere de la participación, crea asimismo oportunidades importantes para esta última, y los “círculos virtuosos” que puede desencadenar una participación genuina son formidables. Las comunidades carenciadas tienen mucho que aportar a los programas sociales dirigidos a ellas. Los razonamientos que las desvalorizan, a partir de su misma pobreza, han resultado desmentidos por los hechos. Los programas sociales de mayor rendimiento comparado son aquellos en que se ha abierto posibilidades auténticas de participación. Entre otros, un estudio de Narayan (1994) sobre la contribución de la participación popular, muestra su potencialidad. La investigación analizó 121 proyectos de dotación de agua potable a campesinos pobres en 49 países de África, Asia y América Latina. Los proyectos con elevada participación tuvieron un alto rendimiento en el

<sup>1</sup> El tema de los nuevos hallazgos sobre las posibilidades de la participación es tratado en Bernardo Kliksberg, “Seis tesis no convencionales sobre participación”, Revista *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, No. 2, 1998.

80% de los casos y un rendimiento mediano en el 20% restante. Ninguno tuvo bajo rendimiento. Los de baja participación tuvieron un alto rendimiento sólo en el 2,7% de los casos, un rendimiento mediano en el 40%, y un bajo rendimiento en el 5,3%.

Las mismas constataciones pueden hallarse en América Latina. La apelación masiva y genuina a la participación fue la base de algunas de las experiencias sociales más exitosas y renombradas internacionalmente de América Latina, como Villa el Salvador del Perú, las escuelas públicas gestionadas por los padres en Minas Geraes, y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. En todos estos casos la participación movilizó a fondo el capital social latente en la comunidad. En Villa El Salvador la muchas veces premiada comunidad autogestionaria del Perú, de cerca de 300.000 almas, los pobres no tenían ningún tipo de bienes, y levantaron un municipio entero con sus manos en un breve período histórico. No tenían patrimonio económico, pero sí capital social muy rico. Provenían de las sierras peruanas y contaban con un bagaje muy amplio de valores, actitudes solidarias, experiencia de vida comunal, y otros elementos culturales, cultivados durante siglos por la cultura andina. En el ambiente propicio de la participación dichos elementos se movilaron activamente y fueron decisivos en sus logros.<sup>2</sup>

### **8. Se necesitan pactos y concertaciones sociales de apoyo para posibilitar una gerencia social eficiente**

Los programas sociales necesitan contar con respaldos amplios de la sociedad para poder cumplir con efectividad sus metas. Como se señaló anteriormente, por lo pronto existen sectores que desconfían casi por principio de los programas. Que consideran que el gasto social es “ilegítimo”. Los programas deben procurar contrarrestarlos explicando detalladamente a la opi-

<sup>2</sup> Puede verse sobre Villa El Salvador: Carlos Franco, “La experiencia de Villa El Salvador”, incluido en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, 4<sup>a</sup> edición, Fondo de Cultura Económica, 1997.

nión pública sus aportes posibles, tanto desde el punto de vista ético, como del productivo, y deben procurar en el marco de los mecanismos democráticos concertaciones sociales en su apoyo. Esas concertaciones les serán asimismo fundamentales para “aguantar” los extensos períodos que con frecuencia se necesitan para lograr objetivos tangibles en el campo social. También permitirán sostenerlos frente a las amenazas de recortes destinados a solucionar desequilibrios financieros en otras áreas. Asimismo, serán vitales si se necesitan de nuevas etapas para consolidar el programa y extenderlo.

Todos estos aspectos son fundamentales para que pueda desenvolverse en los programas sociales una gerencia eficiente con proyecciones de mediano y largo plazo. En esta, como en otras áreas del desarrollo, la dimensión política es esencial. Si por ejemplo, programas dirigidos al fortalecimiento de la escuela pública cuentan con asociaciones de padres de las mismas, organizados para defenderlos, muy distintos serán los resultados a si sólo los defienden los profesionales que los ejecutan.

## **V. Una reflexión final**

En recientes presentaciones públicas, el Papa Juan Pablo II (1999) dijo que “el problema de la pobreza es algo urgente, que no puede dejarse para el mañana”, pues desde todo el mundo “se alza el lamento de los pobres, el grito de los niños, de las mujeres, de los ancianos, los refugiados, de las víctimas de la guerra, de los desempleados”. Asimismo, resaltó que “el desarrollo y el progreso económico nunca deben llegar a costa del hombre y de la mujer dificultando la tarea de satisfacer sus necesidades fundamentales, el avance no puede ser a cualquier precio”.

Sus afirmaciones parecen muy sugerentes para los dilemas latinoamericanos. Los problemas a los que se pasó revisión en este trabajo no admiten demoras. Hay un costo muy pesado por cualquier postergación. En el campo social, a diferencia de otras áreas, los daños que puede producir el diferimiento de las soluciones son en diversos casos irreversibles. Así, entre mu-

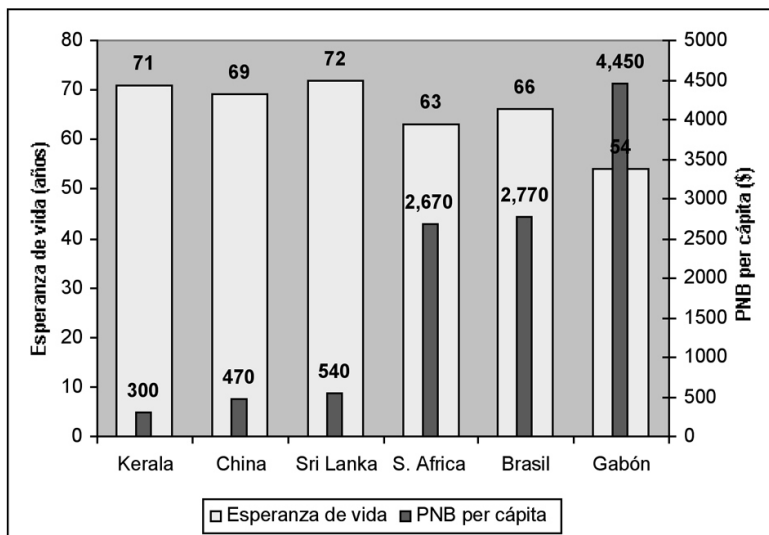
chas otras consecuencias de las dilaciones en dar respuesta, se ha verificado que si un niño no recibe una nutrición adecuada en las primeras etapas de la vida, sus capacidades cerebrales quedan afectadas y después no hay retorno posible. En otra área, la mortalidad materna, la región tiene una tasa cinco veces mayor a la de los países desarrollados. Dado el estado actual de los avances médicos al respecto, ello implica que hay numerosas “muertes gratuitas” que no se darían si existiera la cobertura de salud apropiada para todas las madres.

Urge dar el salto a una visión integrada del desarrollo que logre otro tipo de equilibrio diferente entre las políticas económicas y las sociales, y que reconozca el papel imprescindible de estas últimas en la obtención de un desarrollo que tenga bases realmente sostenibles. Como lo plantea Touraine (1997): “en vez de compensar los efectos de la lógica económica la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico”.

Se arguye con frecuencia que todo es un tema de recursos económicos, que al faltar los mismos no es viable obtener resultados muy distintos a los actuales. Que mientras no haya mayores recursos la situación no podrá variar. Desde ya que es importante contar con más recursos económicos y deben hacerse todos los esfuerzos para mejorar el crecimiento, la productividad, y la competitividad de la economía. Pero el tema no parece reducirse a ello. En un trabajo reciente sobre la mortalidad como indicador del fracaso o éxito económico, Sen (1998) contesta al argumento de los recursos escasos con datos empíricos muy sugerentes. Compara la situación de una serie de países en término de dos indicadores: producto bruto per cápita que se supone mide progreso económico, y esperanza de vida, indicador decisivo para apreciar el éxito integral de una sociedad. Los resultados son como los muestra el gráfico 10.

Las tres primeras sociedades del cuadro: el estado de Kerala en la India de más de 30 millones de habitantes, China, y Sri Lanka tienen un bajísimo producto bruto per cápita inferior a los 550 dólares anuales. Las otras tres: Sudafrica, Brasil y Gabón tienen un producto que es 5 a 10 veces mayor. Sin embar-

**Gráfico 10**  
 Producto nacional bruto y esperanza de vida  
 en países seleccionados, 1992



Fuente: Amartya Sen, "Mortality as indicator of economic success and failure." *The Economic Journal*, January 1998.

go, en las primeras la gente vive bastante más años promedio que en las segundas: 71, 69, y 72, versus 63, 66, y 54.

Influyen factores como el grado de equidad que es considerablemente mejor en las primeras, y los arreglos sociales que han organizado en temas claves para la salud pública, como el agua potable, las instalaciones sanitarias, la luz, la educación, y la cobertura médica. Después de todo, reflexiona Sen, por ejemplo, los costos relativos de algunos de los insumos esenciales de los sistemas de salud, como el personal médico y paramédico, son mucho más bajos en los países en desarrollo que en los desarrollados. Países como los mencionados y Costa Rica, subraya, "han registrado una reducción muy rápida de las tasas de mortalidad y una mejora de las condiciones de vida, sin un crecimiento económico notable".

Hay en juego, por ende, no sólo problemas de recursos, sino también de prioridades, de grados de equidad, y de organización social. El tema de las prioridades es crucial. No sólo en las asignaciones de recursos sino también en los ajustes. ¿Por qué cortar con tanta frecuencia por el presupuesto de los sectores sociales? ¿Por qué no revisar cuidadosamente los costos que implican ese tipo de cortes para las metas finales de la sociedad, para la cohesión social, y para el mismo crecimiento? Ante la Asamblea Mundial de la Salud, resaltó al respecto el Premio Nobel de Economía (Sen 1999):

Es indicación de que vivimos en un mundo al revés el hecho de que el médico, el maestro de escuela o la enfermera, se sientan más amenazados por el conservadurismo financiero que un general del ejército. Para subsanar esta anomalía es preciso no ya penalizar la prudencia financiera, sino tener más plenamente en cuenta los costos y los beneficios de las distintas opciones.

El enfrentamiento de la pobreza y la iniquidad en la región requiere una revisión profunda del rol de las políticas sociales, de su modo de diseño, y de la estratégica dimensión institucional y gerencial. Pero la misma debe ser hecha no sólo a la luz de consideraciones técnicas, sino teniendo como marco de discusiones a fondo sobre las metas últimas del desarrollo, la búsqueda de vías compatibles con ellas, y las prioridades y urgencias en la asignación de recursos.

De dichas discusiones puede emerger el nuevo modelo de política social que están reclamando amplias mayorías en la región a través de los diversos canales de la democracia. La política social agresiva, y activa, que se precisa, que debe ser cogestionada por el estado y la sociedad civil, deberá contar con una institucionalidad social renovada, con las capacidades gerenciales apropiadas, y ser transparente, abierta y participativa.

El tema no admite postergaciones. Constituye un “escándalo moral” que a fines del siglo XX, millones y millones de latinoamericanos vean transcurrir sus días y los de sus familias,



en medio de privaciones que cercenan sus derechos humanos más básicos.

## **Bibliografía**

- ALBRIGHT, Madeleine, "Discurso a empresarios de las Américas", Informe de progreso económico y social, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 4 de mayo de 1998.
- AYLWIN, Patricio y otros, "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social", BID, CEPAL, PNUD, 1995.
- BANCO MUNDIAL, "Conferencia sobre desarrollo en América Latina y el Caribe", Valdivia, Chile, 1999.
- BLUSTEIN, Paul, "Missionary Work", The Washington Post Magazine, November 10, 1996.
- BURKI, Shadid Javed, "Opening statement", en Poverty & Inequality, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, The World Bank, 1996.
- BANCO MUNDIAL, *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, Washington, 1995.
- BENABOU, Roland, "Inequality and growth", en Benabou R., Ben S. Rotemberg J. eds. NBER, *Macroeconomics Annual*, MIT Press, 1996.
- BIRDSALL Nancy y Juan Luis Londono, "Assets inequality matters: an assessment of The World Bank's approach to poverty reduction", *American Economic Review*, 1997.
- BIRDSALL, Nancy, "Comentario sobre el trabajo de Yamada Kuchiki: Enseñanzas del Japón", en Emmerij L., Nuez del Arco J.(comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, 1998.
- BORDIEAU, Pierre y Alain Darbel, *L'amour de l'art. Les musées d'art europeen et leur public*, Paris, Edition du Minuit, 1969.
- BRITO, Erick, Encuentro de Alcaldes de Centroamérica, Honduras, Octubre.4-7, 1999.
- BUVINIC, Mayra, Andrew R.Morrison y Michale Shifter, "Violence in the Americas: a framework for action", en Morrison .Andrew y Maria Loreto Biehl (eds), *Too close to home*, Interamerican Development Bank, 1999.

- CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, 1997.
- Comisión Mundial del Agua para el siglo XXI, Informe, Washington, Banco Mundial, 1999.
- CORNIA, Giovanni Andrea, "Policy reform and income inequality", Stiglitz summer Research Workshop on poverty, Washington, July 6-8, 1999.
- Cumbre Presidencial de Santiago, Declaración de Santiago, 1998.
- FILGUEIRA, Carlos, *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, CEPAL, 1996.
- FUNDACREDESA, Informe sobre el crecimiento y desarrollo de la población venezolana, Caracas, 1999.
- DAFOE WHITEHEAD, B, "Dan Quayle was right". *The Atlantic Monthly*, New York, April 1993.
- FURTADO, Celso, Seminario Internacional en homenaje a Anibal Pinto, Río de Janeiro, Junio 22, 1999.
- GODDARD, Taegan and Christopher Riback, "A contrary idea: don't run government like a business", *The Washington Post*, January 31, 1999.
- GOLEMAN, Daniel, *La inteligencia emocional*, Javier Vergara editores, 1995.
- IGLESIAS, Enrique, "Cultura, educación y desarrollo", Exposición en ocasión de la Asamblea General de la UNESCO, París, BID, 1997.
- JUAN PABLO II, Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio de 1999.
- JIMÉNEZ, Luis F. y Nora Ruedi, *Stylized facts of income distribution in five countries of Latin America and general guidelines for a redistributive policy*, CEPAL, february 1998.
- HAGAN J., R. MacMillan y B. Wheaton, "New kid in town: social capital and the life course effects of family migration on children", *American Sociological Review*, Vol.74, No.2, May 1984.
- HOOD, Christopher, *The art of the state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- KATZMAN, Rubén, "Marginalidad e integración social en Uruguay", *Revista de la Cepal*, No.62, agosto de 1997.
- KAWACHI, I., B. Kennedy y K. Lochner, "Long live community. Social capital as public health", *The American Prospect*, November-December 1997.

- KLIKSBERG, Bernardo, *El rol del capital social y de la cultura en el proceso de Desarrollo* (en edición, BID, 1999).
- KLIKSBERG, Naum, "Prácticas de interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias", *Revista Venezolana de Gerencia*, No.7, Venezuela, Universidad del Zulia, 1999.
- KNACK, Stephan y Philip Keefer, "Does social capital have an economic payoff?. A cross country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.11, No.4, November 1997.
- KRUGMAN, Paul, "A country is not a company", *Harvard Business Review*, January-February 1996.
- LAGOS, Ricardo, Crecer con igualdad, Discurso Curanilahue, Chile, 20 de septiembre de 1999.
- LA PORTA, R, F. Lopez de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny, Trust in large Organizations, American Economic Association papers and proceedings, may 1997.
- LATINBAROMETRO, Encuesta 1998, Santiago de Chile, 1998.
- TEACHMAN, Jay D., Kathleen Paasch, y Karen Carver, "Social capital and the generation of human capital", *Social Forces*, Vol.75, No.4, June 1997.
- MINUJIN, Alberto, "Estrujados: la clase media en América Latina", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, 4ta.edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- NARAYAN, Deepa y Lant Pritchett, *Cents and sociability. Household income and social capital in rural Tanzania*, The World Bank, 1997.
- NARAYAN, Deepa, The contribution of people's participation: 121 rural water supply projects, Workshop on participatory development, World Bank, 1994.
- OCAMPO, José Antonio, Conferencia en Asamblea Extraordinaria de la OEA, Bogotá, Abril de 1998.
- O'DONNELL, Guillermo, "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", en Victor Tockman y Guillermo O'Donnell, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD-CEPAL, *Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean*, Washington, PNUD, 1998.
- PURYEAR, Jeffrey, *La educación en América Latina. Problemas y desafíos*, Washington, PREAL, 1997.

- PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Venezuela, Editorial Galac, 1994.
- SEN, Amartya, La salud en el desarrollo, Discurso inaugural, Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 18 de mayo de 1999.
- SEN, Amartya, "Mortality as an indicator of economic suches and failure", *The Economic Journal*, January 1998.
- STALLINGS, Barbara, Conferencia, VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 1999.
- STIGLITZ, Joseph, Mas instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago, Seminario: estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica, Academia de Centroamérica y Banco Mundial, Abril de 1998.
- STIGLITZ, Joseph, Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes. Prebisch Lecture, Geneva, UNCTAD, October 19, 1998.
- SULBRANDT, José, "La gerencia de políticas y programas sociales", en Raúl Urzua (ed.), *Cambio Social y Políticas*, Universidad de Chile, 1997.
- THE WORLD BANK, *The state in a changing world*, Washington, 1997.
- TOCKMAN, Víctor, "El desempleo no se va de América Latina", *Clarín*, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1998.
- TOURAINÉ, Alain, "Por una nueva política social", *El País*, Madrid, 4 de Agosto de 1997.
- UNIÓN EUROPEA, Estado de la región. Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica, 1999.
- VERRIER, Roberto, Declaraciones del presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 10 de septiembre de 1999.
- WILSON, J., "Los valores familiares y el papel de la mujer", *Facetas*, No.1, Washington, 1994.
- WOLFENSOHN, James, Declaraciones previas a la Asamblea Anual, Washington, 9 de septiembre de 1999.
- WOLFENSOHN, James, *A proposal for a comprehensive development framework*, The World Bank, 1999. ♦

