

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES**

**DOCUMENTOS / 17**

**DESIGUALDAD Y DESARROLLO EN  
AMERICA LATINA:**

**EL DEBATE POSTERGADO**

**Conferencia**

**Por**

**Bernando Kliksberg**

**Dirección Enlace de Recursos Institucionales  
Dirección General de Políticas Sociales  
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario  
Secretaría de Promoción Social - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

**GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**Jefatura de Gobierno**  
Dr. Fernando De La Rúa

**Vicejefatura de Gobierno**  
Dr. Enrique Olivera

**Secretaría de Promoción Social**  
Lic. María Cecilia Felgureras

**Subsecretaría de Gestión de la Acción Social**  
Dr. Justo Daniel Figueroa

**Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario**  
Lic. Ricardo Murtagh

**Dirección General de Políticas Sociales**  
Lic. Graciela Di Marco

**Dirección Enlace de Recursos Institucionales**  
Lic. Susana Rea

# **BUENOS AIRES SIN FRONTERAS**

## **Organización:**

**Programa de Vinculación Regional y Municipal**

**Seminarios de Integración Municipal América Area Sur**

**Oficina de Enlace del Plata - S.I.M.A.A.S. -**

## **Apoyo:**

**Centro de Gestión y Participación n° 1**

**FUNDAM, Fundación para el Desarrollo Municipal**

**Centro Cultural Fortunato Lacámara**

**Secretaría de Enlace S.I.M.A.A.S.**

**Dirección General de Estructuras y Sistemas de Información**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

DOCUMENTOS / 17

# DESIGUALDAD Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA:

## EL DEBATE POSTERGADO

Conferencia pronunciada en el marco de

*Buenos Aires Sin Fronteras*

*Un espacio para el diálogo*

26-27 de abril de 1999

**Disertante: Dr. Bernardo KLIKSBERG**

Asesor de ONU, BID, UNESCO, UNICEF, OIT y otros. Autor de 32 obras y centenares de trabajos de extensa utilización internacional. Director del Programa Regional de la ONU para América Latina de Modernización Estatal y Gerencia Social. Relator General de la Conferencia Mundial de Ciencias Administrativas. Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires, Profesor Emérito de la Universidad de Congreso (Mendoza), Doctor Honoris Causa de la Universidad Baralt (Venezuela). Sus últimas obras "Repensando no Estado para o Desenvolvimento Social" (Cortez, UNESCO, Brasil, 1998), "Social Management" (ONU, 1997) y "Pobreza. Un tema impostergable" (Fondo de Cultura Económica, 4ª edición, Caracas, 1997).

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

**Buenos Aires  
1999**

## INDICE

<b>I.</b>	<b>LA REAPERTURA DE LA DISCUSION -----</b>	<b>06</b>
<b>II.</b>	<b>CAMBIO DE RUMBOS EN EL ANALISIS DE LA INEQUIDAD -----</b>	<b>08</b>
<b>III.</b>	<b>LA EQUIDAD DA RESULTADOS -----</b>	<b>11</b>
<b>IV.</b>	<b>AMERICA LATINA, EL CASO "ANTIEJEMPLAR" -----</b>	<b>14</b>
<b>V.</b>	<b>ALGUNAS DINAMICAS DE LA INEQUIDAD -----</b>	<b>19</b>
<b>VI.</b>	<b>ACERCA DE MITOS Y REALIDADES EN EDUCACION -----</b>	<b>25</b>
<b>VII.</b>	<b>EN BUSCA DE RESPUESTAS -----</b>	<b>32</b>
	<b>REFERENCIAS -----</b>	<b>45</b>

## I. LA REAPERTURA DE LA DISCUSION

Los modelos convencionales de análisis de los problemas de América Latina, y de producción de políticas para superarlos, han demostrado serias limitaciones. Sus predicciones básicas han demostrado alta falibilidad. No han conducido a los escenarios esperados. La realidad los desmiente con alta frecuencia. A los errores repetidamente marcados a los modelos predominantes en los 60, se suma ahora una extensa lista de errores y desaciertos de los modelos difundidos desde los 80. Voces altamente respetadas dicen que la explicación del desarrollo y sus caminos, que tanto ha pesado en la región en los últimos años, debería ser profundamente reexaminada. Así señala Joseph Stiglitz (1998), ex Presidente del Consejo de Asesores Económicos del actual Presidente de USA: "Yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad". Se sugiere que es hora de volver a pensar. Si los modelos no funcionan las culpas no pueden asignarse a la realidad, y quejarse sobre ella. Los modelos deben sufrir revisiones integrales.

Se ha reabierto el debate sobre el desarrollo a nivel internacional en los últimos años bajo orientaciones no tradicionales. Los supuestos consensos están dejando de serlo bajo el peso de sus dificultades en los hechos concretos. Temas como la crisis de las economías del Sudeste Asiático, y la persistencia y tendencia al agravamiento de los problemas sociales de América Latina, han puesto en tela de juicio la validez efectiva de dichos consensos, y se hallan sometidos actualmente a impugnaciones desde múltiples direcciones.

En la nueva discusión abierta sobre el desarrollo, ha aparecido como un tema central, el papel de la equidad. Hay una verdadera explosión de investigaciones al respecto en el mundo desarrollado, se han constituido importantes bases de datos, y hay un cuestionamiento activo de las visiones sobre el tema que dominaban el pensamiento económico en los 80. Ha llegado la hora de colocar esa discusión en el lugar donde debe estar en el debate latinoamericano. Si en algún lugar del Planeta la discusión tiene la más alta relevancia, es en una región como esta, 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 que se atribuye 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 ha estimado que el número de pobres en América Latina, cercano al 50% de la población, debería ser la mitad si la distribución de los ingresos fuera la que correspondería normalmente al nivel de desarrollo de la región.<sup>1</sup> Como ello no es así, y el coeficiente de Gini que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos ha empeorado fuertemente desde los 80, hay lo que se denomina un "exceso de pobreza" en la región, de amplísima dimensión.

Sin embargo, a pesar de ello las discusiones sobre equidad y desarrollo no han formado 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 han sido limitadas, la producción de trabajos científicos sobre el tema reducida, y el debate público no ha profundizado 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.

---

<sup>1</sup> Puede verse al respecto Londoño, Juan Luis, Szekely, Miguel. "Persistent poverty and excess inequality: Latin America 1970-1995." Working Paper, BID, octubre de 1997.

Incluso, es posible advertir que algunos de los trabajos más agudos recientes sobre las dificultades de la región en este campo, han sido producidos 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 de la marginación de un tema sin el cual no es posible entender las dificultades de la región para el desarrollo, ni llegar a formular propuestas realmente efectivas? Ello requerirá esfuerzos de investigación en sí mismos. 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 unánimemente como una clave imprescindible para entender los problemas de América Latina. Por otra parte, más allá de esa visión externa, lo real es que esta pauperización de la agenda ha limitado 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 significará automáticamente respuestas claras al problema. Es de gran complejidad, y en cierto modo resume muchos procesos relevantes de todo el acontecer histórico. Pero ponerlo a foco permitirá formular interrogantes cruciales sobre su estructura y evolución, y construir un fondo de ideas colectivo creciente 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 discusión internacional actual sobre inequidad y crecimiento. Luego se revisan diferentes efectos "virtuosos" del mejoramiento de la equidad sobre el desarrollo. Con apoyo en los elementos conceptuales anteriores, se examina el cuadro que muestra América latina en materia de desigualdad. A posteriori, se refieren algunas dinámicas de funcionamiento de la inequidad en la región. Finalmente, se examinan algunas respuestas posibles ante la problemática planteada.

## II. CAMBIO DE RUMBOS EN EL ANALISIS DE LA INEQUIDAD

La ciencia económica convencional de alta difusión y peso en América Latina, ha hipotetizado que la desigualdad constituye un rasgo característico de los procesos de modernización y crecimiento, y en algunas de sus versiones, que los impulsa y favorece, al posibilitar la acumulación de ahorro que se transformará en inversión. Asimismo, ha sugerido que las desigualdades, funcionales para el desarrollo, tenderían luego a corregirse. Para Kaldor (1978) es imprescindible para el crecimiento una acumulación importante previa 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 esta acumulación y el crecimiento. Kaldor supone que las utilidades son una fuente importante de generación de ahorro y los salarios, en cambio, una fuente muy limitada. Kuznets (1970) indica que habría una tendencia secular, en las sociedades desarrolladas, 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 reducirá la desigualdad. Robinson (1976) observó que este planteo ha adquirido la fuerza de una "ley económica". Sin embargo, en el caso de Kuznets no hay esa aspiración de "ley económica". El mismo puntualiza las serias restricciones de su base de datos de partida, y de las posibles generalizaciones de estos enunciados. Sus trabajos estuvieron basados en información histórica de sólo tres países, USA, Inglaterra y Alemania, que comprendía 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.

Adelmann y Robinson (1988) señalan al respecto, en una revisión de la literatura relativa al tema, 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 de carácter "redistributivo". 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 ha echado por tierra la visión reseñada. Por un lado han resaltado la fuerte vulnerabilidad de los datos que le sirven de sustentación. Así Deininger y Squire (1996) señalan: "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 han permitido 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, han comprobado que una desigualdad inicial alta en un activo crucial como la tierra puede ser determinante en 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 lograron obtener un crecimiento mayor al 2,5% en el período. Asimismo, la persistencia de la desigualdad perjudica por múltiples conductos el crecimiento. 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 es lesiva para el crecimiento e identifican diversos efectos negativos de la misma en el desarrollo. Persson y Tabellini (1994), luego de desarrollar un amplio modelo de simulación al respecto, indican que su descubrimiento central es "que la desigualdad está negativamente relacionada con el crecimiento subsiguiente". Clarke (1992) desenvuelve otro modelo con extensa data de campo que le lleva a concluir 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 los procesos económicos más exitosos y sostenidos de los últimos 50 años, como ha sido el caso del Japón, Canadá, los países nórdicos, países del sudeste asiático, países 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 el marco de la religión, de la ética, y del ideario básico de la civilización occidental, hay una serie de funcionalidades concretas, que hacen que favorezca el crecimiento.

Diversas investigaciones recientes las han identificado en múltiples campos. Han partido 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. 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.

### III. LA EQUIDAD DA RESULTADOS

En primer término las investigaciones recientes plantean que las posibilidades de mejorar la pobreza son muy disímiles en sociedades con alta inequidad, a las que existen en contextos de baja inequidad. Ravallion (1997), entre otros, concluye de la evidencia empírica 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 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 mundo actual, y el Continente, dadas las dimensiones del problema. Las posibilidades de logros, y avances sostenidos, son totalmente diferentes si se consigue reducir la inequidad, así la misma permanece estancada o se deteriora. Así, como ya se señaló anteriormente, si América Latina tuviera los mismos patrones generales de distribución del ingreso de otras regiones del mundo, incluida Africa, los grados de pobreza serían mucho menores a los actuales.

En segundo lugar, la reducción de las desigualdades crea condiciones propicias para que aumente significativamente la inversión en la formación de 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 decisivos para la existencia, y percibidos como tales. El aumento de su participación en los ingresos significará una elasticidad mayor aún en términos de gastos en mantener una alimentación adecuada, y atención de la salud. Ello fortalecerá las bases mínimas del capital humano. Asimismo, ello favorecerá su posibilidad práctica de invertir en educación de sus hijos. La única forma de ahorro posible no es la financiera. A través de estas inversiones estarían acumulando capital humano. Dicho capital es percibido, actualmente, como fundamental en la productividad y competitividad de las naciones.

En tercer término, una estrategia de mejoramiento de la equidad puede impactar muy favorablemente las tasas de ahorro nacional. Las políticas de crecimiento "de abajo hacia arriba" impulsadas en países como Japón y Corea, entre otros, estimulando la pequeña y mediana empresa, y los pequeños agricultores, favorecieron la equidad. Los sectores sociales a los que se ofrecieron estas oportunidades reaccionaron a ellas con toda intensidad. Ante la creación de condiciones de viabilidad para montar unidades productivas de este tipo, por los apoyos recibidos en términos tecnológicos, crediticios, 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, el desarrollo de las mismas crea condiciones para el ahorro y la reinversión familiar. El capital creado en estas unidades reducidas ha jugado un rol significativo en la formación global de ahorro nacional en 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 fueron 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. Crecientemente en el mundo actual la competitividad está ligada al conocimiento. Ello se debe a la composición de las nuevas formas de producción que están basadas esencialmente en conocimiento acumulado. Las industrias de punta a fines del siglo XX, como informática, microelectrónica, biotecnología, comunicaciones, robótica, ciencia de los materiales, se fundan en conocimiento. Las posibilidades de acceder a este conocimiento, manejarlo, hacer, a partir de él, "innovación doméstica", y generar conocimiento

nuevo, están fuertemente ligadas al nivel educacional de la población. Si un país mejora su equidad, y facilita oportunidades educativas de calificación significativas 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. Y se necesita que esa formación no esté restringida a elites, sino extendida en la población.

En quinto lugar, la mejor equidad creará también condiciones más favorables para el fortalecimiento y desarrollo del capital social. El mismo 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. Se ha demostrado que ese capital es clave para el desarrollo económico y social (entre otros, Putnam (1994), Coleman (1990)). El mejoramiento de la equidad favorecerá aspectos cruciales del mismo como, entre otros, 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, investigaciones recientes llaman la atención sobre toda una línea de profundas interrelaciones entre grado de equidad, capital social, y salud pública. Según Kawachi, Kennedy y Kimberly (1997), cuanto mayor es la desigualdad en una sociedad, menor es la confianza de unos ciudadanos en otros, menor es la cohesividad social, y ello incide directamente en la salud pública. Cuando más reducidos los niveles de confianza entre las personas, mayor es la tasa de mortalidad. Entre otros aspectos, según indican las investigaciones, las personas con pocos lazos sociales tienen mayores dificultades de salud, que las que tienen contactos sociales extensivos. Los autores han generado un modelo que concluye que, por cada uno por ciento de incremento en la desigualdad en los ingresos, la tasa de mortalidad general es dos o tres puntos mayor a la que debería ser.

En séptimo lugar, los altos niveles de inequidad afectan duramente en sociedades democráticas a la tan buscada "governabilidad". La sensación de "exclusión forzada" que transmiten a amplios sectores de la sociedad, genera en ellos una baja de credibilidad en 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" con pocos ganadores y muchos perdedores, bajo reglas sesgadas. Ello reduce seriamente los márgenes de gobernabilidad efectiva. En una realidad de fin de siglo, en donde continuamente los escenarios de la economía internacional cambian y ello exige respuestas adaptativas de los Gobiernos, en términos de políticas innovativas, la posibilidad de que los Gobiernos de sociedades inequitativas puedan introducirlas con el respaldo social necesario, es limitada. Su margen de maniobra para la innovación está acotado por su escasa credibilidad y capacidad de convocatoria. Por otra parte, los elevados grados de tensión latentes en sociedades con alta inequidad crean permanentes tendencias a la inestabilidad política, y a la incertidumbre, con efectos negativos, entre otros planos, sobre la inversión.

Las conductas esperables no obedecen además a esquemas mecánicos, pueden adoptar múltiples formas. Investigaciones recientes tienden a desmentir así el llamado teorema del "elector promedio". Según el mismo, en las sociedades muy desiguales, los electores promedio votarán por políticas redistribuidas 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 lecturas anteriores de la realidad, otras desde ángulos adicionales como, entre ellos, 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 es el que las sociedades que tienden a fortalecer la equidad, y mejorarla, tienen mejores resultados económicos, sociales y políticos en el largo plazo. Están poniendo 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 Canadá, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Bélgica, Israel, Costa Rica, Uruguay, y otras, y en todas ellas la equidad ha producido consistentes y sostenidos resultados en la historia de mediana y larga duración.

¿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.

#### IV. AMERICA LATINA, EL CASO "ANTIEJEMPLAR"

América Latina es considerada, a nivel internacional, la región con los más elevados niveles de desigualdad. Las investigaciones expertas arrojan datos comparativos consistentes, al respecto. 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".

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

CUADRO 1  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
POR QUINTILES EN DIVERSAS  
REGIONES DEL MUNDO  
1990

Región	Africa del Norte y Medio Oriente	América Latina	Sur de Asia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	OECD y países con 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
Quintil 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.

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

La polarización crece cuando las comparaciones se efectúan entre los estratos más extremos de riqueza y pobreza de la estructura social, como lo indica el cuadro siguiente construido por Londoño y Szekely:

---- a página siguiente ----

**CUADRO 2**  
**POLARIZACION DEL INGRESO EN**  
**AMERICA LATINA**  
**1970-1995**

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

Subgrupo	Año					
	1970	1975	1980	1985	1990	1995
<b>1% más pobre</b>	\$112	\$170	\$184	\$193	\$180	\$159
<b>1% más rico</b>	\$40.711	\$46.556	\$43.685	\$54.929	\$64.948	\$66.363
<b>Brecha</b>	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 capita anuales (paridad de poder de compra, 1985 año base) frente a 112 dólares per capita anuales del 1% más pobre. La distancia era de 363 a 1. Esa distancia se redujo, del 70 al 80, a 237 veces. Pero a partir de allí siguió creciendo fuertemente, llegando en 1995, a 417 veces. Entre 1990 y 1995 ascendió en casi un 15,5%.

Una de las metodologías más generalizadas para la medición de los grados de desigualdad en la distribución de los ingresos, es el coeficiente de Gini. Sintetizándola conceptualmente, el coeficiente de Gini sería 0, si la equidad fuera la máxima posible; es decir, si el ingreso estuviera distribuido igual entre todos los miembros de la población. Sus valores van indicando en qué medida se aleja la distribución real de esa equidad máxima, y van de 0 a 1.

Algunos de los países más equitativos del mundo como 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 57,7 (estimaciones de Londoño, Szekely).

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

Los países de mayor población de la región registran deterioros sensibles en la distribución de los ingresos.

En el caso del Brasil la evolución ha sido la siguiente:

---- a página siguiente ----

**CUADRO 3**  
**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, en el período que va de 1970 a 1994, el porcentaje del ingreso nacional del 1% más rico, se ha casi duplicado mientras, que el del 25% más pobre, ha descendido. El 1% de la población tenía, en 1994, un porcentaje del ingreso nacional superior, en una cuarta parte, al 25% de la población.

En México el Coeficiente de Gini aumentó permanentemente desde 1984.<sup>2</sup>

En Argentina, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las cifras serían las siguientes:

**CUADRO 4**  
**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 .

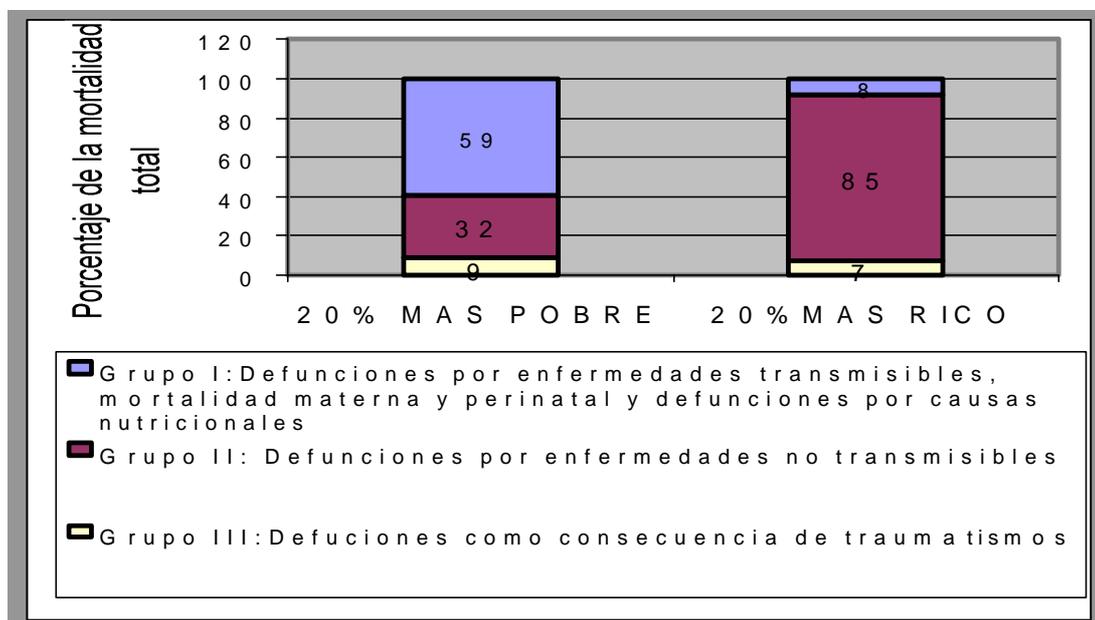
Las distancias aumentaron significativamente. Se estima que, mientras en el 75, el 10% más rico recibía ocho veces más ingresos que el 10% más pobre, esa cifra es ahora de 22 veces.

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, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de la región, y si la desigualdad hubiera tenido una evolución 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:

<sup>2</sup> 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.

**GRAFICO 1**  
**EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD**  
**SOBRE LA POBREZA EN AMERICA LATINA**  
**1970-1995**



\* Fuente: "La salud para todos en el siglo XXI", Organización Mundial de Salud, 1998

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 hubieran 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 América Latina tuviera el patrón de distribución de ingresos del Sudeste Asiático, por ejemplo.

Albert Berry (1997) denomina a este cuadro, una situación de "pobreza innecesaria" porque 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 que la elasticidad de la pobreza hacia el crecimiento sea reducida. 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 de inequidad latinoamericano, clave de los problemas de la región. Saber cómo funciona concretamente. Los estudios sistemáticos al respecto son limitados en la región.

## V. ALGUNAS DINAMICAS DE LA INEQUIDAD

Una 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 en desarrollo:

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 han reducido sensiblemente, son muy importantes las brechas entre países, y al interior de los mismos. Mientras que las mismas son muy reducidas en países como Costa Rica, 13,7 por mil y Chile, 14 por mil, alcanzan del otro lado 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. Señala un estudio cercano (CELADE-BID, 1996): "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, problemas de funcionamiento básico muy severos. Se ha constatado que en Centroamérica una tercera parte de los niños menores de cinco años de edad, 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 al nacer en grupos pobres de algunos países centroamericanos, es 10 años menor a la de los niños de grupos no pobres de la población.

b. Los índices de desigualdad en el acceso a la propiedad de un activo básico como es latierra, son en la región muy superiores a otras. Aplicando el coeficiente de Gini para estimar esa inequidad, el valor que se obtiene es cercano a 0,80. Supera a la mayor parte de las regiones del mundo, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 5**  
**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 Norte	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." Unpublished. World Bank, 1996.

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

c. En materia de acceso al crédito se ha estimado que cerca del 90% de las organizaciones empresariales de América Latina son pequeñas y medianas. Sin embargo, 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, tienen que autofinanciarse con las utilidades que puedan generar, y por ende, la utilización de su potencial de creación de empleos se halla altamente limitada, y con frecuencia su supervivencia misma tiene bases vulnerables.

d. Las desigualdades en la posibilidad de acceso a la formación de capital humano son muy severas en la región. Ese es actualmente un activo decisivo en los mercados de trabajo. Su formación está vinculada 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 han señalado que su peso sobre el desempeño educativo es muy relevante (CEPAL, 1997). Han identificado 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 advierte que los sectores más desfavorecidos económicamente, presentan desventajas. La carga de capital educativo de la que son portadores los padres es limitada, los ingresos reducidos, el grado de hacinamiento puede ser alto en un continente donde hay un déficit de cerca de 50 millones de viviendas, y los núcleos familiares pobres han sido especialmente sacudidos por el avance de la pobreza. Cerca del 30% de los hogares de la región son actualmente familias con un solo titular al frente de ellas, la madre. En la mayor parte de los casos los hogares con mujeres solas, 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 las mismas. Las dos fuentes de formación de capital humano presentan marcadas deficiencias en los estratos pobres, que van a dar lugar a acumulaciones reducidas, que los van a colocar en dificultades serias en el mercado de trabajo.

e. Todos los factores anteriores y otros, van a determinar posibilidades muy diferenciadas de ingreso al mercado de trabajo. Las tasas de desempleo abierto de la región de carácter elevado están estrechamente correlacionadas con los estratos sociales, demostrando el funcionamiento activo de patrones de inequidad subyacentes, y reforzándolos. Ello puede apreciarse en el cuadro siguiente:

---- a página siguiente ----

**CUADRO 6**  
**DISTRIBUCION DE LOS DESEMPLEADOS POR DECILES DE INGRESOS**  
(Porcentajes)

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

a/ Buenos Aires, b/ San Pablo y Rio de Janeiro, c/ Bogotá, d/ Gran Santiago, e/ Areas de alta densidad

\* Fuente: CEPAL basada en tabulaciones de encuestas de hogares. Incluido en Jimenez y Ruedi (1998).

Puede verificarse que en los cinco países examinados, el desempleo es mucho mayor en los primeros deciles, que son los más pobres de la estructura de distribución de los ingresos. La posibilidad de ser desempleado, perteneciendo al 30% más pobre de la población, multiplica en todos los casos muchas veces la posibilidad similar en el 30% más rico.

f. Se ha desarrollado una brecha de oportunidades creciente en materia de empleo que discrimina particularmente a los grupos jóvenes. Las tasas de desempleo de los mismos son fuertemente superiores a las tasas de desempleo promedio, como puede apreciarse a continuación:

**CUADRO 7**  
**TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LOS JOVENES**  
**ZONAS URBANAS**

<b>País</b>	<b>Sexo</b>	<b>Tasa de Desempleo, Total de la Población</b>	<b>Tasa de desempleo, población entre 15-24 años</b>
Argentina	<i>Total</i>	13,0	22,8
	<i>Hombres</i>	11,5	20,3
	<i>Mujeres</i>	15,5	26,7
Brasil	<i>Total</i>	7,4	14,3
	<i>Hombres</i>	6,4	12,4
	<i>Mujeres</i>	8,9	17,0
Colombia	<i>Total</i>	8,0	16,2
	<i>Hombres</i>	5,4	11,9
	<i>Mujeres</i>	11,6	21,0
Chile	<i>Total</i>	6,8	16,1
	<i>Hombres</i>	5,9	14,0
	<i>Mujeres</i>	8,4	19,3
Uruguay	<i>Total</i>	9,7	24,7
	<i>Hombres</i>	7,3	19,8
	<i>Mujeres</i>	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, en la realidad, tres grandes categorías de trabajos:

- **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 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 el 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 los empleos de buena calidad. Por otra parte, las brechas salariales entre estos diferentes tipos de inserción laboral están aumentando crecientemente. Según Cepal (1997), los que trabajan en la economía informal ganan en promedio el 50% de los que trabajan en empresas modernas, y trabajan más horas. Asimismo, las diferencias salariales entre los profesionales y

técnicos, y los trabajadores en sectores de baja productividad, crecieron entre un 40 y 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 ha reducido en casi un 30% entre 1980 y 1995.

En una visualización general de lo que está sucediendo en materia de mercados laborales en la región, en los últimos años, la OIT (1996) analiza las tendencias en 16 países entre 1990 y 1996. Conforman un indicador compuesto, constituido por cinco variables: desempleo, informalización, salarios industriales, salarios mínimos y productividad. En 11 de los 16 países que incluyen los más poblados de la región, observa que los índices muestran tendencia regresivas o estancamiento.

h. La inequidad social y económica puede tener consecuencias en planos múltiples de la vida cotidiana. Una expresión severa de sus efectos en las "capacidades de funcionamiento básico" a que se refiere Amartya Sen, es lo que se está dando en las poblaciones más desfavorecidas en materia de ascenso de la violencia. La región registra un aumento considerable de los indicadores de criminalidad en los últimos años. Se considera que un escenario de criminalidad moderada en términos comparativos internacionales, es una tasa inferior a 5 homicidios cada 100.000 habitantes de población por año. Es la propia de buena parte de los países de Europa Occidental. La de América Latina, según las estimaciones (Ratinoff, BID, 1996), cuadruplica holgadamente dicha tasas configurando un escenario denominado de "criminalidad epidémica". En el mismo, 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 desde ya está vinculado con el ascenso de los escenarios de pobreza, y de dificultades ocupacionales severas antes mencionado.

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 que se detallaron en las secciones anteriores, surge naturalmente el interrogante de por qué se ha agravado 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 cómo funcionan las estructuras productoras de inequidad en este Continente. Algunos investigadores del tema sugieren algunas pistas que deberían considerarse en el análisis. Albert Berry en un reciente trabajo "The income distribution threat in Latin America" (1997) realiza una exploración detallada de correlaciones observables entre los grandes cambios macroeconómicos realizados en la región y el proceso de 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 dentro de él, del 5% más rico, o el 1% más rico, mientras que la mayoría de los deciles más pobres de la distribución perdió. Altimir (1994), después de 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 de personalidades de la región presidida por Patricio Aylwin (CEPAL, PNUD, BID, 1995) que evaluó detenidamente la situación social de la región, establece 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 los niveles absolutos y relativos de la pobreza". Desde otra perspectiva enfocada en los comportamientos de las elites Birdsall, Ross y Sabot, analizando comparativamente los casos de América Latina y el Sudeste Asiático, 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 "antiejemplo" 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.

Tratando de aprender de las realidades de la inequidad en la región para buscar soluciones, en la sección siguiente se agrega a los análisis generales planteados, la indagación de su acción en un campo específico, la educación.

## **VI. ACERCA DE MITOS Y REALIDADES EN EDUCACION**

La educación aparece a fines de siglo como un motor fundamental del crecimiento económico y de la competitividad en los nuevos mercados globalizados. La calidad en conocimientos de la población de un país constituye en los actuales escenarios económicos un factor diferenciador estratégico. Contar con una mano de obra calificada abre paso a la incorporación de progreso tecnológico en las organizaciones, les permite innovar y realizar cambios sabiendo que su personal puede manejarlos, crea condiciones para avanzar gerencialmente hacia un perfil de "organizaciones que aprenden permanentemente", considerado el perfil ideal en nuestros días. Los niveles de educación de su personal van a repercutir fuertemente tanto en el rendimiento individual, como en los rendimientos colectivos de las organizaciones. Los trabajadores calificados tienen una incidencia técnica positiva sobre su grupo, y apuntalan la productividad de conjunto.

Por todas estas y otras razones, la educación es percibida como una de las inversiones de más elevado retorno sobre la inversión. Las empresas de punta en el mundo, han aumentado en los últimos años significativamente sus asignaciones en capacitación de los miembros de la organización, y la concepción de la capacitación en general se ha expandido transformándose en Desarrollo de Recursos Humanos (DHR).

A nivel de personas y de familias la educación es vista como uno de los mayores canales de movilidad social. Se observa estadísticamente que hay correlaciones significativas, no mecánicas, dado que interviene la situación de la demanda laboral entre los niveles de educación y las remuneraciones que las personas pueden alcanzar.

Dadas todas estas virtualidades y otras añadibles, se concibe normalmente a la educación como una estrategia central para mejorar las desigualdades. El razonamiento básico es sumariamente que su expansión generará mejores calificaciones que serán un instrumento decisivo en "romper" desigualdades.

Sin embargo, las realidades empíricas parecen señalar que las relaciones entre educación y desigualdad son más complejas, y que es necesario atender en forma realista a esa complejidad para poder movilizar las potencialidades de la educación como agente de cambio y mejoramiento.

Veamos algunas de las principales tendencias observables en América Latina al respecto. Ante todo ha habido en la región un proceso vigoroso y positivo de expansión matricular. La cobertura de la escuela primaria se ha extendido fuertemente. Las tasas de inscripción en primaria superan el 90% en la mayoría de los países. También han aumentado considerablemente las tasas de inscripción en secundaria, y en educación superior. La legislación contiene la obligatoriedad de la educación primaria, y la población tiene libre acceso a inscribirse en ella. La proporción de analfabetos descendió de un 34% en 1960, a un 13% en 1995.

Pero todo ello es una parte del panorama educativo. La otra que preocupa profundamente en los medios educativos de la región, tiene que ver con los serios problemas que se afrontan en las áreas de deserción, repitencia, y calidad de la educación.

En lo que se refiere a deserción, la gran mayoría de los niños en edad escolar

comienzan la escuela primaria pero, según las estimaciones, menos de la mitad la finalizan.

También la mayoría de los que inician la secundaria no la completan. Se forma así un amplísimo grupo de niños y jóvenes con primaria incompleta, y secundaria incompleta. Su peso cuantitativo es observable en las estadísticas sobre el nivel de preparación de la mano de obra activa potencial de la región. Ubicados fuera de los marcos de la educación formal, y con dificultades importantes para insertarse laboralmente, constituyen un extenso grupo social que está de hecho excluido de aspectos básicos de la vida de la sociedad.

El frente de la repetición es de gran debilidad en América Latina. El Banco Mundial (1995) ha resaltado "el alto nivel de repetición, uno de los más altos del mundo en desarrollo".

Jeffrey Puryear (1997) estima que un alumno promedio de la región está cerca de siete años en la escuela primaria para llegar a terminar sólo cuatro grados. Ese promedio surge de las elevadas repeticiones. Cerca de la mitad de los alumnos repiten el primer grado, y la tasa de repetición promedio es de un 30% en cada año de estudios. El porcentaje de niños que se gradúan de 6° grado, sin repetición, es muy bajo en la región como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 8**  
**TASAS DE REPETICION DE CURSO**  
**América Latina y el Caribe, 1989-1990**

País	Porcentaje de repitentes de primer grado 1990	Porcentaje que se gradúa de 6° grado sin repetición
Argentina	29.8	17
Brasil	55.7	1
Chile	19.6	41
Colombia	33.9	26
Costa Rica	23.4	31
Rep. Dominicana	49.8	3
Guatemala	35.9	9
México	29.3	23
Nicaragua	54.8	n/a
Perú	30.0	21
Venezuela	19.7	14

\* Fuente: UNESCO 1996, Wolff, L., Schiefelbein E., Valenzuela "Improving the quality of primary education in Latin America towards the 21<sup>st</sup> Century". The World Bank, 1993.

Como se observa en varios de los países terminan la escuela sin haber repetido menos del 10% de los niños.

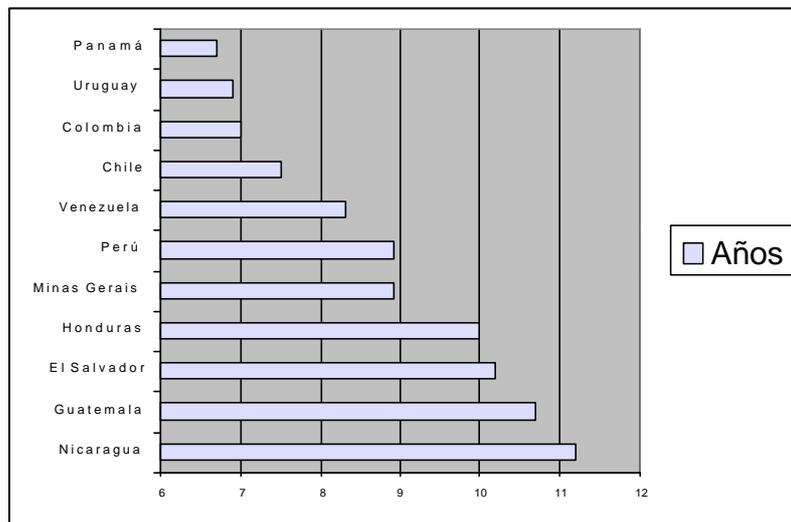
Piras (BID, 1997) ha calculado el tiempo necesario para terminar sexto grado en diversos países de la región. Estos son los resultados:

---- a página siguiente ----

## GRAFICO 2

### TIEMPO NECESARIO PARA GRADUARSE DE SEXTO GRADO 1988-1992

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



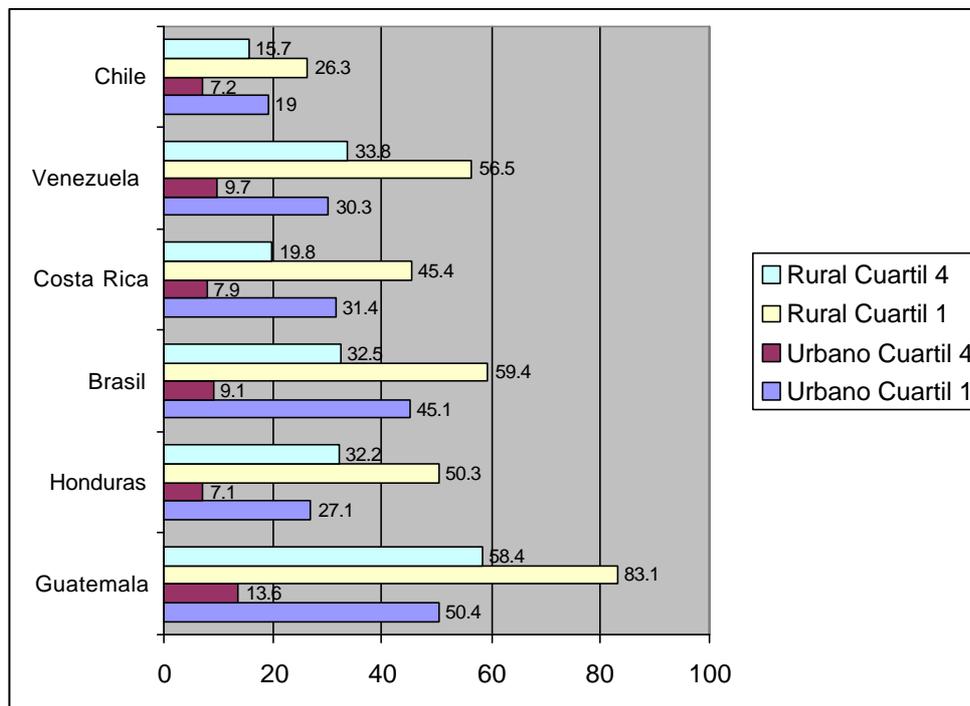
En cuatro de los países centroamericanos, un niño tarda 10 o más años en terminar una escuela de seis años. En el Perú casi 9, en Venezuela más de 8.

Cuando se desagregan estas tasas de deserción y repetición se observa que las mismas varían agudamente según los estratos sociales. Análisis del BID (1998) constatan que completan el quinto año de escolaridad en varios países de América del Sur, promediados (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú), el 93% de los niños de los estratos altos, y sólo el 63% de los niños de estratos pobres. En países de Centroamérica y el Caribe (Guatemala, Haití, República Dominicana) el 83% de los niños de estratos altos terminan el quinto grado, y sólo el 32% de los de estratos pobres.

Estudiando los niños rezagados (desertores y repetidores) por nivel de ingresos y lugar de residencia, un estudio sobre seis países de la región arroja los siguientes datos:

---- a página siguiente ----

**GRAFICO 3**  
**PORCENTAJE DE NIÑOS DE 7 A 14 AÑOS REZAGADOS EN SUS ESTUDIOS**  
**POR RESIDENCIA Y CUARTILES DE INGRESO EN PAISES SELECCIONADOS, 1990**



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

Puede advertirse que el rezago aparece fuertemente correlacionado con el estrato social, y el área de residencia. El 25% de la población de menores ingresos tiene porcentajes de niños rezagados que, por ejemplo en el caso de Brasil, quintuplican a los que presenta el 25% de la población de mayores recursos. Los pobres de las zonas rurales tienen los mayores rezagos de todos. Cuanto menor es el nivel de ingreso mayor es la posibilidad de desertar y repetir.

Los altos niveles de deserción y repetición de la región están por ende profundamente vinculados a la pobreza y al patrón de inequidad general de la misma. Los niños de familias pobres tienen posibilidad de ingresar al sistema educativo, pero su probabilidad de completar el mismo está totalmente condicionada por su situación socioeconómica. Carencias múltiples, que van desde la desnutrición que impide un rendimiento educativo mínimo, hasta el hacinamiento, pasando por la presión para que trabajen desde edades muy tempranas para allegar recursos, van a bloquear en los hechos su acceso real a la educación. Así lo ilustran, por ejemplo, las cifras mencionadas anteriormente para Centroamérica. Los promedios de duración de la primaria que pasan los 10 años, y la elevada deserción, están vinculados directamente al hecho de que en los países de esa subregión, con excepción de Costa Rica y Panamá, la pobreza tiende a exceder el 70% de la población, y como se refirió, a que una tercera parte de los niños presenten ya desde muy temprano síntomas serios de déficits nutricionales acumulados (talla menor a la normal para su edad).

Bajo el impacto de estas condiciones el sistema educativo no cumple las expectativas de constituir un canal de movilidad. Van surgiendo niveles de preparación altamente estratificados que van a ser la base después de brechas de gran magnitud en el mercado laboral.

En un análisis de la situación en 15 países de la región (BID, 1998), se ha verificado que en ellos los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen 11,3 años de educación, casi siete años más que los jefes de hogar del 30% más pobre. Estas tan amplias distancias promedio son aun mayores en México, donde la diferencia entre unos y otros es de 9 años, y en Brasil, Panamá, y El Salvador, donde son de 8 a 9 años.

Las desigualdades en deserción, repetición, y años de escolaridad, expresan de por sí un cuadro de inequidad aguda en materia educativa, pero corresponde agregar otro plano de análisis: la calidad de la educación. No sólo importa cuántos años de escolaridad reciben los niños y los jóvenes, sino cuál es el grado de actualidad y relevancia del conocimiento recibido en relación con las demandas de fin de siglo, y cuál es la eficiencia de las metodologías instruccionales utilizadas.

América Latina ofrece indicadores que se están distanciando de los standards del mundo desarrollado, y de grupos de países del mundo en desarrollo, como los del Sudeste Asiático. En las mediciones internacionales como el Third International Math & Science Study (TIMSS), que compara los rendimientos educativos en ciencias y matemáticas de más de medio millón de niños de 13 años de edad, los pocos países latinoamericanos participantes ocuparon algunos de los últimos puestos entre los más de 40 que fueron medidos. Pero los rendimientos deficientes no son característicos de toda la sociedad. En cuanto se ingresa a observar datos sobre los desempeños educativos por sectores sociales, se advierte que hay marcadas disparidades hacia el interior de un país según cual sea el sector social al que pertenecen los alumnos. Schiefelboim (1995) construye el siguiente cuadro sobre la base de datos TIMSS:

**CUADRO 9**  
**LOGRO EN MATEMATICAS Y**  
**CIENCIAS EN VARIOS PAÍSES**  
**por Tipo de Colegio**

(El estudio piloto TIMSS para logros en estudiantes de 13 años, 1992)

	<b>Privados de elite</b>	<b>Privados de clase baja o públicos de clase baja</b>	<b>Públicos de clase baja</b>	<b>Públicos Rurales</b>
<b><u>Matemáticas</u></b>				
Argentina	50	41	33	29
Colombia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Promedio Nacional para Tailandia	50			
Promedio Nacional para EE.UU.	52			
<b>Ciencia</b>				
Argentina	45	43	37	28
Colombia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Promedio Nacional para Tailandia	55			
Promedio Nacional para EE.UU.	55			

\* Fuente: Schiefelbein, 1995

Como se advierte, los rendimientos en Matemáticas y Ciencia de niños de 13 años de las escuelas privadas de elite, a los que asiste un número muy reducido de los niños en edad escolar, son muy superiores a los de la escuela pública que concentra a la gran mayoría de los niños. Las diferencias de rendimiento no están al alcance de la voluntad de los niños. Tienen que ver con variables muy concretas. En todos los aspectos claves las primeras tienen condiciones mucho más favorables. Los niños que asisten a escuelas privadas tienen más de 1200 horas de clase anuales, los de escuelas públicas menos de 800, y los de escuelas rurales 400. Los maestros de escuelas privadas ganan en promedio de 5 a 10 veces el sueldo de los maestros de escuelas públicas. Las condiciones de infraestructura y los materiales que utilizan son de calidad muy superior.

A todo ello se suma la incidencia del medio familiar. Como se indicó con anterioridad, el peso de la situación familiar en el rendimiento educativo es muy alto. Se han observado correlaciones significativas entre los niveles educativos de padres, y niños. En los hogares pobres el aporte educativo de los padres es limitado, el número promedio de personas en el hogar suele ser muy alto en relación a su reducido espacio, las familias atraviesan por dificultades continuas ante el embate de la pobreza. Todo ello afecta el rendimiento.

Las diferencias combinadas de condiciones favorables y desfavorables que surgen de escuelas y hogares estratificados, van a generar niveles de calificación muy disímiles.

En el panorama de conjunto la posibilidad de completar estudios primarios, y llevar adelante estudios secundarios, están altamente ligados en la región al sector social de pertenencia. Asimismo, la calidad de dichos estudios tiene importantes saltos según el marco escolar al que se asiste. Como lo describe Puryear (1997): "Los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina están fuertemente segmentados en función del status económico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público, en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcional de aquellos que repiten y aquellos que desertan, son pobres. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio, tienden a aprender menos".

Si bien los avances en obligatoriedad legal de la educación primaria, y las cifras de matriculación representan progresos muy positivos, el problema total resulta mucho más amplio. El derecho a la educación, que surge de la ley, es difícil de ejercer en la práctica social.

Birdsall (1995) subraya su fragilidad: "Los pobres han recibido un derecho - habrá educación universal. Pero sin recursos, la calidad de esa educación y, por consiguiente el valor de ese derecho, se ha derrumbado".

En la realidad están operando de hecho "circuitos educativos". A las escuelas que tienen una oferta de educación relevante en standards del mundo actual, ingresan niños de ciertos sectores sociales que, a su vez, cuentan con marcos familiares que han acumulado significativas dosis de capital humano. Como plantean Alessina y Perotti (1994), el campo de la educación es el de un mercado pronunciadamente imperfecto en términos económicos. La mayoría de las personas dependen de sus propios recursos para invertir en educación. Por lo

tanto la distribución inicial de recursos determinará qué tipo de escuela seleccionarán.

Frente a este circuito, que conduce a una educación competitiva en términos de los mercados laborales, se generan otros circuitos, en donde se halla la mayoría de la población en muchos de los países. La misma asiste a escuelas con restricciones operativas concretas: infraestructuras deficientes, falta de materiales, bajas remuneraciones docentes, limitado número de horas de clase anuales. Las dificultades del medio familiar a su vez son desfavorables para el rendimiento. La repetición y la deserción recorren este circuito en todos sus tramos.

Operando a través de procesos de esta índole, la promesa de movilidad social latente en la educación no se ve correspondida en la práctica. De cada 100 niños que comienzan la primaria en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sólo llegan a nueve años de escolaridad, 15. De cada 100 que la inician en Guatemala, Haití y República Dominicana, sólo llegan a dicho nivel 6 (BID, 1998). Además, la calidad de lo recibido tiene serias restricciones. Para los otros 85, ó 94, la promesa se ha desvanecido. La educación ha sido para ellas una etapa marcada por severas inequidades. Ellas van a conducir a inserciones marginales o precarias en el mercado laboral que, a su vez, los harán formar parte de las familias socioeconómicamente desfavorecidas, que en los cuadros estadísticos anteriores, tienen niños con más deserción y repetición, y menor rendimiento. La inequidad original a la que se refiere todo este trabajo, permeó en todos sus segmentos y fases, el proceso educativo.

)Cómo se enfrenta este "círculo perverso" en donde la educación sujeta a las inequidades identificadas en las secciones anteriores, aparece a su vez como fuente reproductora de inequidad? En la última sección de este trabajo se aborda el campo de la búsqueda de soluciones para mejorar la "antiejemplar" inequidad latinoamericana.

## VII. 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 son predictoras de severos bloqueos para el crecimiento a través de los mecanismos antes identificados. Entre otros aspectos, limita el empleo por la sociedad 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" previamente 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 tiene en cuenta que la base de medición que con frecuencia utilizan, está sujeta a serias reservas según diversos especialistas. Así Londoño y Szekely (1997) hacen referencia a que la mayoría de la literatura emplea dos definiciones de la línea de pobreza. Para medir pobreza extrema, toma como línea las personas que reciben menos de un dólar diario (PPP ajustado 1985), y para medir pobreza moderada, los que 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 característica de América Latina crea, asimismo, serias tensiones sociales, y genera tendencias desestabilizadoras. La población de la región tiende a tener conciencia de la gravedad de las polarizaciones y no las acepta. Según los datos del LatinBarómetro (1995) en una medición 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 el Brasil y en el 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 va a 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. Se sostuvo en teorías económicas en boga que la inequidad era una etapa transitoria de la curva, que después iría atenuándose, y ello no sucedió; se acentuó. Se creyó en el marco de lo que se denominó el modelo del derrame, que si la sociedad realizaba los máximos sacrificios para asegurar estabilidad, equilibrios macroeconómicos, y competitividad, luego 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 este modo. Los estudios sobre Desarrollo Humano del sistema de Naciones Unidas, sobre más de 130 países, no han encontrado corroboraciones de 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, a costos sociales altísimos. El problema del desarrollo es más complejo, excede a estas visiones que lo han simplificado. El pensamiento reciente está reconociendo crecientemente la necesidad de superar la visión donde el desarrollo social sería una consecuencia del desarrollo económico y poner el foco en las múltiples y complicadas interrelaciones entre ambos. En estas nuevas lecturas<sup>3</sup> ambos desarrollos se potencian mutuamente. El crecimiento es imprescindible para dar viabilidad al desarrollo social, pero este es decisivo para que pueda haber 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 poder actuar de modo efectivo. Entre otros, Atkinson (1998) señala que deben integrarse al análisis de la inequidad, para que pueda tener validez, 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, la capacidad de articular intereses legítimos en su contra y a favor de reglas de juego justas, será muy restringida. La concentración de poder que suponen normalmente, inclinará sus decisiones hacia el entorno inmediato al poder, propiciando la patrimonialización e 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, unos 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 se articulen continuamente los intereses legítimos de diversos sectores sociales para presionar por cambio promejoramiento de la equidad. La corrupción, a su vez, en sí misma una fuente formidable de creación de

---

<sup>3</sup> 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.

desigualdad, tiene los contrapesos de 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, la desocupación, influirán fuertemente sobre las políticas que se adopten.

Desde este orden de perspectivas: la visualización integradora que no escinde lo económico y lo social y no subordina este último plano a un rol secundario, y la puesta en marcha de un abordaje que supera reduccionismos puramente economicistas para comprender los problemas existentes y enfrentarlos, están surgiendo estrategias renovadas 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 enfrentable 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 eso no bloquea su crecimiento económico, sino que por lo contrario, lo ha favorecido de modo muy relevante, generando "círculos virtuosos" de crecimiento, y los resultados han sido estimulantes. Así, entre las sociedades con algunos de los coeficientes de Gini más bajos, se halla las que integran el llamado "Modelo Escandinavo": Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia,<sup>4</sup> 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 de los niveles más altos del globo de equidad de género. También países como Japón, Corea, Israel, entre otros, han puesto en práctica políticas que han favorecido la equidad, y sus resultados económicos de largo plazo fueron muy relevantes. Amartya Sen (1992) refiere en sus investigaciones cómo Costa Rica y el Estado de Kerala, en la India, ambos con recursos económicos de partida muy limitados, han logrado dar a sus poblaciones altos standards de esperanza de vida, educación,

---

<sup>4</sup> 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, 41 edición, 1997.

salud, y desarrollo humano en general, teniendo como base de esos logros, políticas que favorecieron activamente la equidad.

La equidad es, por tanto, enfrentable, no responde a determinismos históricos insalvables, y además de que encararla hace al ideario de cualquier democracia que debe garantizar igualdad de oportunidades es, según lo han verificado 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", basado en la participación de todos los integrantes de la sociedad, sin exclusiones. Excede al objetivo de este trabajo explorarlas detalladamente. Esa exploración constituye el gran desafío abierto para obtener avances reales en lucha contra la pobreza y 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 estas son claramente muy relevantes e ilustran sobre la vasta agenda concreta que se puede avanzar en esa área.

a. Un primer tema de tratamiento impostergable es el de la salud. Asegurar un acceso universal a una nutrición adecuada, y a sistemas de salud públicos de buena calidad, son metas que deben estar al tope de las prioridades de cualquier país. Están fuera de discusión, son fines últimos de toda sociedad. Se hallan en las Constituciones de todas las naciones de la región, en la esencia de la promesa de igualdad de oportunidades de la democracia, y deberían convertirse en realidades a través de políticas sistemáticas. Las políticas de salud deberían considerarse una real "cuestión de Estado". Al respecto se han señalado los marcados déficits y brechas que se presentan en América Latina en campos claves como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y la mortalidad materna. Se han indicado las claras diferencias que se dan a nivel de estrato social, zonas de los países, género y edades. Asimismo se han planteado el peso sobre estas violaciones al derecho humano más básico como lo es la salud, de factores como la desnutrición, las debilidades en cobertura y calidad de la atención en salud disponible, las carencias de agua potable, instalaciones sanitarias y electricidad, las interrelaciones negativas entre los vacíos educativos y la salud.

Hay un enorme trabajo por delante que tiene en su apoyo los radicales avances producidos en los últimos años en las ciencias médicas. Los progresos conseguidos en la región son considerables y deben defenderse porque en este campo también puede haber retrocesos, como sucedió con el cólera, pero es necesario ir mucho más lejos. Se debe comprender todo el problema como derivado de las interrelaciones entre la evolución económicosocial de la sociedad y la salud. No es exclusivamente una cuestión resoluble al interior del campo de la salud. Las condiciones de pobreza e inequidad globales influyen cotidianamente los parámetros de salud. Go Brutland (1998) describe con realismo la situación:

"Existen importantes factores determinantes de una mejor salud que se encuentran fuera del sistema sanitario. Entre ellos cabe mencionar una mejor educación, un ambiente más limpio y sin riesgos, y la reducción constante de la pobreza ... Hay que decirles a los presidentes, los primeros ministros y los ministros de finanzas que ellos también son ministros de salud".

Junto al abordaje de las interrelaciones entre medio y salud, en términos de políticas que favorezcan la salud, es necesario atacar a fondo los problemas existentes en salud. Como lo resalta Alleyne (1998) disminuir las inequidades en este área debe ser una meta fundamental. Llevar adelante políticas públicas ambiciosas en salud, no se halla fuera de las posibilidades reales de los países. Además de que esta sería una asignación de recursos de mayor prioridad a otras, los cálculos de los expertos indican que los recursos necesarios existen. En base a ejercicios de simulación realizados en varios países de la región, la OPS (1998) resalta que: "es económicamente viable para casi todos los países de la región, proveer cobertura universal de los servicios de salud actualmente ofrecidos por el sector público, y aún ofrecer programas que proveen más servicios y tienen mayor grado de complejidad tecnológica". Deben tenerse en cuenta que, como lo marcaba Amartya Sen, los costos respectivos pueden ser bajos en la región, dado que los insumos centrales requeridos son mano de obra de médicos, técnicos, y personal paramédico cuyos salarios son comparativamente mucho menores a los de los países desarrollados.

A un nivel universal, enfatizando los contrasentidos en la fijación de prioridades y la asignación de recursos que caracterizan a la realidad de fines de siglo, estima el Informe de Desarrollo Humano 1998 de las Naciones Unidas, que proveer servicios de salud básica y nutrición a los 4.400 millones de personas que viven en países no desarrollados, costaría 13.000 millones de dólares anuales. Actualmente se gastan 17.000 millones anuales en alimentos para perros en Europa y USA, 35.000 millones anuales en la industria del entretenimiento en el Japón, y 50.000 millones anuales en cigarrillos en Europa.

Esclarecido el carácter prioritario de la tarea en salud, y visualizada su viabilidad, se requieren políticas públicas activas. El papel del Estado en este campo es clave en diversos aspectos. Entre ellos uno central es el diseño de políticas alimentarias de largo plazo que enfrenten los delicados problemas nutricionales, concertando los esfuerzos de actores múltiples. La política pública de seguridad alimentaria debe ser una política unificada y programada ubicada entre las políticas públicas de más alto rango.

Otro de los campos relevantes es el practicar políticas de discriminación positiva con relación a los sectores más pobres. Como destacan Birdsall y Hecht (1995): "resulta evidente que para lograr la igualdad en resultados de salud, el gasto público requerido por persona es mucho mayor para pobres que para ricos". En los países en donde se han practicado consistentemente políticas de esta índole los resultados han sido muy importantes. El Banco Mundial (1993) cita como ejemplar el caso de Costa Rica. Resalta cómo allí el gasto público en salud siguió favoreciendo a los pobres aún en medio de los problemas de la década de los 80 y los recortes de presupuesto público. En 1988 cerca del 30% del gasto público para salud iba al 20 % más pobre de los hogares, y solamente un 10% al 20% más rico. Toda la población, en principio, está cubierta por los sistemas de seguridad social en salud, aunque sólo el 63% de la mano de obra activa contribuye a los mismos. Todos los costarricenses disfrutan, subraya el Banco Mundial, de un acceso y una calidad relativamente iguales. Los resultados han sido muy concretos. Se reflejan en las altas tasas de esperanza y calidad de vida en términos de salud que colocan al país por encima de muchos países del mundo de renta per capita muy superior.

Mejoras importantes en el campo del acceso a la salud significarán restaurar derechos humanos violados, y serán una contribución de fondo en términos de lucha contra la inequidad.

Elevarán el nivel de vida de los pobres en un aspecto decisivo, poniéndolos en mejores condiciones para enfrentar las otras inequidades. Ayudarán a romper "el círculo perverso de la pobreza y la exclusión" en uno de sus puntos de mayor incidencia.

b. La promoción del capital humano aparece como un punto central de un modelo renovado de desarrollo y de mejoramiento de la equidad. Tiene efectos positivos a 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. La matrícula escolar ha aumentado considerablemente y ello es de alta posibilidad. 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 para a ser sólo permitido a un reducido sector social. Superar estos problemas requerirá ponerlas a foco y diseñar estrategias apropiadas a su naturaleza. Es muy importante continuar con la política de extensión de la cobertura. Todavía quedan amplios grupos de población que se hallan fuera de la matriculación en primaria. Pero como se ha visto, no basta. Debe haber una vigorosa política de reducción de la deserción y la repitencia y de elevación de la calidad. Debe fortalecerse 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 jerarquizada socialmente, remunerada apropiadamente, y que constituya una alternativa atractiva de trabajo para las nuevas generaciones, abriendo posibilidades de progreso y crecimiento profesional. En las sociedades avanzadas en educación, esa ha sido una de las estrategias maestras empleadas para obtener dicho resultado. Así los maestros en diversos países de Europa Occidental tienen sueldos superiores al promedio de la población. En Israel, un país con muy buenos standards educativo, el Gobierno de Rabin decidió, sin embargo, en 1994, hacer una gran reforma educativa hacia el Siglo XXI. La nueva reforma educativa elevó en un 33%, en términos reales, el presupuesto de educación nacional. Entre los aspectos claves se incrementó sustancialmente la remuneración de los maestros, y se agregaron a su jornada de trabajo, tres horas pagas destinadas a entrenamiento en sistemas pedagógicos avanzados e introducción de la informática en todas las aulas del país. El país pasó a invertir en educación el 9% del Producto Bruto Nacional.<sup>5</sup> En Corea se 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 educacionales están generalmente mal formados y peor pagados, y tienen pocos incentivos para la excelencia profesional y 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 Hanunshak, 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

---

<sup>5</sup> 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.

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".

Germán 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".

Estos procesos que afectan severamente la calidad, requieren políticas orgánicas para superarlos. Algunos países de la región las han diseñado, puesto en práctica, y están obteniendo resultados.

Costa Rica ha considerado a la educación, durante sus cincuenta años de democracia, un gran proyecto nacional. Consensualmente, sus fuerzas políticas han defendido la escuela pública y trabajado permanentemente en su mejora. El Congreso de dicho país aprobó, en 1997, 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, en donde la educación ha sido una prioridad de la democracia en todo este siglo, está actualmente realizando una amplísima reforma educativa que tiene entre sus metas avanzar hacia la universalización de la educación preescolar (Rama, 1998). Asisten a preescolar, instancia educativa considerada crucial en el mundo de fines del Siglo XX, por su peso en la formación de las estructuras básicas, sólo el 14% de los niños de América Latina. La cifra uruguaya multiplica varias veces ese nivel, pero el país se ha propuesto llegar a la universalización del preescolar para el año 2000. Asimismo, hay en marcha uno de los más ambiciosos programas de jerarquización y desarrollo de la profesión docente. En Chile, según refiere Anninat (1998), la democracia ha considerado el tema de la educación de la más alta prioridad y se han iniciado una serie de programas para mejorar la "calidad y equidad" en la educación. Se aumentaron considerablemente los presupuestos educativos. Se reforzó la dotación de materiales y se instalaron computadoras en todas las escuelas secundarias y el 50% de las primarias. Se puso en marcha un vasto programa de renovación curricular e innovaciones educativas, el Proyecto Montegrande. Especial énfasis en las reformas ha tenido el fortalecimiento de la profesión docente. Su aumentaron los sueldos reales de los docentes desde 1990 a la actualidad, en un 80%. Se crearon premios a la excelencia docente, becas para perfeccionamientos en el exterior, y se mejoró la formación inicial de maestros.

En todos estos países hay una enérgica política de calidad en la educación pública, junto a la de 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. Como ya se ha visto, la región presenta en ambos, fuertes déficits en aspectos básicos.

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

c. La creación de capital humano se realiza en dos grandes marcos, uno es el sistema educativo, otro es la familia. Son dos marcos 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 misma es formadora en las etapas más básicas del desarrollo. Junto a sus trascendentales roles afectivos, tiene 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 crítico,<sup>6</sup> proporciona las bases para pautas de comportamiento en el campo de la salud preventiva. Su influencia es determinante en la dotación de capital humano de los niños y jóvenes. Mejorar la equidad requiere vigorosas políticas de fortalecimiento de la unidad familiar hoy agobiada en América Latina por los embates de la pobreza, y las tensiones por encontrar y mantener 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. Ellas incluyen actualmente en Europa Occidental: cuidado médico público garantizado a todos los aspectos del embarazo y del parto, para asegurar la salud de la madre y del niño a 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, desgravaciones fiscales. En América Latina la política social debería tomar como un objetivo en sí, a la protección y fortalecimiento de la unidad familiar, deberían reforzarse y ampliarse los programas existentes, y generar programas innovativos adaptados al tipo de problemas concretos que se plantean en las familias desfavorecidas.

d. El capital social ha devenido, a fin de siglo, en una categoría fundamental en los análisis sobre el desarrollo. Investigaciones como las de Putnam (1994), Coleman (1990), trabajos recientes de investigación (Knack y Keefer, 1997), han demostrado su peso en los resultados

---

<sup>6</sup> 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).

macroeconómicos, en la estabilidad política, y en el desarrollo social. El capital social de una sociedad comprende, como se ha referido, 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 acumulado en la primera. Coleman (1990) dice que: "El capital social hace posible el logro de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia". Knack y Keefer han corroborado 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 de movilización de los inmensos activos latentes en 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 voluntarismo, por ejemplo, dimensión destacada del capital social, es intensamente promovido y está jugando 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 al mejoramiento de la equidad. Entre otros aspectos, revalorizará la cultura popular, democratizará el acceso a la cultura, contribuirá a la elevación de la autoestima de los sectores desfavorecidos, incrementará su participación, afianzará y estimulará mecanismos de cooperación, creará vínculos de solidaridad actuantes al interior de la sociedad.<sup>7</sup>

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 hay correlación entre bajos niveles de desigualdad en un país, y el desarrollo de dichos aspectos del capital social.

e. 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 la comprensión de que el crecimiento del capital humano y del capital social va a definir el perfil mismo de la sociedad, su calidad de vida, será decisiva para la mejora de la equidad, y es al mismo tiempo una palanca poderosa de crecimiento económico. La idea de "gasto social" que asocia la asignación de recursos a lo social a un gasto, y le agrega con frecuencia la connotación de que se está distrayendo recursos de desarrollos productivos genuinos, no incide con los hechos. Aplicar recursos a proteger nutricionalmente a los niños, a mejorar la calidad en educación, a fomentar la cultura popular, a impulsar el voluntarismo, 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 que exista progreso tecnológico,

---

<sup>7</sup> El autor examina el tema 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.

competitividad y crecimiento sostenidos, y mejore la equidad. Se impone en América Latina poner en marcha amplios Pactos Nacionales en esta materia.

f. El Estado tiene que cumplir un rol central en la promoción de estos Pactos Nacionales, y en su implementación efectiva. Crecientemente se piensa que el "Estado deseable" no se obtiene reduciendo simplemente el tamaño del Estado. La cuestión de fondo no es el tamaño sino tener un Estado centrado en las funciones históricas que es imprescindible cumpla, y con la capacidad institucional para llevarlas a cabo con eficiencia. Entre ellas, claramente resalta el tema de la equidad y el del desarrollo social en general. En su oportunidad se preguntaba un pionero en la lucha contra la pobreza en el Continente, Sergio Molina: "¿Quién se hará cargo del tema de la equidad en nuestras sociedades?", y se contestaba que hay allí un rol insustituible para la acción estatal. Se presentan múltiples planos de acción posibles al respecto. El reforzamiento y eficientización de la inversión social es uno de ellos. La asignación de recursos para contribuir a garantizar los derechos mínimos de subsistencia de los más pobres, es otro. No desdeñable por cierto. 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. Según estimaciones del BID y del PNUD (1993), estas 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 han logrado mantener una infraestructura doméstica, el gasto social puede evitar que descendan por debajo de la línea de pobreza, de producirse caídas importantes en los niveles salariales".

Un análisis reciente 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, antes de las transferencias hechas por el fisco, es 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 en sociedades con déficits sociales de la magnitud de los latinoamericanos, deben efectuarse todos los esfuerzos para mejorar la calidad de la "gerencia social" aplicada. Ello implica, entre otros aspectos: 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 equidad.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 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.

El tema fiscal es otro tema ineludible. Tiene incidencias directas sobre la equidad. Las fuentes fiscales de América Latina difieren marcadamente de las de países como los de Europa Occidental. Mientras en estos, casi dos terceras partes 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 (i.e. impuestos al consumidor), en América Latina la situación es inversa. Sólo un tercio viene de impuestos directos, y dos tercios de los indirectos. Esta regresividad fiscal se ve aumentada significativamente si se tiene en cuenta que los sistemas fiscales de la región presentan altas tasas de evasión, y que la misma proviene principalmente de sectores en mejor situación económica. Hay allí amplias líneas de trabajo por delante. Asimismo, fiscalmente debería alentarse modalidades que incentiven la participación de las empresas y de la sociedad civil en los programas sociales.

g. Un campo totalmente crucial para el mejoramiento de la equidad es el del empleo. Como se refirió anteriormente, las mayores cifras de desempleo se hallan en los estratos más pobres. A nivel comparado se observa que algunos de los mejores resultados en esta materia han sido obtenidos por las estrategias de crecimiento de "abajo para arriba". En países como, entre otros, Japón, Corea, Italia, Israel, con modalidades desde ya muy diversas, ha jugado un rol central en el empleo el apuntalamiento de la pequeña y mediana empresa, a través de factores como la facilitación de garantías, el apoyo crediticio, y la asistencia tecnológica. Allí se conforma una base productiva dinámica generadora de empleo dirigido especialmente a los sectores más desfavorecidos. Las posibilidades asociativas de las PYME entre sí, pueden dar lugar también a combinaciones productivas muy interesantes como las producidas en Italia. En América Latina un internacionalmente reconocido programa en gran escala orientado hacia ellas, el Programa Bolívar, ha logrado crear innovativamente múltiples redes que involucran a Gobiernos, Bancos, Universidades, y otros actores sociales relevantes en favor del fortalecimiento, proyección creciente de las PYMES, y acceso a las mismas a los mercados mundiales. Los impactos obtenidos en todos esos aspectos han sido de gran consideración.<sup>9</sup> El fortalecimiento de la pequeña y media empresa rural, también puede jugar un rol relevante en este crecimiento desde la base. Se requiere, en general en la región, potenciar actividades productivas intensivas en empleo, y exportaciones con fuerte carga de empleo. Junto a ello pueden hacer aportes significativos iniciativas innovativas como, entre otros, los programas orientados a vincular a los jóvenes con dificultades laborales con el mundo de las empresas, por ejemplo el exitoso programa Chile Joven, programas dirigidos específicamente a la incorporación productiva de las mujeres solas, jefas de hogar, como los desarrollados en Costa Rica,<sup>10</sup> apoyos efectivos en términos de facilidades para cuidado de niños que permitan a las mujeres pobres realizar actividades productivas como los programas de madres cuidadoras en Venezuela.

La experiencia ha enseñado que para el éxito de estos programas el enfoque no puede ser puramente técnico. Siendo imprescindible la capacitación de los jóvenes desempleados o las mujeres humildes, jefas de hogar, en habilidades que les permitan ingresar en la producción, los grupos vulnerados por largos períodos de desocupación necesitan también que los programas les ayuden a devolverles confianza en sí mismos, autoestima, creencia en su

---

<sup>9</sup> Pueden verse al respecto Hugo Varsky (Secretario Ejecutivo del Programa Bolívar), "A modo de presentación" en *Notas para un diálogo urgente*, Programa Bolívar, 1994.

<sup>10</sup> 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.

potencial. Los resultados logrados con cursos y trabajos de este tipo en los programas con las mujeres desfavorecidas en Costa Rica son indicativos de la importancia de este abordaje amplio.

Estas y otras vías forman parte de los caminos que desde una democracia es posible y necesario emprender para atacar la inequidad. En el tema se juega mucho el perfil de sociedad que será América Latina en el Siglo XXI. El mismo estará ligado a las decisiones que se adopten en este campo. Se necesita imaginación en los diseños. Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial (1998), plantea la necesidad de lo que llama un consenso post-Washington. En su opinión, el mismo "reconoce tanto que un conjunto más amplio de instrumentos es necesario (que los incluidos en el Consenso) como que nuestras metas son también más amplias". Sugiere respecto a las metas: "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 hacia metas como las mencionadas. Los costos que se están pagando por ella son de enorme magnitud. Obstaculiza el camino al crecimiento. Como lo 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 el perfil de sociedades duales con que con frecuencia se describió a las latinoamericanas, con áreas de modernidad y de atraso, por otro distinto. Las sociedades pasan a estar integradas por dos grupos básicos: los incluidos y los excluidos.

Los procesos de exclusión van más allá de las divisiones trazadas por las dualidades. Producen profundas segregaciones. Un porcentaje significativo de la población no tiene acceso a trabajos productivos, a una educación de calidad, a la cultura, al mercado. Se van creando en las grandes ciudades áreas cerradas para excluidos e 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 igual de oportunidades. Crea tensiones profundísimas en las entrañas de la sociedad. Degrada el perfil general de la misma. La inequidad no es una ley de la naturaleza. La oleada de investigaciones recientes arroja evidencia empírica abrumadora 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 rescatarlos y renovar la esperanza en los excluidos de América Latina?

## REFERENCIAS

Adelman, Irma and Sherman Robinson. "Income distribution and development." En Hollis, Chenery and T.N. Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*. Amsterdam, North Holland, 1988.

Alessina, Alberto and Dani Rodrik. "Distributive politics and economic growth". *Quarterly Journal of Economics* 108. MIT Press, 1994.

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

Alleyne, George, 1998. Mencionado por Fernando Salas en "Salud, educación, inequidad", *El Mercurio*, Chile, 23 de diciembre de 1998.

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

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

Atkinson, A.B. "Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries". Conference on Economic Policy and Equity. IMF, June 8-9, 1998.

Benabou, Roland. "Inequality and growth". En Benabou R., Ben S., Rotemberg J., eds. *NBER. Macroeconomics Annual*, MIT Press, 1996.

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

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

BID/OCE. Documentos preliminares de trabajo, mimeo, 1998.

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

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

Birdsall, Nancy. 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, 1998.

Brutland, Go H. "Alocución en 2da. Conferencia Sanitaria Panamericana", OPS, Washington, 1998.

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

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

Caldera, Rafael. Discurso inaugural. 28° Asamblea Anual de la OEA. Caracas, 2 de junio de 1998.

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

CEPAL. "La brecha de la equidad". 1997.

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

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

Deininger, Klaus and Lyn Squire. "New ways of looking at old issues: inequality and growth." Unpublished. The World Bank, Washington, 1996.

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

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

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

Katzman, Rubén. "¿Por qué los hombres son tan irresponsables?" *Revista de la CEPAL*, N° 46, 1992.

Kawachi, Ychiro, Bruce P. Kennedy and Kimberly Lochner. "Long live community: social capital as public health". The American Project, No 35, November 1997.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. "Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation." *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. CXII, Issue 4, November 1997. MIT Press.

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

Kusnetz, Simón. "Crecimiento económico y estructura económica". Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1970.

Londoño, Juan Luis and Miguel Szekely. "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995.5." *Working Paper Series 357*. BID, 1997.

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

Pan American Health Organization. ECLAC "Health, social equity and changing productions patterns in Latin America and the Caribbean", 1998.

Piras, Claudia. "Una herramienta para mejorar la educación: mayor poder para las escuelas". Políticas de Desarrollo, BID, marzo de 1997.

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

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

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

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

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

Ratinoff, Luis. "Delincuencia y paz ciudadana". En *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia, y seguridad ciudadana*. BID, 1996.

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

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

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

Sen, Amartya. "Economic policy and equity: an overview." Conference on Economic Policy and Equity. IMF, June 8-9, 1998.

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

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

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

*The Economist*, November 1996.

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

World Bank. World Development Report 1993. "Investing in Health".



**Dirección Enlace de Recursos Institucionales**  
**Dirección General de Políticas Sociales**  
**Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario**  
**Secretaría de Promoción Social - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**  
**Av. Entre Ríos 1492 - P.B Of.1. (1133) Buenos Aires Tels.: 4300-9634 / 4304-1292**

## DOCUMENTOS PUBLICADOS

- 1.- Kliksberg, Bernardo. **Hacia una nueva política social**
- 2.- Tonucci, Francesco. **La ciudad de los niños**
- 3.- Rotelli, Franco. **Empresas sociales en Italia**
- 4.- Ramos, Cleide **La televisión en el s.XXI y los jóvenes**
- 5.- Di Marco, Graciela; Carranza, Hugo; Grillo, Oscar; Primavera, Heloisa; **Descentralización y Políticas Sociales**
- 6.- Pszemiarower, Santiago; Pochtar, Nora; Finkelstein, Susana. **Los adultos mayores y sus derechos**
- 7.- Murtagh, R.; Mizubuti, S. ; Daza, Rubén; y otros. **Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional**
- 8.- Riverón y otros. **Discriminación contra los extranjeros.**
- 9.- Aguiar, E.; Lapaccó, C.; Dizenfeld, R.; Brenner, Viviana. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy I**
- 10.- Viaggio, J; Recalde, H; Zamorano, C.. **Los derechos humanos en la Argentina de hoy II**
- 11.- Redín, M.E.; Bravo, Ema; Suárez, María y otros. **Redes sociales y redes institucionales**
- 12.- Chitarroni, Horacio. **Estudios sobre la estructura social de la ciudad**
- 13.- Castells, Manuel. **Productividad, competitividad en la sociedad de la información**
- 14.- Pochtar, Nora; Pszemiarower, Santiago. **La tan temida ancianidad**
- 15.- Fleury, Sonia. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**
- 16.- Palomino, Héctor; Moro, Javier; Mercado, Pampa. **Políticas Sociales y Derechos Humanos.**