

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

INEQUIDAD EN AMÉRICA LATINA: UN TEMA CLAVE

Bernardo Kliksberg *

Una gran ausencia

¿Cómo alcanzar el tan esquivo desarrollo económico y social en América Latina? ¿Cómo avanzar hacia soluciones estructurales que posibiliten su desarrollo sostenido? ¿Cómo encarar a fondo las agudas carencias expresadas en las altas tasas de pobreza que sacuden la región? ¿Cómo explicar la disparidad entre las potencialidades de este continente de enormes posibilidades en términos, entre otros, de recursos naturales, materias primas estratégicas, fuentes de energía baratas, capacidades de producción agropecuaria y las graves penurias que afectan en aspectos básicos a amplios sectores de su población?

Los modelos convencionales usados para analizar los problemas de la región y producir políticas que los superen demostraron tener serias limitaciones, sus predicciones básicas manifestaron alta falibilidad, no condujeron a los escenarios esperados y son desmentidas por la realidad con alta frecuencia. A los errores repetidamente marcados sobre los modelos predominantes en los 60, se suma ahora una extensa lista de equívocos y desaciertos de los modelos difundidos desde los 80. Voces altamente respetadas dicen que se debería examinar profundamente la explicación del desarrollo y sus caminos que tanto pesó en la región durante los últimos años. Así, Joseph Stiglitz (1998), ex presidente del Consejo de Asesores Económicos de Bill Clinton, señala: La experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad. Se sugiere que es hora de volver a pensar. Si los modelos no funcionan, las culpas no pueden asignarse a la realidad y quejarse de ella. Los modelos deben sufrir revisiones integrales.

En los últimos años se ha reabierto el debate sobre el desarrollo a nivel internacional bajo orientaciones no tradicionales. Los supuestos consensos dejan de serlo bajo el peso de sus dificultades en los hechos concretos. Temas como la crisis de las economías del sudeste asiático y la persistente tendencia al agravamiento de los problemas sociales de América Latina pusieron en tela de juicio la validez efectiva de tales consensos que actualmente reciben impugnaciones desde múltiples direcciones. Francis Stewart (1998) resalta: La idea de que se haya logrado un consenso es inaceptable porque sugiere que sabemos y estamos de acuerdo con respecto a cuál es el mejor camino. Y lo cierto es que no sabemos ni estamos de acuerdo.

En el nuevo debate sobre el desarrollo aparece como tema central el papel de la equidad. Al respecto, en el mundo desarrollado hay una verdadera explosión de investigaciones, se constituyen importantes bases de datos y se cuestionan activamente las visiones sobre el tema que dominaban el pensamiento económico en los 80. Ha llegado la hora de colocar esa discusión en el lugar que merece dentro del debate latinoamericano. Si hay algún lugar del planeta donde la discusión tenga más alta relevancia, es en una región como ésta, a la que todas las fuentes especializadas coinciden en identificar como la más inequitativa del orbe y con intensos procesos de empeoramiento continuo de la inequidad. Los impactos negativos atribuidos a esta situación son de gran magnitud y profundidad. Entre ellos, se asigna a la inequidad un papel crucial en la continuidad de las altas magnitudes de pobreza que sigue acusando América Latina en los 90.

Se estima que los pobres en América Latina, casi el 50% de la población, deberían ser la mitad si la distribución de los ingresos se correspondiese con el nivel de desarrollo de la región.¹ Como ello no es así, el coeficiente de Gini -que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos- empeoró fuertemente

desde los 80 y hay lo que se denomina un exceso de pobreza de amplísima dimensión.

A pesar de ello, las discusiones sobre equidad y desarrollo son parte de la corriente central del debate sobre políticas económicas de la América Latina de las últimas décadas. Con excepciones fecundas, las investigaciones al respecto fueron limitadas; la producción de trabajos científicos, reducida y el debate público no profundizó la temática. En la tierra más desigual del mundo, la equidad parece no importar mayormente en la búsqueda de soluciones a los difíciles problemas económicos y sociales. Incluso, se puede advertir que algunos de los más agudos y recientes trabajos sobre las dificultades de la región en este campo se produjeron fuera de ella, en el mundo desarrollado, donde América Latina es vista con frecuencia como el caso antiejemplar más relevante en materia de efectos regresivos de la alta inequidad. ¿Dónde buscar las causas por las cuales se margina un tema sin el cual es imposible entender las dificultades que tiene la región para desarrollarse o formular propuestas realmente efectivas? Los efectos de esta marginación son visibles. La agenda pública de discusión carece de un análisis continuo y activo de una problemática que internacionalmente es percibida de modo unánime como una clave imprescindible para entender los problemas latinoamericanos. Por otra parte, más allá de esa visión externa, lo real es que la pauperización de la agenda limita fuertemente la posibilidad de generar políticas alternativas que actúen sobre algunas de las causas centrales de dichos problemas.

Es hora de terminar con esta gran ausencia y reubicar la cuestión de la inequidad en el centro de los esfuerzos por el desarrollo.

Ello no generará automáticamente respuestas claras para el problema que es de gran complejidad y que, en cierto, modo resume muchos procesos relevantes de todo el acontecer histórico. Pero, enfocarlo permitirá formular interrogantes cruciales sobre su estructura y evolución y construir un fondo de crecientes ideas colectivas sobre cómo enfrentarlo.

Este trabajo se propone aportar algunos elementos a esta discusión impostergable que, sobre todo, puedan estimular esfuerzos colectivos hacia su profundización. Para ello, aborda diversos momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, se reconstruyen líneas generales de la actual discusión internacional sobre inequidad y crecimiento. Luego, se revisan diferentes efectos virtuosos del mejoramiento de la equidad sobre el desarrollo. A continuación, se desagrega la inequidad explorando algunas de sus áreas de presentación básicas. Apoyados en los anteriores elementos conceptuales, se examina el cuadro de desigualdad que muestra América Latina. A posteriori, se refieren algunas dinámicas de funcionamiento de la inequidad en la región. Finalmente, se examinan algunas de las respuestas posibles a la problemática planteada.

Nuevos rumbos en el análisis de la inequidad

La ciencia económica convencional de alta difusión y peso en América Latina hipotetizó que la desigualdad es un rasgo característico de los procesos de modernización y crecimiento y, en algunas de sus versiones, asegura que los impulsa y favorece al posibilitar la acumulación de ahorro que se transformará en inversión. Asimismo, sugiere que las desigualdades, funcionales para el desarrollo, tenderían luego a corregirse. Según Kaldor (1978), para crecer es imprescindible una previa e importante acumulación de ahorro. Si el ingreso se concentra en un segmento limitado de la población con alta propensión a consumir, que serían los ricos, ello favorecerá la acumulación y el crecimiento. Kaldor supone que las utilidades son una fuente importante de generación de ahorro; en cambio, ve en los salarios una fuente muy limitada. Kuznets (1970) indica que en las sociedades desarrolladas habría una tendencia secular a que la población emigre del sector agrícola, caracterizado por baja desigualdad y bajos ingresos promedios, hacia el sector industrial donde el ingreso promedio es más alto, pero también la desigualdad. En los estadios iniciales del desarrollo ascenderían, por tanto, el ingreso y la desigualdad. En estadios posteriores seguiría ascendiendo el crecimiento, pero se reduciría la desigualdad. Robinson (1976) observó que este planteo adquirió la fuerza de una ley económica. Sin embargo, en Kuznets no hay esa aspiración de ley económica, en tanto puntualiza las serias restricciones de su base de datos de partida y de las posibles generalizaciones de estos enunciados. Sus trabajos se basaron en información histórica de sólo tres países (USA, Inglaterra y Alemania) que comprendían la primera mitad del Siglo XIX para las etapas iniciales y datos de antes y después de la Primera Guerra Mundial para las posteriores. Dice al respecto: Al concluir este estudio somos perfectamente conscientes de la poca información fidedigna que el mismo contiene. Quizás sólo un 5% de su contenido se funda en la experiencia, siendo el resto, mera especulación. Previene: Es peligroso utilizar simples analogías; no podemos afirmar que puesto que la desigual distribución de la renta condujo en el pasado, en Europa Occidental, a la acumulación de los ahorros necesarios para formar los primeros

capitales, para asegurar el mismo resultado en los países subdesarrollados es preciso, por lo tanto, mantener e incluso acentuar, la desigualdad en la distribución de la renta. Y señala al respecto, entre otras reservas: Es muy posible que los grupos que perciben rentas superiores en algunos de los países hoy subdesarrollados, presenten una propensión de consumo mucho mayor y una propensión al ahorro mucho menor, que las que presentaban los mismos grupos de renta en los países hoy desarrollados, durante sus primeras fases de crecimiento. Sin embargo, a pesar de sus reservas, la denominada curva de Kuznets, la U invertida, donde en las primeras etapas hay desigualdad que luego va desapareciendo, se ha estado utilizando ampliamente como base de los razonamientos en este campo.

Al revisar la literatura relativa al tema, Adelman y Robinson (1988) señalan que: Se argumenta que la desigualdad es necesaria para la acumulación y, por consiguiente, contiene las raíces de eventuales incrementos en el ingreso de cada uno.

La visión de la inequidad como necesaria y constituyente crea fuertes actitudes de base contrarias a los razonamientos que pudieran considerarse redistributivos. Éstos estarían afectando la formación de capital, base del despegue económico, al asignar recursos a metas de productividad inferior. Fields (1989) indica que las transferencias de los ricos a los pobres reducirían la acumulación de capital y disminuirían el crecimiento en algunos modelos.

Una oleada de investigaciones de los últimos años echó por tierra la visión reseñada. Por un lado resaltaron la fuerte vulnerabilidad de los datos que la sostienen. Así, para Deininger y Squire (1996) casi todas las investigaciones empíricas de la curva de Kuznets, desde Ahluwalia (1976) hasta Anand y Kanbur (1993), están basadas en data recogida por Jain (1975) que, a pesar de un número relativamente grande de observaciones (405), contiene sólo un modesto número (61) de puntos de información que satisfagan standards mínimos.

Por otra parte, las nuevas investigaciones han construido amplias bases de datos que permiten verificar, en la realidad, funcionamientos muy diferentes a los hipotetizados. La desigualdad inicial no favorece sino, por el contrario, traba el crecimiento. Deininger y Squire, por ejemplo, comprobaron que una desigualdad inicial alta en un activo crucial como la tierra puede ser determinante para que se produzcan crecimientos deficientes. Según sus estudios, observando la evolución entre 1960 y 1992 de 15 países en desarrollo con alta desigualdad inicial en la distribución de la tierra (un coeficiente Gini superior a 70), 13 de ellos no obtuvieron un crecimiento mayor al 2,5% en el período. Asimismo, la persistencia de la desigualdad perjudica al crecimiento por múltiples conductos. Después de revisar detalladas correlaciones econométricas Birdsall, Ross y Sabot (1995) señalan: Contrariamente a la sabiduría convencional, la evidencia sugiere que en América Latina, la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad, se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento. En la misma dirección Benabou (1996) lista y analiza 23 estudios de campo realizados en los últimos años (20 de ellos, de 1992 en adelante), con análisis comparados entre países que concluyen consistentemente en que la desigualdad lesiona el crecimiento e identifican algunos de sus efectos negativos en el desarrollo. Persson y Tabellini (1994), tras desarrollar un amplio modelo de simulación al respecto, enuncian su descubrimiento central: la desigualdad está negativamente relacionada con el crecimiento subsiguiente. Clarke (1992) desenvuelve otro modelo con extensa data de campo que lo lleva a concluir en que la evidencia empírica fundamenta la aserción que la inequidad inicial está negativamente correlacionada con el crecimiento de largo plazo.

Tampoco tiene ninguna verificación la hipótesis de la nivelación en etapas posteriores. En numerosas sociedades la conformación de importantes desigualdades iniciales y su persistencia parecen actuar en dirección opuesta. Generan circuitos de incremento de la desigualdad.

La investigación empírica reciente tiende, en cambio, a indicar correlaciones de sentido inverso. Niveles de equidad significativos se hallan en la base de algunos de los procesos económicos más exitosos y sostenidos de los últimos 50 años, como fueron los casos de Japón, Canadá, los países nórdicos, del sudeste asiático, de Europa Occidental y otros. Destaca al respecto Stiglitz (1996): Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento.

Las relaciones virtuosas entre equidad y crecimiento no son mágicas. Además de las poderosas indicaciones a su favor que la equidad tiene desde la religión, la ética y el ideario básico de la civilización occidental, hay una serie de funcionalidades concretas que le hacen favorecer el crecimiento.

Diversas investigaciones recientes las han identificado en múltiples campos partiendo desde la perspectiva opuesta a la que generó el pensamiento que giraba en torno a la curva de Kuznets. Es típica de ellas, por ejemplo, el caso de la de Persson y Tabellini que resumiendo su enfoque explican: El trabajo sobre la curva de Kuznets tenía que ver con la cuestión de cómo el nivel de ingreso afecta la distribución de los ingresos, mientras que nuestro trabajo, en cambio, aborda la cuestión de cómo la distribución de los ingresos afecta los cambios en el ingreso.

Al examinar los impactos de los niveles de equidad e inequidad sobre el crecimiento, desde marcos de análisis de este tipo, se han identificado y comenzado a explorar, entre otras, las interrelaciones que a continuación se presentan sintéticamente.

La equidad da resultados

En primer término las investigaciones recientes plantean que las posibilidades de mejorar la pobreza en sociedades con alta inequidad son muy disímiles a las que existen en contextos de baja inequidad. Ante la evidencia empírica, Ravallion (1997), entre otros, concluye en que la elasticidad de la pobreza ante el crecimiento se reduce cuando la desigualdad es mayor. La posibilidad de que las mejoras en crecimiento reduzcan efectivamente la pobreza se halla mediada como un factor central por el grado de inequidad. Estas constataciones son fundamentales para las estrategias de lucha contra la pobreza de tanta relevancia en el continente y en el mundo actual, dadas las dimensiones del problema. Las posibilidades de logros y avances sostenidos son totalmente diferentes en un marco de reducción de la inequidad que en otro donde ella permanezca estancada o se incremente. Así, como ya se señaló, si América Latina tuviera los mismos patrones generales de distribución del ingreso de otras regiones del mundo, incluida África, los grados de pobreza serían mucho menores que los actuales.

En segundo lugar, reducir las desigualdades crea condiciones propicias para aumentar significativamente la inversión destinada a formar capital humano. Los pobres presentan carencias pronunciadas en las dimensiones esenciales para generarlo (nutrición, salud, y educación). Su propensión marginal a consumir bienes de este orden es muy alta, dado que son percibidos como decisivos para la existencia. Aumentar su participación en los ingresos significará una elasticidad mayor aún en términos de gastos para mantener una adecuada alimentación y atención de la salud. Con ello se fortalecerán las bases mínimas del capital humano y se favorecerá la posibilidad práctica de los padres para invertir en la educación de sus hijos. La única forma de ahorro posible no es la financiera. A través de estas inversiones estarían acumulando el capital humano que actualmente se percibe como fundamental en la productividad y competitividad de las naciones.

En tercer término, una estrategia de mejoramiento de la equidad puede impactar muy favorablemente en las tasas de ahorro nacional. Las políticas de crecimiento de abajo hacia arriba impulsadas en países como Japón y Corea, entre otros, que estimulan a la pequeña y mediana empresa y a los pequeños agricultores, favorecen la equidad. Los sectores sociales a los que se ofrecieron estas oportunidades reaccionaron frente a ellas con toda intensidad. Ante las condiciones viables para montar unidades productivas de este tipo que creaban los apoyos tecnológicos y crediticios y las posibilidades de inserción en políticas exportadoras, las respuestas fueron reducir consumos o aumentar el tiempo de trabajo para, mediante ambas formas de ahorro, poder invertir en dichas unidades. A su vez, su desarrollo creó condiciones para el ahorro y la reinversión familiar. El capital creado en estas unidades reducidas jugó un rol significativo en la formación global del ahorro nacional de estos países. Mientras que en ellos las tasas anuales de inversión pública y privada iban de un 30 a un 40% en otros, como los latinoamericanos, donde las condiciones eran en muchos casos desfavorables para unidades productivas de este orden, no pasaban del 20%.

En cuarto lugar, el mejoramiento de la equidad tiene efectos positivos sobre las posibilidades de desarrollo tecnológico. En el mundo actual, la competitividad se liga de modo creciente con el conocimiento. Ello se debe a la composición de las nuevas formas de producción basadas esencialmente en conocimiento acumulado. A fines de siglo, las industrias de punta (informática, microelectrónica, biotecnología, comunicaciones, robótica, ciencia de los materiales) se fundan en el conocimiento. Las posibilidades de acceder a él, manejarlo, hacer a partir de él innovación doméstica y generar conocimiento nuevo están fuertemente ligadas al nivel educativo de la población. Si un país mejora su equidad, y facilita oportunidades educativas de calificación significativa a amplios sectores de su población, estará construyendo la capacidad básica para poder operar en el mundo de las nuevas tecnologías. Ese mundo requiere buenos niveles de formación en campos como las matemáticas, la lógica, las ciencias, la computación y otros y familiaridad con los progresos tecnológicos que no deben restringirse a elites, sino extenderse en la población.

En quinto lugar, la mejor equidad creará condiciones más favorables para fortalecer y desarrollar el capital social que comprende aspectos como los valores compartidos, el grado de asociatividad de una sociedad, sus capacidades para promover concertaciones, sinergias, construir redes, el clima de confianza mutua entre sus componentes, las normas sociales, las instituciones. Putnam (1994), Coleman (1990), entre otros, han demostrado que ese capital es clave para el desarrollo económico y social. El mejoramiento de la equidad favorecerá aspectos cruciales como el clima de confianza y creará condiciones objetivas más favorables para una participación más intensa de la población en organizaciones de base de la sociedad civil.

En sexto lugar, los altos niveles de inequidad afectan duramente la tan buscada gobernabilidad en las sociedades democráticas. La sensación de exclusión forzada que transmiten a amplios sectores de la sociedad genera en ellos una baja en la credibilidad de los sectores gobernantes. Pierden legitimidad las principales instituciones representativas: Presidencia, Congreso, Partidos Políticos, grupos de poder relevantes. Existe desconfianza hacia ellos y la sensación de que hay un juego no limpio que se desarrolla bajo reglas sesgadas y que produce pocos ganadores y muchos perdedores. Ello reduce seriamente los márgenes de gobernabilidad efectiva. En una realidad de fin de siglo, donde los escenarios de la economía internacional cambian continuamente y exigen respuestas de adaptación en términos de políticas innovativas, los gobiernos de sociedades inequitativas ven limitada su posibilidad de introducir dichas políticas con el necesario respaldo social. El margen de maniobra para innovar se les acota ante su escasa credibilidad y capacidad de convocatoria. Por otra parte, el elevado grado de tensión latentes en sociedades con alta inequidad crean permanentes tendencias a la inestabilidad política y a la incertidumbre que afectan negativamente, entre otras cosas, a la inversión.

Las conductas esperables no obedecen además a esquemas mecánicos, pueden adoptar múltiples formas. Investigaciones recientes tienden a desmentir el teorema del elector promedio, según el cual, en las sociedades muy desiguales, los electores promedio votarán por políticas redistributivas que pueden desalentar la inversión y dañar el crecimiento. Deininger y Squire plantean que si ello fuera cierto, la desigualdad afectaría al crecimiento en los sistemas democráticos, pero no en los países sin democracia. Testan esa hipótesis en su amplia base de datos y encuentran que la desigualdad inicial afecta el crecimiento futuro en sociedades no democráticas. Por ende, concluyen que nuestra data no avala el teorema del votante promedio como una explicación para las relaciones entre inequidad y crecimiento. Lo mismo indican los estudios de Clarke (1992) y Alessina y Rodrik (1994). Son otros, y no la supuesta conducta electoral del votante promedio, los factores que a partir de la inequidad restringen el crecimiento. Por otra parte, una conducta típica de los sectores más afectados por la inequidad en sociedades democráticas, no es la supuesta por el teorema, sino su retraimiento electoral. Se abstienen de participar por su falta de expectativas respecto a cambios.

Pueden sumarse a las anteriores lecturas de la realidad, otras efectuadas desde ángulos adicionales como, entre ellas, el impacto de la equidad en la ampliación de los mercados internos, en la reducción de las distancias de remuneraciones entre campo y ciudad y en la productividad laboral. El cuadro que va surgiendo en su conjunto muestra como las sociedades que tienden a fortalecer y mejorar la equidad, obtienen mejores resultados económicos, sociales y políticos en el largo plazo si ponen en marcha circuitos virtuosos en campos como los descriptos: la reducción de la pobreza, la formación de capital humano, el progreso tecnológico, el desarrollo del capital social, la gobernabilidad democrática, la estabilidad. Efectivamente es posible apreciar cómo, analizando los últimos 50 años de historia económica mundial, muchas de las sociedades con desarrollo más sostenido en el largo plazo presentan niveles de equidad superiores y se han preocupado por preservarlos y mejorarlos. Los altos niveles de equidad comparativa son característicos, por ejemplo, de sociedades como las de Canadá, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Bélgica, Israel, Costa Rica, Uruguay y otras, donde la equidad produjo consistentes y sostenidos resultados en la historia de mediana y larga duración.

Los nuevos rumbos de la reflexión e investigación sobre este campo no se conforman con nociones genéricas de inequidad. Un tema tan estratégico requiere, desde ya, desagregarse y profundizarse. Las líneas de investigación comienzan a multiplicarse en diversas direcciones. Mencionamos a continuación, someramente, algunas de ellas.

Desagregando la inequidad

La discusión sobre inequidad ha tendido a poner un fuerte foco en el tema de los ingresos. La disparidad en los ingresos recibidos por los diversos sectores de la población, establece elementos altamente

significativos. Pero el cuadro completo de las inequidades excede ampliamente a esa sola dimensión. Parece haber otras de peso aún mayor y, por otra parte, es imprescindible tratar de explorar las interrelaciones entre todas ellas que van conformando circuitos de exclusión social. Se reseñan, a continuación, algunas de las dimensiones de la inequidad.

Inequidad en las Capacidades de Funcionamiento

En un reciente análisis Amartya Sen (1998) hace fundamentales observaciones y sugerencias al respecto. En su opinión, el foco debería desplazarse de los puros análisis de ingreso al conjunto de factores que determinan las capacidades de funcionamiento adecuado de las personas y las familias. Menciona, entre otras, las capacidades necesarias para alcanzar los estados nutricionales apropiados, buenos standards de salud y logros educacionales. Todo ello no depende sólo de los ingresos. Influyen aspectos como el modo en que se producen los bienes correspondientes en la sociedad, su disponibilidad, el acceso a ellos, sus precios relativos. Puede haber, señala, grupos de población de un país con mayores ingresos comparativamente a los de otros de países diferentes; pero, sin embargo, estos últimos pueden funcionar mejor porque los demás bienes que influyen en esas capacidades de funcionamiento son proporcionados públicamente, resultan más accesibles, tienen menor precio, etc. Ilustra su razonamiento, entre otros casos, con el de la población negra de EE.UU. ¿Qué sucede en cuanto a la capacidad básica de vivir hasta una edad madura? A pesar de tener ingresos superiores, comparativamente, a los de otras poblaciones del mundo en desarrollo, sus tasas de esperanza de vida son menores. Son así, por ejemplo, inferiores a los de poblaciones de ingresos bastante menores como el Estado de Kerala en la India, Sri Lanka, Costa Rica y Jamaica. Entre otros aspectos, dice Sen, esta desigualdad en un punto tan relevante está determinada por las dificultades para acceder a seguros médicos y a cuidados de la salud y por deficientes escuelas y arreglos educacionales. Señala que a pesar de su prosperidad económica general y la excelencia de su experiencia médica, Estados Unidos puede tener tasas de alta mortalidad en sectores particulares de la población por la existencia de millones de personas sin seguro médico. Las inequidades no sólo afectan a los ingresos; deben explorarse otros planos, apuntarse a la idea de patrones de deprivación e identificar las deprivaciones en las capacidades para un funcionamiento adecuado.

Además los planteos puramente economicistas de las carencias deben ser superados para llegar a políticas adecuadas. Así, la realidad demuestra que la desocupación no sólo genera carencia de ingresos, sino que ocasiona daños psicológicos, pérdida de autoestima, reducción de las motivaciones para trabajar, disrupción de las relaciones familiares y de la vida social, acentuación de asimetrías de género y de tensiones raciales, aumento en enfermedades y morbilidad. Como lo constatará Solow (1995), entre otros efectos resultantes, en lugar de buscar activamente trabajo, como lo suponen las teorías económicas convencionales, el desocupado durante períodos extensos tiende a retirarse del mercado de trabajo ante la perspectiva de recibir continuos rechazos que vulneren, aún más, su erosionada autoestima. Además, se retrae socialmente en general, porque se siente inferiorizado. Una política social efectiva deberá no sólo ayudarlo a compensar la pérdida de ingresos, sino trabajar sobre las otras carencias que se le hayan ido produciendo.

Inequidad en el Acceso a Activos

Diversas investigaciones recientes enfatizan que una matriz central productora de inequidad deriva de las dificultades de los pobres para acceder a activos que les permitan incrementar sus ingresos y usar sus capacidades potenciales. La desigualdad en la posesión de activos básicos como la tierra, bienes de capital, tecnologías y calificaciones educativas incidiría fuertemente sobre la disparidad en los ingresos. Como se refirió, análisis como los de Deininger y Squire evidencian que la distribución inicial de activos tiene un efecto muy relevante sobre las tasas de crecimiento de largo plazo. En el caso de la tierra, los coeficientes de Gini son, en varias regiones, peores que los observables en ingresos. Ello influye en un muy bajo crecimiento. Birdsall, Ross y Sabot señalan cómo las reformas agrarias realizadas en Corea y Taiwan, al mejorar la equidad en este plano, contribuyeron al crecimiento. La reducción de las desigualdades en la tenencia y en el tamaño promedio de las explotaciones, aumentó el producto agrícola y la demanda de mano de obra. Birdsall y Londoño (1997) analizaron el peso de las distribuciones desiguales de tierra y capital humano sobre el crecimiento, especialmente sobre los pobres, y comprobaron que afectan fuertemente al crecimiento en general, pero que los pobres son impactados proporcionalmente en mayor medida. Los efectos negativos sobre ellos son casi el doble que los producidos sobre el conjunto de la población. Concluyen que las estrategias convencionales de lucha contra la pobreza centradas en crecimiento, programas sociales focalizados en los pobres y redes de seguridad tienen resultados limitados por cuanto no afectan las bases de la desigualdad que condiciona el crecimiento ni sus efectos sobre los pobres

porque, entre sus aspectos cruciales, descuidan la inequidad en el acceso a los activos productivos.

Inequidad en el Acceso al Crédito

En las actuales estructuras económicas, la posibilidad de emprender actividades productivas requiere, esencialmente, acceder a circuitos financieros en los que el crédito se liga a la disponibilidad de colaterales (garantías) que puedan respaldar las solicitudes. Por ello, en las sociedades con desigualdades pronunciadas en la distribución de activos, las dificultades para obtener un crédito resultan muy marcadas para amplios sectores.

El crédito aparece también en muchos países como una vía esencial para poder invertir en la educación de los hijos. Nuevamente las desigualdades en activos y en ingresos producirán la exclusión de los circuitos crediticios de quienes más lo necesitan.

Las restricciones en este campo coartan a los pobres el camino hacia la adquisición de activos productivos y refuerzan la reproducción intergeneracional de esquemas de desigualdad y pobreza.

Inequidad en el Acceso a una Educación de Calidad

La posibilidad de contar con una educación de calidad razonable aparece en los actuales escenarios económicos como requisito central para una inserción productiva estable. Efectivamente, los análisis disponibles coinciden en indicar correlaciones en diversas sociedades entre grados de educación y tipo de inserción laboral. Al respecto, las investigaciones indican marcadas disparidades entre los países y al interior de los mismos. Hay una heterogeneidad de circuitos educativos en los países en desarrollo que abarca tanto a aquellos que son parte de los de nivel internacional como a los que integran circuitos paupérrimos de los que egresan jóvenes con una preparación muy limitada. En la práctica, el acceso a dichos circuitos se liga fuertemente a las condiciones socioeconómicas iniciales, con frecuencia afectadas por inequidades de partida tan fuertes como las antes referidas.

En tales condiciones, la introducción de tecnologías avanzadas, de por sí beneficiosas, en una sociedad puede pronunciar las desigualdades. Su manejo sólo estará al alcance de los más calificados. Mientras que las personas provenientes de circuitos educativos de calidad inferior no tendrán posibilidad real de dominarlas. Ello puede ampliar significativamente las brechas de remuneraciones entre un sector y otro.

Las inequidades presentadas y otras añadibles deberían ser objeto de investigaciones detalladas. Sin embargo hay en éstas un retraso histórico que se hace más evidente si se tiene en cuenta el peso de estas condiciones en el desarrollo y en la vida cotidiana. Con razón plantean, por ejemplo, Deininger y Squire (1996), que: la literatura ha reconocido hace tiempo que probablemente la distribución de los activos, más que la de los ingresos, es la que subyace en los efectos sistemáticos de la desigualdad sobre el crecimiento, por ejemplo, a través de la restricción a los mercados de crédito y, por consiguiente, la capacidad de financiar inversiones productivas. Sin embargo, raramente se utiliza información sobre la distribución de activos en los análisis empíricos.

El esfuerzo de investigación desagregada de las inequidades, clave para poder entender más sobre su funcionamiento interior, debe ser al mismo tiempo acompañado de un gran esfuerzo hacia la comprensión de sus interacciones y dinámica de conjunto. La acción sumada de estas inequidades es central en la generación de uno de los signos más problemáticos con que arriba la humanidad a fin del siglo XX, el denominado problema de la exclusión social. Amplios sectores de población se hallan en diversas sociedades fuera del acceso a activos productivos, créditos, educación de buena calidad y, consiguientemente, ingresos adecuados. Estas exclusiones se refuerzan mutuamente y conducen a círculos perversos que dejan a extensos grupos humanos sin capacidades básicas de funcionamiento. Instituciones como el Banco Mundial (Bain, Hicks, 1998) señalaron recientemente que el desarrollo no ha resultado necesariamente en igualdad y que afrontamos ahora una tragedia de exclusión. Caracterizan la exclusión como un proceso a través del cual individuos o grupos se hallan total o parcialmente excluidos de la participación económica, social o política en su sociedad. Se extiende la idea de que junto a los derechos políticos y civiles, un ciudadano debe tener derechos sociales. Su falta significa exclusión y es, en definitiva, un atentado a derechos humanos básicos. Concibiéndolo así, la Comunidad Económica Europea (1993) describió a la exclusión social como la imposibilidad o la no habilitación para acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir con las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo a sobrevivir del asistencialismo y estigmatización.

Esta visualización de la exclusión supone la existencia de redes asistenciales activamente operantes, como sucede en diversos países europeos. Sin embargo, adecuadamente considera que igualmente allí hay una situación de exclusión básica. La que se presenta en el mundo en desarrollo puede ir mucho más lejos. Hay núcleos masivos a los que no llegan siquiera ayudas asistenciales de alguna efectividad.

¿Cómo operan las inequidades y la exclusión que resulta de ellas en el caso antiejemplar preferido en las investigaciones internacionales, América Latina? En la sección siguiente se exploran las realidades de la región, con apoyo en las nuevas direcciones de la discusión y en las investigaciones sobre inequidad y desarrollo ya delineadas.

América Latina, el caso "antiejemplar"

A nivel internacional, América Latina es considerada la región con los más elevados niveles de desigualdad. Las investigaciones expertas arrojan datos comparativos consistentes. Shadid Burki (Vicepresidente para América Latina del Banco Mundial, 1996) destaca: La región de América Latina y el Caribe tiene la más pronunciada disparidad en los ingresos de todas las regiones en desarrollo en el mundo. Medios masivos como el New York Times (1997) la han señalado editorialmente como la región que tiene la mayor brecha entre ricos y pobres. Inaugurando la última Asamblea General de la OEA afirmó el Presidente de Venezuela (país sede de la misma), Rafael Caldera (1998), que América Latina es la región con mayores desigualdades en el mundo y que resulta paradójico que un hemisferio rico en posibilidades y recursos haya dejado a millones de sus hijos desamparados, atrapados en las garras de la miseria.

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Por quintiles en diversas regiones del mundo / 1990

Región	Africa Norte Medio Oriente	del Am. Latina y	Sur de Asia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	OECD y países c/ingresos altos
Quintil 1	6,90	4,52	8,76	6,84	8,83	6,26
Quintil 2	10,91	8,70	12,91	11,30	13,36	12,15
Q. 3 y 4	36,84	33,84	38,42	37,53	40,01	41,80
Quintil 5	45,35	52,94	39,91	44,33	37,80	39,79

* Fuente: Deininger y Squire. "Measuring Income Inequality. A new data-base." World Bank Economic Review, 1996.

Las cifras indican que la tradicional distribución del ingreso en la región mejoró en la década del 70, que empeoró seriamente en la del 80 y que no ha registrado mejoras o que en diversos casos ha continuado deteriorándose en los 90. El cuadro anterior permite apreciar su regresividad en términos comparativos.

Como se observa, el 20% más rico de la población latinoamericana tiene el 52,94% del ingreso, proporción muy superior a la de todas las otras áreas del mundo, incluso a la de África del Norte y Medio Oriente (45,35%). En el otro extremo, el 20% más pobre sólo accede al 4,52% del ingreso, el menor porcentaje internacional, aún más bajo que el de África del Norte y Medio Oriente (6,90%).

La polarización crece si se compara los estratos sociales más extremos de riqueza y pobreza, como lo indica el cuadro siguiente construido por Londoño y Szekely:

Cuadro 2

POLARIZACION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

1970-1995

(Paridad de compra anual (PPP) ajustada por el Producto Bruto Nacional per cápita)

Subgrupo	Año					
	1970	1975	1980	1985	1990	1995
1% más pobre	\$ 112	\$ 170	\$ 184	\$ 193	\$ 180	\$ 159
1 % más rico	\$ 40.711	\$ 46.556	\$ 43.685	\$ 54.929	\$ 64.948	\$ 66.363
Brecha	363	274	237	285	361	417

Fuente: Londoño y Szekely, "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995." BID, 357 Working Paper Series, 1997.

En 1970, el 1% más rico de la población ganaba un promedio de 40.711 dólares per cápita anuales (paridad de poder de compra, 1985 año base) frente a 112 dólares per capita anuales del 1% más pobre. La relación que era de 363 a 1 se redujo entre el 70 y el 80 a 237 a 1. Pero a partir de allí retomó un fuerte crecimiento que la llevó a 417 a 1 en 1995, habiendo ascendido en un 15% entre 1990 y 1995

Una de las metodologías más generalizadas para medir los grados de desigualdad en la distribución de los ingresos, es el coeficiente de Gini. Sintetizándolo conceptualmente, dicho coeficiente sería 0, si la equidad fuera la máxima posible; es decir, si el ingreso se repartiera igualitariamente entre todos los miembros de la población. Sus valores, que van de 0 a 1, indican como la distribución real se aleja de la equidad máxima.

Algunos de los países más equitativos del mundo (Suecia, Finlandia, España y otros) registran coeficientes Gini entre 0,25 y 0,30. La mayoría de los países desarrollados están alrededor de 0,30. La media mundial oscila en el 0,40. Los países más desiguales del mundo están en el 0,60. América Latina estaría, en 1995, en 0,577 (estimaciones de Londoño, Szekely).

La evolución medida por el coeficiente Gini indicaría que entre 1970 y 1980 se produjo una mejora sensible en él, que volvió a ascender fuertemente entre 1980 y 1990 y que permaneció insensible a pesar del mejor crecimiento de la década del 90, respecto a la del 80.

La evolución de los coeficientes Gini en algunos de los países, entre 1980 y 1989, ha sido la siguiente:

Cuadro 3

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA EN 1980-1989

País	Gini alrededor de 1980	Gini alrededor de 1989
Argentina (metro)	0,408	0,486
Bolivia (urbano)	0,516 (1986)	0,525
Brasil	0,594	0,633

Chile (urbano)	0,585	0,532
Costa Rica	0,475	0,460
Guatemala	0,579 (1986-7)	0,595
Honduras	0,549 (1986)	0,591
México	0,506 (1984)	0,550
Panamá	0,488	0,565
Paraguay (metro)	0,450 (1983)	0,398
Uruguay	0,436	0,424
Venezuela	0,428	0,441

* Fuentes: Psacharapolous, et al., 1993; Graham, 1994. Incluido en Francis Stewart "La insuficiencia crónica del ajuste" (en Bustelo E., Minujín, A. (Eds) Todos entran, UNICEF, Santillana, 1998).

Como se advierte, los coeficientes Gini, de la región, superan ampliamente las medias mundiales y ascendieron durante el período con excepción de los correspondientes a Chile, Costa Rica, Uruguay y Paraguay.

Los países de la región con mayor población registran deterioros sensibles en la distribución de los ingresos. En Brasil la evolución ha sido la siguiente:

Cuadro 4

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN BRASIL

Sector de la población	Porcentaje del Ingreso Nacional	
	1970	1994
1% más rico	8	15
25% más pobre	16	12

* Fuente: The Economist, 29 de abril de 1995.

Como se observa, entre 1970 y 1994, el porcentaje del ingreso nacional del 1% más rico casi se duplicó mientras descendía el del 25% más pobre. En el último de los años, el primer grupo tenía un porcentaje del ingreso nacional que superaba en una cuarta parte al correspondiente al segundo.

Mientras en México el coeficiente de Gini aumentó permanentemente desde 1984 2, en Argentina, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las cifras serían las siguientes:

Cuadro 5

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA

Sector de la población	Porcentaje del Ingreso Nacional	
	1975	1997
20% más rico	41,0	51,2
10% más pobre	3,1	1,6

* Fuente: Diario Clarín, 3 de mayo de 1998 en base a estudios INDEC.

Las distancias aumentaron significativamente. Se estima que, mientras en el 75, el 10% más rico recibía ocho veces más ingresos que el 10% más pobre, ahora recibe veintidós veces más.

La magnitud y evolución de la desigualdad en los países latinoamericanos parece hallarse en el centro de las dificultades para reducir los amplios porcentajes de pobreza. Diversos estudios han simulado econométricamente cuál debería ser la pobreza latinoamericana de acuerdo al nivel de desarrollo de la región y a una desigualdad menos regresiva.

Birdsall y Londoño (1997) han reconstruido cuál sería la curva de pobreza de la región, si la desigualdad hubiera seguido en los 80, el mismo patrón que tenía en los 70. Los datos resultantes son los que siguen:

Gráfico 1

EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD SOBRE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

1970-1995

Fuente: Birdsall, N., Londoño, L. "Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction", American Economist Review, May, 1997.

La línea sólida del cuadro mide la evolución de la pobreza, en millones de pobres, entre 1970 y 1995.

La línea quebrada mide cuál hubiera sido la evolución de la pobreza manteniéndose la estructura de distribución de ingresos de los 70. Como se advierte, esta última línea arroja cifras marcadamente menores a la anterior. La diferencia es lo que se puede llamar el exceso de pobreza de América Latina, fuertemente ligado al empeoramiento de sus niveles de inequidad. Los autores estiman que si no hubiera empeorado la distribución de ingresos, los aumentos de pobreza entre 1983 y 1995 habrían sido la mitad de lo que fueron. El exceso de pobreza por aumento de desigualdad los ha duplicado.

Si la comparación se hace interregionalmente, se obtienen resultados en la misma dirección. La pobreza latinoamericana sería mucho más reducida si la región tuviera el patrón de distribución de ingresos del Sudeste Asiático, por ejemplo

Albert Berry (1997) denomina a este cuadro situación de pobreza innecesaria, porque ella sería mucho menor si los últimos deciles de la tabla de distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

La evolución registrada permite además inferir una proyección de gran relevancia hacia el futuro. El patrón de alta inequidad de la región influye en la reducida elasticidad de la pobreza hacia el crecimiento. No pueden esperarse, del solo crecimiento, cambios profundos en pobreza, si no se altera este patrón desfavorable.

Es imprescindible investigar a fondo los contenidos detallados del patrón latinoamericano de inequidad como clave de los problemas regionales. Saber cómo funciona concretamente la inequidad en los diversos planos ya señalados: capacidades de funcionamiento, acceso a activos, acceso al crédito, acceso a una educación de buena calidad. Los estudios sistemáticos al respecto son limitados en la región. Las evidencias que de ellos surgen, indican la urgencia de conocer mucho más para poder atacar seriamente los importantes problemas operantes.

Algunas dinámicas de la inequidad

La revisión de algunas conclusiones recientes de investigación sobre los funcionamientos inequitativos en acción, permite recoger señales como las siguientes sobre la magnitud y profundidad de los problemas:

a. Las brechas de capacidades de funcionamiento básicas alcanzan niveles muy significativos.

Así, si bien las tasas de mortalidad infantil generales de la región se redujeron sensiblemente, son muy importantes las brechas entre países, y al interior de los mismos. Mientras son muy reducidas en Costa Rica (13,7 por mil) y Chile (14 por mil), alcanzan a 86,2 en Haití, 75,1 en Bolivia, 57,7 en Brasil, 55,5 en Perú. El patrón de la mortalidad infantil se conecta estrechamente con el de la inequidad. Un estudio cercano (CELADE-BID, 1996) señala: Se ha encontrado una correspondencia sistemática entre los mayores niveles de mortalidad infantil y la residencia en zonas rurales, el menor nivel de educación de las madres y los padres, los más bajos estratos ocupacionales, condiciones más deficientes en la calidad de las viviendas y la pertenencia a comunidades indígenas.

La persistencia en largos períodos de altas cifras de pobreza e inequidad puede producir en amplios sectores muy severos problemas de funcionamiento básico. Se ha constatado que en Centroamérica una tercera parte de los niños menores de cinco años, presenta una talla inferior a la que debiera tener. Hay allí efectos acumulativos de circuitos de pobreza y desnutrición materna e infantil vinculados a los patrones de inequidad.

Una expresión extrema del impacto de la inequidad sobre el funcionamiento, se encuentra en las esperanzas de vida. La esperanza de vida de los niños que nacen en grupos pobres de algunos países centroamericanos es de 10 años menos que la de los niños nacidos en grupos no pobres.

b. Los índices de desigualdad en el acceso a la propiedad de un activo básico como la tierra son muy superiores a otras regiones.

Aplicando el coeficiente de Gini para estimar esa inequidad se obtiene un valor cercano a 0,80 que, como se aprecia en el cuadro siguiente, supera a la mayor parte de las regiones del mundo.

Cuadro 6

COEFICIENTE GINI DE DISTRIBUCION INICIAL DE LA TIERRA POR REGION / 1950-1990

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s
Sudeste Asiático	67,18	59,56	61,96	61,44	58,35
OECD e Ingresos Altos	58,43	59,43	52,26	54,62	59,03
Asia Oriental y Pacífico	44,84	47,32	48,86	46,94	41,12
Medio Oriente y Africa del N.	78,30	64,56	71,90	67,53	
Subsahara Africano		48,60	56,88	46,73	49,00
Latinoamérica	82,00	81,19	81,33	80,47	77,42

* Fuente: Deininger y Squire. "New ways of looking at old issues: inequality and growth."

Las diferencias para acceder a la propiedad de la tierra y el mayor tamaño promedio que en América Latina tienen las explotaciones influyeron significativamente en la más baja productividad agrícola y en la menor demanda de mano obra para el campo que revela la región.

c. Aunque se estima que cerca del 90% de las empresas de América Latina son pequeñas y medianas, sólo les ha correspondido el 5% del crédito asignado en la región.

Esas unidades reducidas pueden cumplir un rol vital en el empleo de sectores de bajos ingresos. Sin embargo, excluidas de los circuitos de crédito, deben autofinanciarse con las utilidades que puedan generar y, por ende, el uso de su potencial para crear empleos se halla altamente limitado y con frecuencia su misma supervivencia tiene bases vulnerables.

d. Las desigualdades en la posibilidad de acceso a la formación de capital humano son muy severas en la región.

Tratándose en la actualidad de un activo decisivo en los mercados de trabajo, su formación se vincula centralmente a dos grandes procesos: la preparación obtenida en el marco educativo formal y los elementos recibidos en la familia. En ambos casos se observan marcadas inequidades de oportunidades y logros. Las concreciones educativas de los sectores de los últimos quintiles de la distribución de ingresos son marcadamente menores y la calidad de la educación que reciben es inferior. En cuanto a las familias, investigaciones recientes señalan que su peso sobre el desempeño educativo es muy relevante (CEPAL, 1997) e identifican cuatro variables influyentes: el clima educativo de la casa, los ingresos del hogar, el grado de hacinamiento y la organicidad del núcleo familiar. En todos esos planos se advierten las desventajas de los sectores más desfavorecidos económicamente. La carga de capital educativo que portan los padres es limitada, los ingresos reducidos, el grado de hacinamiento puede ser alto en un continente donde el déficit de vivienda se acerca a los 50 millones de unidades. Cerca del 30% de los hogares de la región corresponden actualmente a familias encabezadas sólo por la madre. En la mayor parte de los casos, los hogares con mujeres solas como jefas de hogar son, en América Latina, hogares pobres. Las dificultades socioeconómicas han tensado al máximo las posibilidades de mantener el equilibrio familiar. Como se ha diagnosticado (Katzmann, 1992) la deserción del miembro masculino se halla fuertemente ligada a ellas. Las dos fuentes de formación de capital humano (escuela y familia) presentan marcadas deficiencias en los estratos pobres y dan lugar a acumulaciones reducidas, que colocan a los miembros de grupos pobres en serias dificultades ante el mercado de trabajo.

e. Los factores anteriores y otros determinan posibilidades muy diferenciadas para ingresar al mercado de trabajo.

Las elevadas tasas de desempleo abierto de la región están estrechamente correlacionadas con los estratos sociales, demostrando el funcionamiento activo de patrones de inequidad subyacentes y reforzándolos. Ello se aprecia en el cuadro siguiente:

Puede verificarse en los cinco países examinados que el desempleo es mucho mayor en los primeros deciles que corresponden a los más pobres según la estructura de distribución de ingresos. La posibilidad de ser desempleado de quienes integran el 30% más pobre multiplica en todos los casos por muchas veces la posibilidad similar del 30% más rico.

f. En materia de empleo se ha desarrollado una creciente brecha de oportunidades que discrimina particularmente a los grupos jóvenes.

Entre ellos, las tasas de desempleo son fuertemente superiores a las tasas de desempleo promedio, como puede apreciarse a continuación:

Cuadro 8

TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LOS JOVENES

ZONAS URBANAS

País	Sexo	Tasa de Desempleo, Total de Población	de Tasa de desempleo, de la población entre 15-24 años
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 Minujim, A. "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Bustelo y Minujín, Todos entran, UNICEF, Santillana, 1998)

g. El mercado de trabajo se ha ido segmentando crecientemente con clara dirección a acentuar las brechas.

Un análisis reciente (Kritz, 1997) establece una sugerente tipología, concebida en función de la Argentina pero con importantes posibilidades de aplicación a muchas otras realidades nacionales de la región. Advierte en los nuevos mercados de trabajo las siguientes situaciones básicas:

- De acuerdo al grado de protección legal del trabajador: protegido-no protegido
- Según la naturaleza de la relación de trabajo: regular-casual
- Según el tipo de contrato de trabajo: permanente-temporario
- De acuerdo al estrato de inserción: formal-informal
- Según el status legal: de superficie-subterráneo

Utilizando esta tipología de situaciones, Kritz distingue tres grandes categorías de trabajo:

- Buena calidad laboral: empleos estables y protegidos (con seguridad social)

Patrón

Cuenta propia regulares con capital

Asalariados estables en blanco

- Calidad laboral restringida: empleos que carecen de estabilidad o de protección

Cuenta propia regulares sin capital

Asalariados no estables en blanco

Asalariados estables en negro

•Baja calidad laboral: empleos que carecen tanto de estabilidad como de protección

Asalariados no estables en negro

Cuenta propia cuasi-asalariados (trabajadores por cuenta propia que no tienen capital y trabajan para un solo cliente)

Trabajadores ocasionales

Servicio doméstico asalariado

Servicio doméstico por horas

Trabajadores sin salario

La exploración estadística detallada de estas categorías probablemente encuentre correlaciones significativas con las grandes líneas de los patrones de inequidad de la región. Los sectores de bajos ingresos están crecientemente restringidos a la desocupación o a los empleos de baja calidad laboral. Las exigencias en términos de calificaciones de los empleos de buena calidad laboral los hacen inaccesibles para porcentajes significativos de la población. Por ejemplo, en Brasil, el 70% de la mano de obra activa urbana ha cursado menos de 10 años de educación; o sea, no ha terminado estudios secundarios que sería un requisito mínimo para acceder a empleos de buena calidad. Por otra parte, las brechas salariales entre estos diferentes tipos de inserción laboral aumentan crecientemente. Según CEPAL (1997), quienes trabajan en la economía informal lo hacen durante más horas pero ganan en promedio el 50% de los que trabajan en empresas modernas. Asimismo, las diferencias salariales entre los profesionales y técnicos y los trabajadores en sectores de baja productividad crecieron de un 40 y a un 60% entre 1990 y 1994. Un sector particularmente perjudicado ha sido el de los que ganan el salario mínimo. Además de su exigüidad, el valor real de dicho salario se redujo en casi un 30% entre 1980 y 1995.

De acuerdo a Lora (BID, 1998), las brechas salariales han ido aumentando con tal intensidad en la región que hoy pueden estimarse como las mayores del mundo: duplican a las de los países desarrollados que son similares a las existente entre empleados de oficina y trabajadores manuales de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán. Otros países en desarrollo de Asia y Africa tienen brechas mayores a éstos, pero menores a las de América Latina. La evolución puede apreciarse en el gráfico siguiente:

Gráfico 2

SALARIOS RELATIVOS EMPLEADOS CAL./ OBREROS Y OPERATIVOS

Países Desarrollados = 1

Como se advierte, las diferencias comenzaron a aumentar agudamente en América Latina hacia fines de los 80, superando a las de los Tigres Asiáticos y a las de otros países en desarrollo.

En una visualización general de lo sucedido en los mercados laborales de la región entre 1990 y 1996, la OIT analizó las tendencias verificadas en los 16 países más poblados de la región y obtuvo un indicador compuesto por cinco variables: desempleo, informalización, salarios industriales, salarios mínimos y productividad. En 11 de esos países, el indicador revela tendencias regresivas o estancamiento.

h- La inequidad social y económica puede tener consecuencias en múltiples planos de la vida cotidiana.

Una expresión severa de sus efectos en las capacidades de funcionamiento básico a las que se refiere Amartya Sen es la que se da en las poblaciones más afectadas por el ascenso de la violencia. La región registra un aumento considerable de los indicadores de criminalidad en los últimos años. En términos comparativos internacionales, se considera que una tasa de criminalidad moderada, como la registrada en buena parte de Europa Occidental, es inferior a cinco homicidios anuales cada 100.000 habitantes. América Latina, según las estimaciones (Ratinoff, BID, 1996), cuadruplica holgadamente dicha tasas configurando un escenario de criminalidad epidémica. En él, la criminalidad se está instalando profundamente y expandiendo, siendo su base grupos organizados. The Economist (1996) señala que todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que 10 años atrás. Todo ello deteriora la calidad de vida de la población, creando inseguridades de diverso orden. Este proceso se vincula con el ascenso de los mencionados escenarios de pobreza y de severas dificultades ocupacionales.

Ante los nuevos riesgos, los sectores de ingresos altos y medios se defienden redoblando las inversiones en seguridad. Las posibilidades de los sectores desfavorecidos no son las mismas en este plano. José Weinstein (1997), analizando la situación que al respecto tienen las poblaciones marginales urbanas de Santiago de Chile, sugiere que habría que construir, como nuevo indicador de inequidad, el grado de vulnerabilidad y de indefensión ante el avance de la criminalidad. Estas poblaciones marginales sufren fuertemente el embate criminal, pero no acceden a la creación de barreras protectoras como los otros estratos. Las consecuencias se dan en distintos planos, entre ellos, la existencia en zonas marginales de tasas de criminalidades muy superiores a los promedios nacionales. Pero además, resalta el investigador, un aspecto central en el caso analizado, que se repite con sus características en otras realidades, es que el modo de vida pobre pero digno de estas poblaciones va siendo suplantado por los avances de grupos criminales. Según describe, se crea una nueva estructura de poder, invisible desde el exterior, que coexiste junto a la oficial. Se trata de individuos y grupos reducidos que pasan a disponer de un fuerte control físico y cotidiano sobre el resto de los pobladores. Son los narcos y las bandas delictuales locales. Disponen del poder de la fuerza ejercida o virtual (amenaza) para imponer conductas, perjuicios corporales, o sobre los bienes de algunos, fijación implícita de zonas y horarios en que no es posible desplazarse, condicionamientos de los vínculos con terceros externos (ley del silencio). Aparece una pobreza urbana y dura diferente a las tradicionales. En función de ello afirma: probablemente una de las tasas más inequitativas y regresivas imaginables sería la que relacionase la magnitud de los daños y violencias que sufren los diferentes grupos sociales respecto de los recursos que tienen para protegerse o recuperarse de sus efectos negativos.

Se ha revisado la magnitud y profundidad de la inequidad en América Latina y recorrido someramente algunas de sus áreas de expresión. Siendo una tendencia presente en gran parte de la historia de la región y productora de los múltiples efectos regresivos detallados en las secciones anteriores, surge naturalmente el interrogante de por qué se agravó en las dos últimas décadas, como lo indican las cifras disponibles. Este es un campo de análisis en sí mismo, que debe llevar a incursiones sistemáticas sobre el funcionamiento de las estructuras productoras de inequidad en el continente. Algunos investigadores del tema sugieren ciertas pistas que deberían considerarse en el análisis. Albert Berry en su reciente trabajo *The income distribution threat in Latin America* (1997) explora detalladamente las correlaciones observables entre los grandes cambios macroeconómicos realizados en la región y el empeoramiento de las desigualdades. Inicia su exploración indicando: La mayoría de los países latinoamericanos que han introducido reformas económicas promercado en el curso de las últimas dos décadas han sufrido también serios incrementos en la desigualdad. Esta coincidencia sistemática en el tiempo de los dos eventos sugiere que las reformas han sido una de las causas del empeoramiento de la distribución. Estima que hay un aumento del coeficiente de Gini que va a de 5 a 10 puntos acompañando las reformas y que pareciera que ello resulta de un salto en la participación en el ingreso total del 10% más rico, particularmente y dentro de él, del 5% más rico, o del 1% más rico, a costa de las pérdidas de la mayoría de los deciles más pobres. Altimir (1994), tras analizar los casos de 10 países de la región, considera que hay bases para suponer que la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de política pública de estas economías pueden implicar mayores desigualdades de ingresos.

Una Comisión integrada por personalidades de la región y presidida por Patricio Aylwin (CEPAL, PNUD, BID, 1995) que evaluó detenidamente la situación social de la región y estableció tendencias en similar dirección a los investigadores anteriores, destaca: aun cuando la pobreza es un problema de larga data en la región, los procesos de ajuste y reestructuración de los años ochenta acentuaron la concentración del ingreso y elevaron sus niveles absolutos y relativos. Desde otra perspectiva, enfocando los comportamientos de las elites, Birdsall, Ross y Sabot, analizan comparativamente los casos de América Latina y el Sudeste

Asiático y señalan: en América Latina las elites gobernantes aparentemente se vieron menos impulsadas a percibir un vínculo entre su bienestar futuro y el futuro bienestar de los pobres; en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas adoptadas fueron congruentes con la percepción opuesta, o sea que las elites podrían prosperar independientemente de lo que ocurriera con quienes se hallan en el tercio inferior de la distribución del ingreso.

Algunas de las causas centrales por las que América Latina se convirtió en el antiejempló obligado en esta materia crucial parecen hallarse en exploraciones como las mencionadas. Urge abordar el tema para poder extraer conclusiones en términos de acción hacia el futuro.

En busca de respuestas

Silenciosamente, los procesos de inequidad sumarizados crean profundas dificultades estructurales a las sociedades latinoamericanas. La inequidad atenta contra el crecimiento económico sostenido. Como se ha verificado, las condiciones iniciales de inequidad predicen severos bloqueos para el crecimiento a través de los mecanismos antes identificados. Entre otros aspectos, limitan el uso social de las capacidades productivas de un amplio sector de la población.

La inequidad obstruye el desarrollo social. Sus estructuras acotan y reducen la participación de los pobres en el crecimiento. Los estimados sobre pobreza innecesaria antes referidos, dan cuenta de sus impactos. Es posible, incluso, que la situación sea más severa aún que la que surge de difundidos estimados internacionales, si se considera que su frecuente base de medición está sujeta a las serias reservas de diversos especialistas. Así Londoño y Szekely (1997) mencionan que la mayoría de la literatura emplea dos definiciones de la línea de pobreza. Para medir pobreza extrema, toma como línea a las personas que reciben menos de un dólar diario (PPP ajustado 1985), y para medir pobreza moderada a quienes reciben menos de dos dólares diarios (PPP ajustado 1985). Se argumenta usualmente que este standard facilita la comparación internacional de la pobreza. Los autores subrayan al respecto: esta metodología tiene la ventaja de permitir la comparación entre países, pero debería tenerse en cuenta que su aplicación puede dejar afuera a personas que, de acuerdo a las características del país, deberían ser clasificadas como pobres. Debería también considerarse que la aplicación de líneas nacionales específicas de pobreza en los países de América Latina y el Caribe sistemáticamente arroja estimaciones de pobreza mayores que las obtenidas con este método. La pobreza real, medida con líneas nacionales, resulta mayor que la informada por la metodología convencional.

La inequidad pronunciada de América Latina crea, asimismo, serias tensiones sociales y genera tendencias desestabilizadoras. La población de la región tiende a tomar conciencia de la gravedad de las polarizaciones y no las acepta. Según datos del LatinBarómetro (1995), en una medición realizada en varios países, quienes consideran que la riqueza está injustamente distribuida (bastante injusta y muy injusta), ascienden a más de los dos tercios de los encuestados en Brasil y en Paraguay, 78% y 76%, respectivamente; a continuación están los mexicanos, 68%, los venezolanos, argentinos y uruguayos, cada uno de ellos con el 66%; por último están los chilenos, con el 61%. Esa amplia disconformidad ha de ser un elemento influyente en la pérdida de credibilidad de las autoridades, partidos políticos y otras instituciones que se observa en áreas de la región. Mediciones posteriores (LatinBarómetro 1996 en adelante) evidencian una correlación entre países con mayor polarización y grado de descreimiento en las instituciones.

En las dos últimas décadas han ido quedando atrás diversas ilusiones respecto a la inequidad. Hubo teorías económicas que sostuvieron que la inequidad era una etapa transitoria de la curva, que después iría atenuándose; pero ello no sucedió, se acentuó. En el marco del denominado modelo del derrame, se creyó que si la sociedad realizaba los máximos sacrificios para asegurar estabilidad, equilibrios macroeconómicos y competitividad, el crecimiento -a través del trickle down effect (derrame, chorreo)- llegaría a los sectores más desfavorecidos y los sacaría de la pobreza. La realidad refutó severamente la existencia de este efecto. Siendo imprescindible que una sociedad alcance estabilidad macroeconómica, competitividad y crecimiento, ello no garantiza un derrame.

Desde múltiples ángulos, análisis cercanos desmienten que el desarrollo funcione de ese modo. Los estudios de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano en más de 130 países no encontraron corroboraciones para los supuestos del derrame. El Banco Mundial ha llegado a similar conclusión en informes recientes (1995). Un respetado medio masivo, el New York Times (1997) editorializa: Unos pocos años atrás, a pesar de las advertencias de numerosos economistas, políticos en América Latina y

Washington asumían que el crecimiento económico solo tomaría cuidado aún de los latinoamericanos más pobres. Mucha gente lo creía. Ya no creen más. El crecimiento ha sido demasiado lento y en América Latina, que tiene la mayor brecha entre ricos y pobres, las ganancias han ido principalmente a los ricos. Se compran demasiados teléfonos celulares y no suficiente arroz.

Las ilusiones fundadas en modelos de análisis como la U invertida y la teoría del derrame han demostrado ser infundadas y provocar altísimos costos sociales. El problema del desarrollo es más complejo y excede a estas visiones que lo simplifican. El pensamiento reciente reconoce cada vez más la necesidad de superar la visión del desarrollo social como consecuencia del desarrollo económico y poner el foco en las múltiples y complicadas interrelaciones entre ambos. En estas nuevas lecturas³ ambos desarrollos se potencian mutuamente. El crecimiento es imprescindible para viabilizar al desarrollo social, pero éste es decisivo para que exista un crecimiento sostenido.

Asimismo, se enfatiza la necesidad de ampliar totalmente las dimensiones del análisis. Siendo las variables económicas indispensables, el tema del desarrollo es polifacético y deben incluirse necesariamente variables de otros campos si se aspira a actuar de modo efectivo. Entre otros, Atkinson (1998) señala que para adquirir validez, el análisis de la inequidad debe integrar la dimensión política y la de las normas sociales. Afirma: la evolución de la desigualdad no puede ser explicada solamente en términos de ingresos de la producción; la divergencia de las experiencias nacionales está reflejando diferencias en las políticas gubernamentales y en las instituciones sociales. Efectivamente, los procesos políticos, las luchas de poder, las asimetrías en la capacidad de presión de los diversos sectores, la conformación de las estructuras políticas y otros aspectos de lo político juegan un rol esencial en los desarrollos económicos; entre ellos, los relativos a la desigualdad. Así puede observarse que las posibilidades de actuar sobre la inequidad son muy diferentes en los regímenes autoritarios que en los democráticos. En los primeros, entre otros aspectos, será muy restringida la capacidad de articular intereses legítimos en su contra y a favor de reglas de juego justas. La concentración de poder que normalmente suponen inclinará las decisiones hacia el entorno autoritario, propiciando la patrimonialización y las inequidades marcadas. También serán campo ideal para el florecimiento de procesos de corrupción en escala, dada su falta de control público. Entre otros casos recientes, el régimen de Suharto en Indonesia, uno de los países más poblados del mundo, derribado por la presión de la población, expresaba nítidamente estos mecanismos de ultra concentración económica y corrupción en grandes proporciones a favor del poder. Esas realidades políticas condicionaban el funcionamiento económico. En los sistemas democráticos es posible articular continuamente los intereses legítimos de diversos sectores sociales para presionar por cambio en mejora de la equidad. La corrupción, que en sí misma es una fuente formidable de creación de desigualdad, tiene como contrapesos las obligaciones de rendir cuentas, la opinión pública, los medios de información y la ciudadanía organizada de diversas formas. Parece relevante tener en cuenta la recomendación de Alessina y Perotti (1994): la economía sola no puede explicar las enormes variaciones entre los países en crecimiento y más generalmente en resultados económicos y elecciones de políticas. La economía política es el resultado de luchas políticas dentro de la estructura institucional. El investigador empíricamente orientado y el asesor en políticas deben estar bien conscientes de cómo la política influye el proceso de elaboración de políticas".

Las normas sociales, a su vez, tienen importante peso en los procesos económicos reales. Así, por ejemplo, las actitudes prevalentes en una sociedad respecto a las brechas salariales, las diferencias educativas o la desocupación influirán fuertemente sobre las políticas que se adopten.

Desde esta perspectiva (la visualización integradora que no escinde lo económico y lo social ni subordina este último plano a un rol secundario y que pone en marcha un abordaje que supere reduccionismos puramente economicistas para comprender los problemas existentes y enfrentarlos) están surgiendo renovadas estrategias de acción en cuanto al desarrollo en general y la inequidad en especial. La inequidad, marginada en el modelo del derrame y postergada en los análisis reduccionistas, reaparece en estas perspectivas como una línea central de los bloqueos al desarrollo, productora de desajustes múltiples que se van imbricando y tienden a reproducirla.

¿Es infrentable la inequidad? ¿No constituye una especie de fatalidad histórica inexorable? ¿O, como abogan algunas voces, encararla activamente no perturbará severamente las posibilidades de crecimiento económico?

La realidad, único patrón verificador de la bondad de las teorías, señala que hay países que practican políticas sistemáticas de mejoramiento de la equidad en sus sociedades, que derrotando toda visión fatalista logran resultados efectivos y que no sólo no bloquean su crecimiento económico, sino que -por el

contrario- lo han favorecido de modo muy relevante, generando círculos virtuosos de crecimiento cuyos resultados han sido estimulantes. Así, entre las sociedades con algunos de los coeficientes de Gini más bajos, se hallan las que integran el llamado Modelo Escandinavo: Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia⁴, el Canadá, países de Europa Occidental como Holanda, y Bélgica. Todos ellos son líderes en competitividad económica, tienen un dinámico progreso tecnológico, estabilidad macroeconómica, altas tasas de crecimiento en el largo plazo y cifras favorables en equidad. Su preocupación respecto a ella ha sido permanente. Entre muchísimos otros aspectos citables, Suecia tiene un Ministerio para la Equidad que ha influido en el logro del más alto nivel mundial de equidad de género. También Japón, Corea, Israel, entre otros, adoptaron políticas que favorecieron la equidad y lograron muy relevantes resultados económicos de largo plazo. Amartya Sen (1992) refiere en sus investigaciones cómo Costa Rica y el Estado de Kerala, en la India, ambos con muy limitados recursos económicos iniciales, han logrado dar a sus poblaciones altos niveles de esperanza de vida, educación, salud y desarrollo humano en general basándose en políticas que favorecieron activamente la equidad.

La equidad no responde a determinismos históricos insalvables y es, por tanto, enfrentable. Encararla, no sólo es una tarea propia del ideario de cualquier democracia que debe garantizar igualdad de oportunidades, sino -según lo verifican numerosas investigaciones recientes- un motor fundamental para el crecimiento.

¿Cuáles serían las estrategias apropiadas para abordar el problema en América Latina? Están apareciendo significativas líneas de trabajo en el marco de lo que la Cumbre Social Mundial de Copenhague perfiló como un nuevo modelo de desarrollo, el modelo de desarrollo compartido que se basa en la participación de todos los integrantes de la sociedad, sin exclusiones. Excede al objetivo de este trabajo explorarlo detalladamente. Esa exploración constituye el gran desafío abierto para avanzar en la lucha contra la pobreza y por el desarrollo real en América Latina y plantea una enorme tarea colectiva. Señalaremos resumidamente algunas de las líneas que de acuerdo a los análisis sobre las causas de la inequidad deberían ser centrales en la acción. A ellas deben sumarse muchas otras, pero éstas son claramente relevantes e ilustran sobre la vasta agenda concreta en la que se puede avanzar dentro del área.

a. La creación de capital humano aparece como un punto central de un modelo de desarrollo renovado y de mejoramiento de la equidad en tanto:

- Tiene efectos positivos en el nivel personal, familiar y de las Naciones.
- Es vital para la productividad y la competitividad.
- Se le atribuye un porcentaje considerable de las tasas de crecimiento económico.

Al respecto, la matrícula escolar ha aumentado considerablemente en la región y ello es altamente positivo. Pero hay tres problemas muy serios: deserción, repetición y calidad. El 50% de los niños deserta antes de terminar la primaria. Las tasas de repetición son de las mayores del mundo. La calidad de las escuelas está ligada a factores como el número de horas anuales de clase, la remuneración de los maestros, la inversión en infraestructura y en materiales. En todos ellos, la escuela pública que congrega a la gran mayoría de los niños, está en manifiesta inferioridad respecto a la privada. El acceso a educación de buena calidad pasa a ser sólo permitido a un reducido sector social.

Superar estos problemas requerirá ponerlos en foco y diseñar estrategias apropiadas a su naturaleza. En principio, es muy importante continuar con la política de extensión de la cobertura; ya que aún quedan amplios grupos de población fuera de la matriculación en primaria. Pero, como se vio, eso no basta. Se requiere una vigorosa política que reduzca la deserción y la repitencia y que eleve la calidad, al tiempo que fortalezca activamente la escuela pública. Ello implica recursos adecuados y acciones concretas en las áreas de la profesión docente, revisión curricular, materiales de trabajo e infraestructura.

La situación de los maestros es un eje básico de la cuestión. Se necesita una profesión docente socialmente jerarquizada, apropiadamente remunerada y que se constituya en una alternativa de trabajo atractiva para las nuevas generaciones, en tanto abra posibilidades de progreso y crecimiento profesional. Esa ha sido una de las estrategias maestras empleadas por las sociedades que alcanzaron un estado avanzado de la educación. Así, en diversos países de Europa Occidental, los maestros tienen sueldos superiores al promedio de la población. En Israel, un país con muy buenos standards educativos, el gobierno de Rabin decidió, sin embargo, en 1994, hacer una gran reforma educativa hacia el Siglo XXI. Para ello, elevó en un

33%, en términos reales, el presupuesto de educación nacional. Entre los aspectos claves se incrementó sustancialmente la remuneración de los maestros, se agregaron a su jornada de trabajo tres horas pagas destinadas a entrenamiento en sistemas pedagógicos avanzados y se introdujo la informática en todas las aulas. El país pasó a invertir en educación el 9% del Producto Bruto Nacional.⁵ Corea invierte casi el 10% del Producto Bruto Nacional en educación. Estos cuadros contrastan con la situación de los maestros en América Latina. Numerosos análisis de reputados especialistas coinciden en el diagnóstico. Entre ellos, Puryear (1997) describe el estado crítico de las remuneraciones y los desestímulos al ingreso a la profesión del siguiente modo: Se ha permitido el deterioro de la profesión docente. Los profesores de todos los niveles educativos están generalmente mal formados, peor pagados, y tienen pocos incentivos para la excelencia profesional y el perfeccionamiento. Un tercio de los profesores de la región carece de certificados o de grados profesionales (Banco Mundial, 1993). En los colegios rurales del nordeste brasileño, sólo el 40% de los profesores han completado la enseñanza básica (Harbison y Hanunshek, 1992). En México, los profesores fueron uno de los pocos grupos ocupacionales que sufrieron la baja de un decil de sus salarios con respecto a otros durante los ochenta (de Ibarrola, 1995). Los bajos salarios y las condiciones precarias han empeorado particularmente el reclutamiento de nuevos profesores. La investigación reciente sugiere que aquellos que entran a programas de adiestramiento docente, tienen desempeños académicos desproporcionalmente bajos.

German Rama (1993) historia la evolución del proceso de deterioro y los escenarios previsibles: formar un buen cuerpo de maestros para todas las escuelas y un buen sistema de orientación y supervisión, enmarcado el todo en una ética de la función del maestro en la sociedad, llevó en algunas sociedades un esfuerzo de medio siglo. Políticas de ajuste económico que, sin proponérselo intencionalmente, pauperizaron a los maestros, dejaron de mantener y construir locales escolares y hacinaron a los niños, promovieron una profunda crisis de la profesión de maestro. Los mejores profesores buscaron ocupación en otra parte, los que quedaron se burocratizaron y dejaron de creer en lo que hacían -porque a través de las políticas públicas, se desvalorizó ese noble acto de enseñar a los niños-, los jóvenes capaces no quisieron ir a formarse a los institutos normales y, en algunos países, es posible que en el futuro inmediato no haya jóvenes profesionales para sustituir a los antiguos que se retiran o abandonan y se vuelva a una enseñanza con maestros sin título.

La superación de estos procesos que afectan severamente la calidad requiere políticas orgánicas. Algunos países de la región las han diseñado, puesto en práctica y están obteniendo resultados.

Durante sus cincuenta años de democracia, Costa Rica ha considerado a la educación como un gran proyecto nacional. Consensuadamente, sus fuerzas políticas han defendido la escuela pública y trabajado de modo permanente en su mejora. En 1997, el Congreso aprobó una reforma constitucional que incorpora una cláusula que obliga a los gobiernos a invertir en educación no menos del 6% del Producto Bruto Nacional, porcentaje muy superior al de la mayoría de los países de América Latina. Sus logros educativos han incidido en que ocupe una de las primeras posiciones de la región en las estadísticas de desarrollo humano y la calidad de su sistema educativo se ha convertido en uno de los elementos centrales que han atraído recientemente inversiones tecnológicas de punta en gran escala hacia ese país.

Uruguay, donde la educación ha sido una prioridad de la democracia durante todo este siglo, realiza actualmente una amplísima reforma educativa que tiene entre sus metas avanzar hacia la universalización de la educación preescolar (Rama, 1998). Mientras en América Latina sólo el 14% de los niños asiste a preescolar, instancia educativa considerada crucial en el mundo de fines del Siglo XX por su peso en la formación de las estructuras básicas, Uruguay que multiplica varias veces ese nivel, se propuso, no obstante, universalizar el preescolar para el 2000. Asimismo, hay en marcha uno de los más ambiciosos programas de jerarquización y desarrollo de la profesión docente.

En Chile, según Anninat (1998), la democracia dio alta prioridad a la educación e inició una serie de programas para mejorar su calidad y equidad: aumentó considerablemente los presupuestos educativos, reforzó la dotación de materiales e instaló computadoras en todas las escuelas secundarias y en el 50% de las primarias. Asimismo, puso en marcha el Proyecto Montegrande, un vasto programa de renovación curricular y educativa. Las reformas pusieron especial énfasis en el fortalecimiento de la profesión docente: desde 1990 a hoy, el sueldo real de los maestros aumentó en un 80%, se crearon premios a la excelencia docente, becas para perfeccionamiento en el exterior y se mejoró la formación inicial de los trabajadores de la educación.

En todos estos países se despliega una enérgica política tendiente a mejorar la calidad de la educación

pública y a aumentar la cobertura. Sus medias de rendimiento superan a las deficientes medias de la región y señalan la necesidad y viabilidad de caminar en esa dirección.

Otra base de sustentación esencial del desarrollo de capital humano se halla en campos como la nutrición y la salud, donde -como se ha visto- la región presenta déficits en aspectos básicos.

Asegurar un acceso universal a una nutrición adecuada y a un sistema de salud público de buena calidad, son metas que deben estar al tope en el momento de asignar recursos. Dado que se hallan en todas las Constituciones de los países y en la esencia de la promesa de igualdad de oportunidades de la democracia, deberían convertirse en realidades a través de acciones concretas. Sin avanzar en estos campos, será precaria la posibilidad real de mejorar los niveles educativos. Las altas tasas de deserción y repetición, por ejemplo, según indican las investigaciones en Centroamérica, tienen uno de sus motivos principales en la desnutrición de los numerosos alumnos pertenecientes a familias desfavorecidas.

b. La creación de capital humano se realiza tanto en el sistema educativo como en la familia, dos grupos que interactúan.

Ya se ha visto cómo las características de la familia inciden fuertemente en el desempeño educativo de los niños. Pero, por otra parte, la familia en sí es formadora en las etapas más básicas del desarrollo. Junto a sus trascendentales roles afectivos, cumple un papel decisivo en la estructuración de la personalidad, en la formación de los criterios de discernimiento ético, en la conformación de capacidades para el razonamiento creativo y crítico⁶ y proporciona las bases para incorporar pautas de comportamiento en el campo de la salud preventiva. Su influencia es determinante en la dotación de capital humano de niños y jóvenes. Mejorar la equidad requiere aplicar vigorosas políticas que fortalezcan la unidad familiar, hoy agobiada en América Latina por los embates de la pobreza y las tensiones que crean la búsqueda y el mantenimiento de fuentes de trabajo e ingresos.

Reconociendo el papel clave de la familia, diversos países avanzados han ido expandiendo cada vez más sus políticas protectoras de las mismas. En Europa Occidental, ellas incluyen el cuidado médico público que garantiza todos los aspectos del embarazo y del parto para asegurar la salud de la madre y del niño por nacer, licencias especiales para madres y padres (van de 3 meses en Portugal hasta 7 meses en Dinamarca), preservación de la ocupación de la madre, subsidios por hijo y desgravaciones fiscales. En América Latina la política social debería tomar como un objetivo en sí la protección y fortalecimiento de la unidad familiar reforzando y ampliando los programas existentes y generando programas innovativos adaptados al tipo de problemas concretos que se plantean en las familias desfavorecidas.

c. A fines del siglo, el capital social ha devenido en una categoría fundamental en los análisis sobre el desarrollo.

Investigaciones como las de Putnam (1994), Coleman (1990) y trabajos recientes como los de Knack y Keefer (1997), han demostrado su peso en los resultados macroeconómicos, en la estabilidad política y en el desarrollo social. El capital social de una sociedad comprende, como se ha dicho, aspectos como valores compartidos, normas sociales, cultura, tasa de asociacionismo, es decir la capacidad de construir concertaciones, redes, sinergias, clima de confianza entre los diversos actores sociales, inteligencia de las instituciones, orientación al trabajo voluntario. Putnam concluye que la superioridad en la performance económica de Italia del Norte sobre la Italia del Sur tiene parte de su explicación en el mayor capital social que acumula la primera. Coleman dice que el capital social hace posible el logro de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia. Knack y Keefer corroboraron empíricamente que elementos básicos del capital social como la confianza y la cooperación social, tienen significativos impactos sobre el desempeño económico de los países.

América Latina requiere llevar adelante políticas sistemáticas que movilicen los inmensos activos latentes de la región en esta materia. Se necesitan programas activos en campos como la movilización de la cultura popular que puede tener múltiples funcionalidades para el desarrollo social, la promoción del asociacionismo, la apertura de canales concretos para la acción voluntaria. El voluntariado dimensión destacada del capital social, es intensamente promovido y juega un papel significativo en diversas sociedades avanzadas. En los países de Europa Occidental crece la participación de jóvenes en tareas voluntarias de desarrollo. En Israel, el 25% de la población aporta servicios voluntarios, la mayor parte de ellos de carácter social, generando el 8% del producto bruto nacional en bienes y servicios de esta índole. La potenciación del capital social contribuirá, por múltiples vías, a mejorar la equidad. Entre otros aspectos,

revalorizará la cultura popular, democratizará el acceso a la cultura, contribuirá a elevar la autoestima de los sectores desfavorecidos, incrementará su participación, afianzará y estimulará mecanismos de cooperación y creará vínculos de solidaridad actuantes al interior de la sociedad⁷.

A su vez, se ha determinado que la equidad contribuye a fortalecer el clima de confianza y las normas de cooperación ciudadana. Los estudios empíricos de Knack y Keefer (1997) han encontrado que existe correlación entre bajos niveles de desigualdad en un país y el desarrollo de dichos aspectos del capital social.

d. Privilegiar la educación, la familia, y el capital social, requiere una amplia concertación hacia el interior de las sociedades latinoamericanas.

Será imprescindible que haya cambios de valores y actitudes. Se debe avanzar para ello en la comprensión de que el crecimiento del capital humano y del capital social va a definir el perfil mismo de la sociedad y su calidad de vida, será decisivo para mejorar la equidad y, al mismo tiempo, se convertirá en una palanca poderosa del crecimiento económico. La expresión gasto social, que asocia la asignación de recursos a lo social con un gasto y que, con frecuencia, le agrega la connotación de que se distraen recursos de desarrollos productivos genuinos, no coincide con los hechos. Aplicar recursos a proteger nutricionalmente a los niños, a mejorar la calidad educativa, a fomentar la cultura popular o a impulsar el voluntariado, no es un gasto; es una inversión de alta tasa de retorno. Existen mediciones crecientes al respecto. La acumulación de capital humano y social que producen estas inversiones es decisiva para generar progreso tecnológico, competitividad y crecimiento sostenidos y para que mejore la equidad. Se impone en América Latina poner en marcha amplios Pactos Nacionales en esta materia.

e. El Estado debe cumplir un rol central en la promoción de estos Pactos Nacionales y en su efectiva implementación.

Crecientemente se piensa que al Estado deseable no se llega simplemente reduciéndole el tamaño; ya que la cuestión de fondo es que el Estado se centre en sus funciones históricas, las que imprescindiblemente debe cumplir y que, para hacerlo con eficiencia, cuente con la capacidad institucional necesaria. Entre estas funciones, claramente resalta la de trabajar por la equidad y el desarrollo social en general. Al respecto, se presentan múltiples planos de acción posibles. Uno de ellos es reforzar y eficientizar la inversión social. Otro, no desdeñable por cierto, es la asignación de recursos que contribuyan a garantizar los derechos mínimos de subsistencia de los más pobres. El informe de la Comisión presidida por Patricio Aylwin (1995) señala que aun cuando la relación crecimiento-empleo es clave para superar la pobreza, no se debe subestimar la importancia de las transferencias, servicios y programas específicos que, según estimaciones del BID y del PNUD (1993), pueden llegar a constituir cerca de la mitad de los ingresos de las familias pobres de la región. El gasto social tiene importancia crucial en la supervivencia de los hogares más carenciados y constituye, para algunos, la diferencia entre pobreza e indigencia. En otros casos menos extremos de familias que logran mantener una infraestructura doméstica, el gasto social puede evitar que desciendan por debajo de la línea de pobreza, en caso de producirse caídas importantes en los niveles salariales.

Un reciente análisis de la economía chilena (PNUD, 1997) resalta el efecto de los subsidios estatales sobre la equidad: Los subsidios monetarios cumplen un importante papel en mejorar la distribución de las oportunidades. En efecto, vista según quintiles de ingresos, la diferencia entre los extremos es, antes de las transferencias hechas por el fisco, de 14,4 veces. Luego de ellas la distancia se acorta a sólo 8,6 veces" (discurso sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministro de Hacienda, 1997).

Así como el Estado debe practicar una activa política de inversión social cuando los déficits del área son de la magnitud observable en América Latina, también es necesario que se efectúen todos los esfuerzos destinados a mejorar la calidad de la gerencia social aplicada. Ello implica rediseñar las estructuras institucionales hacia perfiles más abiertos, horizontalizados, orientados hacia los modelos de learning organizations; mejorar -por todas las vías- las coordinaciones hacia el interior de los sectores sociales y con otros sectores; aprender a conformar y gestionar redes interinstitucionales; descentralizar los programas sociales hacia las regiones y los municipios; propiciar activamente la participación de las comunidades carenciadas en todos los aspectos del diseño e implementación de los programas sociales; introducir una cultura gerencial avanzada y ajustada a los dilemas gerenciales propios de la acción en el campo social; establecer sistemas de monitoreo y evaluación en tiempo real; desenvolver concertaciones entre Gobierno, ONGs -sectores claves de la sociedad civil- y comunidades carenciadas para llevar adelante grandes programas de enfrentamiento de la pobreza y mejora de la equidad⁸.

El tema fiscal es otra cuestión ineludible por su modo directo de incidir sobre la equidad. Las fuentes fiscales de América Latina difieren marcadamente respecto a las de países como los de Europa Occidental. Mientras en ellos, casi dos tercios de la recaudación fiscal proviene de impuestos directos que gravan progresivamente a los contribuyentes según su patrimonio e ingresos y sólo un tercio de impuestos indirectos en donde el gravamen es regresivo al ser per capita (vg. impuestos al consumo), en América Latina la situación es inversa. Sólo un tercio viene de impuestos directos y dos tercios de los indirectos. Esta regresividad fiscal aumenta significativamente en la región dada las altas tasas de evasión que se originan principalmente en los sectores de mejor situación económica. Hay en el tema amplias líneas de trabajo por delante. Asimismo, el fisco debería alentar modalidades que incentiven la participación de las empresas y de la sociedad civil en los programas sociales.

f. El empleo es un campo crucial para mejorar la equidad.

Como fue dicho, el mayor desempleo afecta a los estratos más pobres. Comparando, se observa que algunos de los mejores resultados en la lucha contra el desempleo se obtuvieron mediante estrategias de crecimiento de abajo para arriba. Con modalidades muy diversas, países como Japón, Corea, Italia, Israel crearon empleo apuntalando a la pequeña y mediana empresa, a la que le facilitaron garantías y le brindaron apoyo crediticio y asistencia tecnológica. Así se conformó una base productiva dinámica generadora de empleo dirigido especialmente a los sectores más desfavorecidos. En América Latina, el internacionalmente reconocido Programa Bolívar logró crear múltiples redes que involucran a gobiernos, bancos, universidades y otros relevantes actores sociales y que se dedican a fortalecer, proyectar crecientemente y posibilitar a las PYME el acceso a mercados mundiales. Los impactos obtenidos en todos esos aspectos han sido de gran consideración⁹. El fortalecimiento de la pequeña y media empresa rural también puede jugar un rol relevante en este crecimiento desde la base. En general, la región requiere potenciar sus actividades productivas que demanden mano de obra intensiva y exportaciones con fuerte carga de empleo.

Junto a ello pueden hacerse significativos aportes desde iniciativas innovadoras como los programas que vinculan a los jóvenes con dificultades laborales y al mundo de las empresas; por ejemplo, el exitoso Chile Joven, los dirigidos específicamente a incorporar productivamente a las mujeres solas, jefas de hogar, que se desarrollan en Costa Rica¹⁰, etc.

La experiencia enseña que el enfoque puramente técnico no garantiza el éxito de estos programas. Aunque es imprescindible capacitar a los jóvenes desempleados o a las mujeres humildes que son jefas de hogar en habilidades que les permitan ingresar en la producción, quienes conforman grupos vulnerados por largos períodos de desocupación también necesitan que los programas los ayuden a recuperar la confianza en sí mismos, la autoestima y a creer en su potencial.

Estos y otros son los caminos que una democracia puede y debe transitar para atacar la inequidad, un tema clave para definir el perfil de la sociedad latinoamericana en el siglo XXI. Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial (1998), plantea la necesidad de lo que llama un consenso post-Washington cuyas metas resume con estas palabras: Buscamos incrementos en los niveles de vida incluyendo mejoras en salud y educación, no solamente incrementos en el Producto Interno Bruto 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.

La inequidad es uno de los obstáculos más formidables para metas como las mencionadas. Los costos que se pagan por ella son enormes y entorpecen el camino al crecimiento. Como señalara Birdsall (1997): es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser más del 3 ó 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 percentiles más bajos de ingresos.

Los procesos de polarización social en curso están reemplazando en América Latina el perfil de sociedad dual, donde áreas de modernidad coexisten con áreas de atraso, por otro perfil de sociedad integrada por dos grupos básicos: los incluidos y los excluidos.

Los procesos de exclusión van más allá de las divisiones trazadas por las dualidades y producen profundas segregaciones al cerrarle a un porcentaje significativo de la población el acceso a trabajos productivos, a una educación de calidad, a la cultura, al mercado. De ese modo, se van creando en las grandes ciudades

áreas para excluidos y áreas para incluidos con limitadas comunicaciones entre sí. Se multiplican en los excluidos destinos ineluctables de pobreza que se reproducen generacionalmente. Se debilita la unidad familiar, base de una vida humana plena. Los excluidos sienten temblar sus bases estratégicas de vida y su posibilidad de formar parte. ¿Por qué aceptar todo ello? Va contra las éticas pregonadas por Jesús y Moisés, tan decisivas en Occidente. Atenta contra el ideario del sistema democrático basado en la inclusión, en la apertura igualitaria de oportunidades. Crea tensiones muy profundas en las entrañas de la sociedad. Degrada su perfil general. La inequidad no es una ley de la naturaleza. La oleada de investigaciones recientes arroja evidencias empíricas abrumadoras al respecto. Resumiéndola, destacan Deininger y Squire (1996): Más que estar gobernada por una ley histórica inamovible, la evolución del ingreso y la desigualdad es afectada por las condiciones iniciales y las políticas posibles. ¿Dejaremos que siga minando el crecimiento, la democracia y la ética, o generaremos desde la democracia vastas concertaciones sociales para rescatar a los excluidos de América Latina y renovar sus esperanzas?

Bibliografía

Adelman, Irma y Sherman Robinson, 1998, "Income distribution and development", en Hollis, Chenery and T.N. Srinivasan, Ed. Handbook of Development Economics, Amsterdam.

Alessina, Alberto y Dani Rodrik, 1994, "Distributive politics and economic growth" en Quarterly Journal of Economics, MIT Press.

Alessina, Alberto y Roberto Perotti, 1994, "The Political Economy of growth: a critical survey of the recent literature", en World Bank Economic Review, Vol.8, No. 3.

Altimir, Oscar, 1994, "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", en Revista de la CEPAL, N° 52.

Alwyn, Patricio y otros, 1995, Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social, CEPAL/PNUD/BID.

Aninat, Eduardo, 1998, Addressing equity issues in policymaking: principles and lessons from the Chilean experience (Conference on Economic Policy and Equity, IMF).

Atkinson, A.B., 1998 Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries. (Conference on Economic Policy and Equity. IMF).

Bain, Katherine y Hicks, Norman, 1998, Building social capital and reaching out to excluded groups: the challenge of partnerships, (CELAM Meeting. The World Bank. Draft). Banco Interamericano de Desarrollo (BID/OCE). Documentos preliminares de trabajo, mimeo.

Banco Mundial., 1995, América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos. 1993, Reforma Social y Pobreza, BID/PNUD.

Benabou, Roland, 1996 "Inequality and growth", en Benabou R., Ben S., Rotenberg J., eds. NBER. Macroeconomics Annual, MIT Press.

Berry, Albert, 1997 "The income distribution threat in Latin America" en Latin American Research Review, Vol. 32, N° 2.

Birdsall, Nancy, Ross, David, y Richard Sabot, 1996, "La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina" en Gestión y Política Pública, CIDE, México.

Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis, 1997 "Asset inequality matters: an assessment of The World Bank's approach to poverty reduction" en American Economic Review.

Birdsall, Nancy, 1998, comentario sobre el trabajo de Yamada Kuchiki: "Enseñanzas del Japón" en Emmerij, L., Núñez del Arco, J. (comp.) El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID.

Burki, Shadid Javed, 1996, "Opening statement", en Poverty & Inequality. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. The World Bank.

Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto, 1998 eds. Todos entran, UNICEF, Santillana.

Caldera, Rafael, 1998, discurso inaugural de la 28ª Asamblea Anual de la OEA, Caracas.

CELADE/BID, 1996, Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina.

CEPAL, 1997, La brecha de la equidad.

Clarke G., 1992, More evidence on income distribution and growth, working paper, The World Bank.

Coleman, James, 1990 Foundations of social theory, Harvard University Press.

Commission of the European Communities, 1993, Toward a Europe of solidarity, intensifying the fight against social exclusion, fostering integration, Bruselas.

Deininger, Klaus y Lyn Squire, 1996 New ways of looking at old issues: inequality and growth, (unpublished) The World Bank, Washington.

Fields, Gary, 1989, Changes in poverty and inequality in developing countries, The World Bank, Research Observer 4.

Jiménez, Luis F. Y Ruedi, Nora, 1998, Stylized facts of income distribution in five countries of Latin America and general guidelines for a redistributive policy, CEPAL.

Kaldor, Nicholas, 1978 "Capital accumulation and economic growth", en Kaldor, Nicholas Further essays on economic theory, Holmes and Meier Publishers.

Katzman, Rubén, 1992 "¿Por qué los hombres son tan irresponsables?" en Revista de la CEPAL, Nº 46.

Knack, Stephen y Philip Keefer, 1997, "Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation" en The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXII, Issue, MIT Press.

Kris, Ernesto, 1997, "Empleabilidad y vulnerabilidad social". Buenos Aires, (mimeo), LatinBarómetro, Informes 1995 y 1996.

Kusnetz, Simon, 1970, Crecimiento económico y estructura económica, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

Londoño, Juan Luis y Szekely, Miguel, 1997 "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995" en Working Paper Series 357, BID.

Lora, Eduardo, 1998, Las mayores brechas salariales del mundo, en Políticas Económicas de América Latina, Nº3, BID.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996, Panorama Laboral, 1996, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998 Desarrollo Humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización, PNUD.

Puryear, Jeffrey, 1997, La educación en América Latina. Problemas y desafíos, PREAL.

Putnam, Robert, 1994 Para hacer que la democracia funcione, Ed. Galac, Venezuela.

Rama, Germán, 1993, en Reforma Social y Pobreza, BID/PNUD.

Rama, Germán, 1998, La reforma educativa en Uruguay, Administración Nacional de Educación Pública.

Ratinoff, Luis, 1996, "Delincuencia y paz ciudadana" en Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética,

violencia, y seguridad ciudadana. BID.

Ravallion, Martin, 1997, "Can high-inequality developing countries escape absolute poverty?" en *Economic Letters*, Vol. 56, N° 1.

Robinson, Sherman, 1976, "A note on the U-Hypothesis." en *American Economic Review* 66 (3).

Schiefelbein, Ernesto, 1995, Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe, Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo.

Sen, Amartya, 1998, Economic policy and equity: an overview, Conference on Economic Policy and Equity, IMF.

Sen, Amartya, 1992, *Inequality reexamined*, Harvard University Press.

Solow, Robert M., 1995, "Mass unemployment as a social problem", en Bassu, Pattanaik, y Suzumura, Choice, welfare and development, Clarendon Press, Oxford.

Stewart, Francis, 1998, "La insuficiencia crónica del ajuste" en Bustelo, E., Minujín, A. (eds), Todos entran. UNICEF, Santillana.

Stiglitz, Joseph, 1998, "Más instrumentos y metas más amplias; desde Washington hasta Santiago", seminario Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes, Academia Centroamericana.

Stiglitz, Joseph, 1996, "Some lessons from the East Asian Miracle." en *Research Observer*, The World Bank.

The Economist, November 1996.

The New York Times, May 6, 1997, "Growth's limits in Latin America."

Weinstein, José, 1997, "Desintegración y violencia urbana: una dimensión olvidada en el combate a la pobreza" en Bernardo Kliksberg, Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial, Fondo de Cultura Económica, 4ª edición.

1. Puede verse al respecto Londoño, Juan Luis, Szekely, Miguel. "Persistent poverty and excess inequality: Latin America 1970-1995." Working Paper, BID, octubre de 1997.
2. Puede verse al respecto Diana Alarcón, "Changes in the distribution of income in Mexico and trade liberalization", el Colegio de la Frontera Norte, México, 1994.
3. Ver, entre otros, el incisivo trabajo de Amartya Sen, catedrático de Harvard y Presidente de la Asociación Mundial de Econometristas: "Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI", incluido en Emmerij, Louis, Núñez del Arco, José (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI*, BID, 1998.
4. Puede verse un análisis en profundidad de las claves del funcionamiento histórico de dicho modelo en: Costa, Esping y Corpi, "El modelo escandinavo", incluido en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica, 41ª edición, 1997.
5. Pueden verse los contenidos de la reforma en Amnon Rubinstein, Shimshon Shoshani, Ministry of Education, "There is another way. The Government of Israel believes in education", 1994.
6. Puede verse sobre la influencia de la familia en la gestación de los procesos básicos de creatividad y criticidad, los trabajos de Naum Kliksberg, algunos de los cuales fueron aplicados en una experiencia

en gran escala de desarrollo de capacidades populares en este campo, el Ministerio de Estado que para esos efectos dirigió Luis Alberto Machado, en Venezuela. Entre los trabajos: "Elementos para una estrategia estructural en la formación de un profesional creativo", y "Aproximación a un análisis de los modelos de interacción y de las estrategias de pensamiento en el aprendizaje" (incluidos en Naum Kliksberg, La crisis pedagógica en las Universidades Latinoamericanas", Universidad Central de Venezuela, 1983; y Prácticas de interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias, Revista Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia, 1998).

7. El autor examina el tema de las potencialidades de la cultura para luchar contra la pobreza en "Cómo enfrentar los déficits sociales en América Latina. Acerca de mitos, dogmas y el papel de la cultura". En Bernardo Kliksberg, Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas perspectivas a nivel mundial, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, 1997.
8. El autor analiza en detalle el rol y diseño del Estado en lo social en Bernardo Kliksberg, Repensando el Estado para el Desarrollo Social, Reforma y Democracia, Revista del CLAD, N1 8, 1997.
9. Pueden verse al respecto Hugo Varsky (Secretario Ejecutivo del Programa Bolívar), "A modo de presentación" en Notas para un diálogo urgente, Programa Bolívar, 1994.
10. Puede verse una referencia detallada de los mismos en Rebeca Grynspan, Desarrollo humano: nuevo desafío para América Latina, Coloquio, N° 28, Congreso Judío Latinoamericano, 1997.

* Asesor de la ONU, OIT, BID, OEA, UNESCO, y otros organismos internacionales. Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización Estatal y Gerencia Social. Entre otras distinciones: Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires, Profesor Emérito de la Universidad de Congreso (Mendoza), Doctor Honoris Causa de la Universidad Baralt (Venezuela), y otras. Actualmente, Coordinador General del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID) (Washington, DC). Autor de 32 obras y numerosos trabajos de extendido uso internacional. Entre sus últimas obras: "Pobreza. Un tema impostergable" (Fondo de Cultura Económica), "Pobreza. Claves para una gerencia social eficiente" (Editorial Norma); "Social Management: some strategic issues" (United Nations, New York); y "El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional" (Fondo de Cultura Económica).

Nota: El autor agradece a Pedro Auger por su valiosa asistencia de investigación.