

Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina *

Bernardo Kliksberg

I. Hora de escuchar a la gente

¿Qué piensan los latinoamericanos sobre lo que está sucediendo en la región? Cuando se les pregunta algo tan concreto sobre si creían que están viviendo mejor o peor que sus padres, sólo un 17% dijo que mejor; la gran mayoría sentía que su situación había desmejorado (Latín Barómetro, 1999). Esta respuesta evidencia un hondo sentimiento de descontento. Las mayorías tienen bien claro en el Continente cuáles son las causas de su disconformidad. Se hallan bien conscientes de ellas. Y distinguen perfectamente causas aparentes de otras más profundas. Cuando se les interroga sobre si creen que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno, muestran un apoyo masivo al sistema democrático y sus ideales. Dos terceras partes lo prefieren, y sólo un 20% sigue exhibiendo inclinaciones hacia el autoritarismo. Pero cuando se profundiza, expresan que están fuertemente insatisfechos respecto a cómo la democracia está funcionando en sus países. Sólo el 35% está satisfecho con su funcionamiento. En la Unión Europea, para comparar la cifra, es el 47%; en Dinamarca el 84%. Los latinoamericanos han elegido la democracia como forma de vida, y la respaldan consistentemente, pero "democráticamente" están fuertemente disconformes con su desempeño concreto.

Entre las causas de insatisfacción, algunas son políticas, pero tienen un peso decisivo las económico-sociales. La gran mayoría considera que los problemas vinculados con la pobreza han empeorado. Se refieren a carencias en oportunidades de trabajo, acceso a salud, acceso a educación de buena calidad, incertidumbre laboral, bajos sueldos. Agregan a ello temas como el agravamiento de la corrupción, la delincuencia y el tráfico de drogas. Además, testimonian que sienten que ésta es una región donde existen grandes desigualdades, y resienten agudamente esa situación.

Los dos únicos países donde los promedios de satisfacción con el desempeño del sistema democrático son mayores a los de la Unión Europea, son Costa Rica y Uruguay, donde más del 60% de la población está satisfecha con su funcionamiento. Son dos países que se caracterizan por tener los más bajos niveles de desigualdad de toda la región, y por haber desarrollado algunos de los más avanzados sistemas de protección social.

Las encuestas reflejan que la población está clamando por cambios, a través de la democracia, no por otra vía, que permitan enfrentar los agudos problemas sociales.

Los avances en ese camino parecen encontrar obstáculos formidables en la región si se juzga por los limitados resultados alcanzados. Algunos tienen que ver con la existencia de fuertes intereses creados y de privilegios que obtienen beneficios del mantenimiento de la situación vigente. Otros, con dificultades derivadas de la inserción económica de la región en la nueva economía internacional. Otros, con el funcionamiento defectuoso de instituciones y organizaciones básicas. A estos y otros añadibles, se suma la circulación profusa de ciertas falacias sobre los problemas sociales que llevan a la adopción de políticas erróneas y a emprender caminos que se alejan de la salida del largo túnel en que está sumida buena parte de la población. No son el único factor de retraso, pero claramente su peso muy fuerte en sectores con mucha influencia en la toma de decisiones obstruye seriamente la búsqueda de alternativas renovadoras y el paso hacia una nueva generación de políticas económicas y sociales.

El objetivo de este trabajo es llamar la atención sobre estas falacias para estimular la discusión amplia y abierta sobre las mismas, con vías a su superación.

Se presentan a continuación algunas de las principales, se analizan algunos de sus efectos en el diseño de políticas, y se examina su consistencia. Se trata, sobre todo, de procurar ponerlas a foco e

(*) Documento expresamente preparado para el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Las opiniones expuestas en este trabajo son del autor y no representan necesariamente las de la organización donde se desempeña.

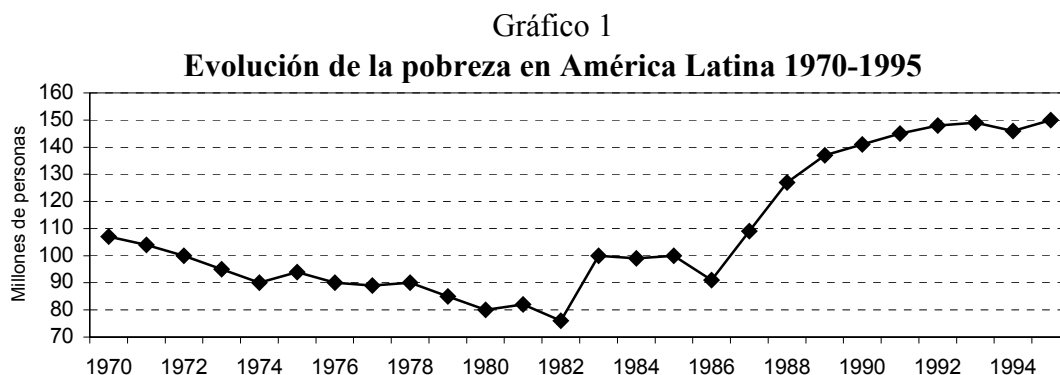
invitar a una reflexión colectiva sobre ellas.

II. Primera falacia: la negación o la minimización de la pobreza

Existe una intensa discusión metodológica sobre cómo medir la pobreza en la región. Sin embargo, a pesar de los resultados diversos que surgen de diferentes mediciones, los estudios tienden a coincidir en dos aspectos centrales: a) las cifras de población ubicada por debajo del umbral de pobreza son muy elevadas; b) existe una tendencia consistente al crecimiento de dichas cifras en los últimos 20 años. Las cifras se deterioraron severamente en los ochenta, mejoraron discretamente en parte de los 90, pero en los años finales de la década aumentaron significativamente. En su conjunto, la pobreza es mayor en el 2000 a la que la región tenía en 1980, tanto en términos de número de pobres como en el porcentaje que significan los pobres sobre la población total.

La CEPAL estima, en su Panorama Social de América Latina 2000, que la población en situación de pobreza creció desde 1997 hasta comienzos del 2000 de 204 millones a no menos de 220 millones. Analizando la estructura de la fuerza de trabajo en ocho países de la región que comprenden el 75% de su población total (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Venezuela), la CEPAL constata que el 75% de la población que tiene ocupación "percibe ingresos promedios que en la mayoría de los países no alcanzan por sí solos para sacar de la pobreza a una familia de tamaño y composición típica".

La evolución de la pobreza en América Latina fue la siguiente, según refiere el BID (1998):



Fuente: BID, Informe de progreso económico y social, 1998.

Nota: Línea de pobreza de dos dólares diarios *per cápita*, ajustado según año base 1985.

Como puede observarse, desde los 80 se produce una firme elevación del número de personas que gana menos de dos dólares diarios. Verrier (1999) señala que en toda América Latina había entre 1970 y 1980, cincuenta millones de pobres e indigentes, pero que en 1998 ya eran 192 millones. La Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social, presidida por Patricio Aylwin (1995), considera que se hallan en pobreza "casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe".

Diversas mediciones nacionales señalan, con las diferencias propias de cada realidad, la extensión y profundidad de la pobreza. Un informe detallado sobre Centro América (PNUD-Unión Europea, 1999) señala que son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 53% de los salvadoreños. Las cifras relativas a la población indígena son aún peores. En Guatemala, se halla por debajo de la línea de pobreza el 86% de la población indígena frente

al 54% de los no indígenas. En Venezuela se estimaba la pobreza entre el 70 y el 80% de la población. En Ecuador, en un 62,5%. En Brasil se estima que el 43,5% de la población gana menos de dos dólares diarios, y que 40 millones de personas viven en pobreza absoluta. Aun en países donde tradicionalmente las cifras de pobreza han sido bajas, como en la Argentina, el Banco Mundial ha estimado que está en pobreza casi la tercera parte de la población y el 45% de los niños. En las provincias más pobres, como las del nordeste, la tasa es del 48,8%.

Uno de los tantos indicadores del grado de "rigidez" de la pobreza latinoamericana lo proporcionan las proyecciones sobre niveles de educación e ingresos. La CEPAL (2000) afirma, con base en ellas, que "10 años de escolaridad parecen constituir el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en la reducción de la pobreza; si se tiene un nivel educativo inferior a 10 años de escolaridad y no se poseen activos productivos, son muy escasas las probabilidades de superar los niveles inferiores de ingreso ocupacional". El promedio de años de escolaridad en la región se ha estimado en 5,2, virtualmente la mitad del mínimo necesario para tener posibilidades de emerger de la pobreza.

Frente a estas realidades, la alternativa lógica es partir de ellas y tratar de encontrar vías innovadoras para enfrentarlas. Sin embargo, en el discurso público latinoamericano de las dos últimas décadas, ha sido reiterada la tendencia de algunos sectores a optar por otra vía, la negación o minimización del problema. La falacia funciona a través de diversos canales. Uno es la relativización de la situación. "Pobres hay en todos lados" es el tipo de respuesta utilizado por algunas autoridades públicas, cuando se les preguntaba sobre el ascenso de las cifras de pobreza en su país. En materia económico-social, lo conveniente es siempre desagregar los datos y tener una perspectiva comparada e histórica para saber cuál es la situación real. Los países desarrollados tienen efectivamente también porcentajes de población ubicados por debajo de la línea de pobreza. Pero hay varias diferencias. Por una parte, las cifras difieren muy fuertemente. La población pobre es normalmente en ellos menor al 15%. Es muy diferente tener entre una sexta y una séptima parte de la población en situación de pobreza, a tener a casi la mitad de la población en ese estado. No sólo es una diferencia cuantitativa; es otra escala que implica considerables diferencias cualitativas. En los países desarrollados se habla de "islotos de pobreza", o de "focos de pobreza". En vastas áreas de América Latina, es muy difícil reflejar la realidad con ese lenguaje. La pobreza es extensa, diversificada, y tiene actualmente incluso una fuerte expresión en las clases medias, en donde el deterioro de sus bases económicas ha generado un estrato social en crecimiento denominado "los nuevos pobres".

No hay "focos de pobreza" a erradicar, sino un problema mucho más amplio y generalizado que requiere estrategias globales.

Por otra parte, la comparación estricta podría llevar a identificar que la brecha es aún mucho mayor. Las líneas de pobreza utilizadas en los países desarrollados son mucho más altas que las empleadas normalmente en América Latina. Así, entre otros, la difundida tendencia a medir la pobreza considerando pobres a quienes ganan menos de dos dólares diarios, es muy cuestionable. En todos los países de la región la línea de pobreza está muy por encima de esa cifra.

Otro pasaje usual del discurso negador, es la afirmación de que "pobres hubo siempre", por tanto no se entiende por qué tanto énfasis en la situación actual. Allí la falacia adquiere el tono de la ahistoricidad. Uno de los razonamientos más utilizados cuando se trata de relativizar un problema grave, es quitarle el piso histórico. La pobreza ha existido en América Latina desde sus orígenes, pero el tema es ¿Cuáles son las tendencias presentes? ¿En qué dirección apuntan; van hacia su disminución, su estancamiento o su incremento? En los últimos 20 años parecen haber suficientes evidencias para preocuparse. Los indicadores han experimentado un deterioro; con altibajos y variaciones nacionales, las cifras han ascendido. Son muy pocos los casos en donde ha habido reducciones de consideración.

La falacia de desconocer o relativizar la pobreza, no es inocua. Tiene severas consecuencias en términos de políticas públicas. Si hay pobres en todos lados, y los ha habido siempre ¿por qué dar al

tema tan alta prioridad? Hay que atenuar los impactos, pero no asustarse. Basta con políticas de contención rutinarias. La política social no es la importante. Es una carga de la que no es posible desprenderse, pero como se trata de afrontar un problema que siempre existirá y todos los países tienen, cuidado con sobreestimarla. El enfoque lleva a políticas sociales de muy bajo perfil, y a una desjerarquización de todo el área social. En algunas de las expresiones más extremas de la falacia, se procuró en la década pasada eliminar la "pobreza" de las agendas de reuniones relevantes, viéndola ya en sí como demasiado cargada de connotaciones.

Además de conducir a políticas absolutamente incapaces de enfrentar las realidades de la pobreza, la falacia expuesta entraña un importante problema ético. No sólo no da soluciones a los pobres, lo que lleva a la perduración y acentuación de situaciones de exclusión humana antiéticas, sino que va aún más lejos, a través de la minimización y la relativización, cuestionando la existencia misma del pobre.

III. Segunda falacia: la falacia de la paciencia

Con frecuencia, el razonamiento explícito o implícito que se despliega frente a los problemas sociales por parte de sectores influyentes gira en derredor a la necesidad de una cierta "paciencia histórica". Se trata de etapas que deben sucederse las unas a las otras. Habrá una etapa de "ajustarse el cinturón", pero luego vendrá la reactivación y posteriormente ella se "derramará" hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Lo social debe esperar, y se necesita entender el proceso, y guardar paciencia mientras las etapas se suceden. Independientemente del amplio cuestionamiento que hay actualmente sobre toda esta visión del proceso de desarrollo, queremos enfatizar aquí uno de sus elementos. El mensaje que se está enviando es, de hecho, que la pobreza puede esperar. ¿Realmente puede esperar? La realidad indica que el mensaje tiene una falla de fondo: en muchísimos casos, los daños que puede causar la espera son simplemente irreversibles; después no tendrán arreglo posible.

Veamos. Una buena parte del peso de la pobreza recae en América Latina sobre los niños y los adolescentes. En 1997, según CEPAL (2000), el 58% de los niños menores de 5 años de la región eran pobres; lo mismo sucedía con el 57% de los niños de 6 a 12 años, y con el 47% de los adolescentes de 13 a 19 años. Siendo en su conjunto los menores de 20 años el 44% de la población de la región, representaban en cambio el 54% de todos los pobres. Las cifras verifican que efectivamente, como fue subrayado por UNICEF, "en América Latina la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres".

Esa no es una situación neutra. Como lo destacara Peter Tonwised, "la pobreza mata". Crea factores de riesgo que reducen la esperanza de vida y desmejoran sensiblemente la calidad de la vida. Los niños son los pobres de América Latina según lo visto, y al mismo tiempo por naturaleza los más vulnerables. Sobre esos niños pobres operan varios factores que son generadores, entre otros aspectos, de lo que se denomina "un alto riesgo alimentario"; insuficiencias en lo más elemental: la posibilidad de que puedan alimentarse normalmente. Los resultados de déficit de este orden causan daños múltiples. Entre ellos se estima que en los primeros años de vida se desenvuelven buena parte de las capacidades cerebrales. La falta de una nutrición adecuada genera daños de carácter irreversible. Investigaciones de UNICEF (1995) sobre una muestra de niños pobres, determinaron que a los cinco años de edad la mitad de los niños de la muestra presentaban retrasos en el desarrollo del lenguaje; un 30%, atrasos en su evolución visual y motora; y un 40%, dificultades en su desarrollo general. La desnutrición causa, asimismo, déficit en el peso y talla de los niños y ello va a repercutir fuertemente en su desenvolvimiento. Entre los factores generadores de riesgo alimentario se hallan: la falta de recursos de la familia, el carácter monoparental de la misma, y la baja educación de las madres.

Existe una robusta correlación estadística entre estos factores y la desnutrición infantil. En la América Latina actual los tres factores tienen significativa incidencia. Como se señaló, numerosas familias tienen ingresos menores a los imprescindibles; se estima que cerca de un 30% de los hogares

está a cargo de madres solas, en su gran mayoría se trata de hogares humildes, y el nivel educativo de las madres pobres es muy bajo. La pobreza del hogar puede significar que muchas madres estarán a su vez desnutridas durante el embarazo. Es probable entonces que el hijo tenga anemia, déficit de macronutrientes esenciales y bajo peso. Ello puede amenazar su misma supervivencia, o atentar contra su desarrollo futuro. Si, además, la madre está sola al frente de la familia, tendrá que luchar muy duramente para buscar ingresos. Sus posibilidades de dedicación al niño en las críticas etapas iniciales serán limitadas. El factor educativo influirá asimismo en aspectos muy concretos. Así, las madres con baja escolaridad tendrán poca información sobre cómo manejarse apropiadamente respecto a la lactancia materna, cómo armar dietas adecuadas, cómo cuidar sanitariamente los alimentos, cómo administrar alimentos escasos. En 1999, en 10 de 16 países de la región, un 40 a un 50% de los niños urbanos en edad preescolar formaban parte de hogares cuya madre no había completado la educación primaria. En las zonas rurales en 6 de 10 países analizados, el porcentaje era de 65 a 85%; en los cuatro restantes, de 30 a 40%. Si se toman sólo los niños menores de 2 años de edad, en 1997 del 20 al 50% de los niños de la gran mayoría de los países vivían en hogares con un ingreso por miembro inferior al 75% del valor de la línea de pobreza, y cuya madre no había completado la educación primaria.

La acción combinada de estos y otros factores lleva al sombrío panorama que capta CEPAL (2000): "Al año 2000 se estima que aproximadamente el 36% del total de niños menores de 2 años de América Latina están en situación de alto riesgo alimentario". Los cuadros nacionales son alarmantes en diversos países. En Nicaragua, estimaciones del Ministerio de Salud (1999) indican que el 59% de las familias cubren menos del 70% de las necesidades de hierro que requiere el ser humano, el 28% de los niños de menos de 5 años padecen anemias por el poco hierro que consumen, 66 niños de cada 100 tienen problemas de salud por falta de vitamina A. El 80% de la población nicaragüense consume sólo 1.700 calorías diarias, cuando la dieta normal debería ser no menor a las 2.125 calorías. En Venezuela, un niño de 7 años de los estratos altos pesa en promedio 24,3 Kgs. y mide 1,219 M. Uno de igual edad de los sectores pobres pesa sólo 20 Kgs. y mide 1,148 M. Aun en países con tanto potencial alimentario como la Argentina, las estadísticas informan que en el gran Buenos Aires, una de las áreas poblacionales principales, uno de cada cinco niños está desnutrido.

Muchos de los países de la región tienen importantes posibilidades naturales de producción de alimentos. Sin embargo, como se ha visto, una tercera parte de los niños más pequeños está en inseguridad alimentaria pronunciada. Ello parece difícil de entender. Influyen factores como los que identifican la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y CEPAL en investigación conjunta (1998): "Se observa en casi todos los países de la región un incremento en enfermedades no transmisibles crónicas asociadas con alimentación y nutrición. Las medidas de ajuste implementadas por los países han afectado la disponibilidad nacional de alimentos y han tenido repercusiones negativas sobre el poder de compra de los grupos más pobres amenazando la seguridad alimentaria".

Así como la falta de alimentación causa daños no reparables posteriormente, lo mismo sucede con otras expresiones de la pobreza, como los déficit que afrontan los desfavorecidos en la región en dos aspectos básicos: el agua potable, y la existencia de alcantarillado y sistemas de eliminación de excretas. Ambos elementos son decisivos para la salud. Amplios sectores de la población pobre tienen dificultades muy fuertes para obtener agua potable o tienen que comprarla a precios muy elevados. Asimismo, carecen de instalaciones de alcantarillado adecuadas lo que significará graves riesgos de contaminación a través de las napas subterráneas, y de contaminación del medio ambiente inmediato a la vivienda. Según los cálculos de la OPS, cerca de la tercera parte de la población de la región carece de agua potable y/o alcantarillado. El 30% de los niños menores de 6 años habitan en viviendas sin acceso a las redes de agua potable, y el 40%, en viviendas sin sistemas adecuados de eliminación de excretas. Cuando se analiza por países, se observan datos como los que siguen, que describen los porcentajes de niños de menos de 5 años de edad que habitaban viviendas sin conexión a sistemas de evacuación por alcantarillado en 1998 (CEPAL, 2000): Paraguay 87, Bolivia 66, Brasil 59, Honduras

47, El Salvador 45, Venezuela 26, México 24. La acción de estos factores genera mortalidad infantil y riesgos graves de salud, como los contagios y las infecciones intestinales. En 11 países, la diarrea es una de las dos principales causas de muerte en niños de menos de un año.

Nuevamente se trata de daños de carácter irreparable. La falacia de la paciencia respecto a la pobreza, niega de hecho el análisis de la irreversibilidad de los daños. Lleva a políticas en donde, bajo la idea de que las cosas se arreglarán después, no se da la prioridad que correspondería a cuestiones elementales para la supervivencia. Nuevamente, además de las ineficiencias que significan esas políticas en cualquier visión de largo plazo de una sociedad, hay una falta ética fundamental. Frente a la pobreza debería aplicarse una "ética de la urgencia"; no es posible esperar ante problemas tan vitales como los descriptos. Esta falacia desconoce el carácter de urgencia de éstas y otras carencias básicas.

IV. Tercera falacia: con el crecimiento económico basta

El pensamiento económico ortodoxo, de gran difusión en la región, lanza el mensaje básico de que todos los esfuerzos deben ponerse en el crecimiento. Dirige las miradas a los pronósticos sobre el aumento del producto bruto y el producto bruto *per cápita*.

Despierta las expectativas de que todo está bien si ellos crecen a un buen ritmo. Plantea explícitamente, como se mencionó, que logradas metas importantes de crecimiento, todo lo demás se resolverá. El mismo fluiría hacia abajo, a través del famoso efecto "derrame", y ello solucionará los "rezagos" que pudieran existir en el campo social.

El siglo XX ha enseñando muy duramente, una y otra vez, que el último juez que decidirá si las teorías sobre el desarrollo son válidas o no, no es su grado de difusión, sino lo que cuentan los hechos. Ellos han desmentido muy fuertemente que la realidad funcione como la ortodoxia supone que debería funcionar. Las promesas hechas a América Latina a comienzos de los 80 sobre lo que sucedería al aplicar el modelo convencional, no se cumplieron en la práctica. Describiendo los productos concretos de lo que llama la "forma de hacer economía", que "América Latina escogió en los años recientes", señala Ricardo French Davis (2000): "El resultado es una fuerte inestabilidad del empleo y la producción, una mayor diferenciación entre ricos y pobres, y un crecimiento promedio modesto: sólo 3% en este decenio, y con una profunda desigualdad". Efectivamente, los datos indican que el crecimiento fue muy discreto, no se derramó automáticamente, la desigualdad aumentó significativamente, la pobreza no se redujo.

¿Frente a este juicio de la realidad, no correspondería revisar el razonamiento usual? Joseph Stiglitz (1998) sugiere que ha llegado la hora de hacerlo. Se refiere a la visión general, uno de cuyos componentes esenciales es la idea de que el crecimiento basta. Argumenta: "Muchos países han aplicado las recomendaciones intelectualmente claras, aunque generalmente difíciles políticamente, del consenso de Washington. Los resultados no han sido sin embargo del todo satisfactorios. Esto tiene varias explicaciones. ¿Será porque algunos no siguieron correctamente las recetas económicas? Tal vez. Sin embargo, yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad mientras planificamos la próxima serie de reformas".

La experiencia de América Latina y otras regiones del globo, indica que el crecimiento económico es imprescindible, es muy importante tratar de aumentar el producto total de una sociedad. Son fundamentales, asimismo, el desarrollo de las capacidades tecnológicas, de la competitividad, y un clima de estabilidad económica. Pero enseña también que es simplificar extremadamente el tema del desarrollo y de sus dimensiones sociales aventurar que sólo el crecimiento económico producirá los resultados necesarios. El informe 2000 del Banco Mundial sobre la pobreza, que expresa la política oficial de dicha institución, plantea la necesidad de pasar de una vez a una visión más amplia de la problemática del desarrollo. Comentando su enfoque diferencial, señala un influyente medio, el Washington Post (2000): "La publicación del Informe Mundial de desarrollo del Banco Mundial

representa un significativo disenso del consenso sostenido entre economistas de que la mejor vía para aliviar la pobreza es impulsar el crecimiento económico, y que la única vía para hacerlo es a través de mercados libres y abiertos. El informe hace notar que, aun una década después de que las economías planificadas de Europa oriental fueran desmanteladas y el comercio y la inversión global alcanzaran niveles récord, 24% de la población mundial recibe ingresos menores a un dólar diario. La conclusión ineludible, de acuerdo a los economistas y expertos en desarrollo del Banco, es que mientras el crecimiento económico puede ser un ingrediente necesario para reducir la pobreza no lo puede hacer solo".

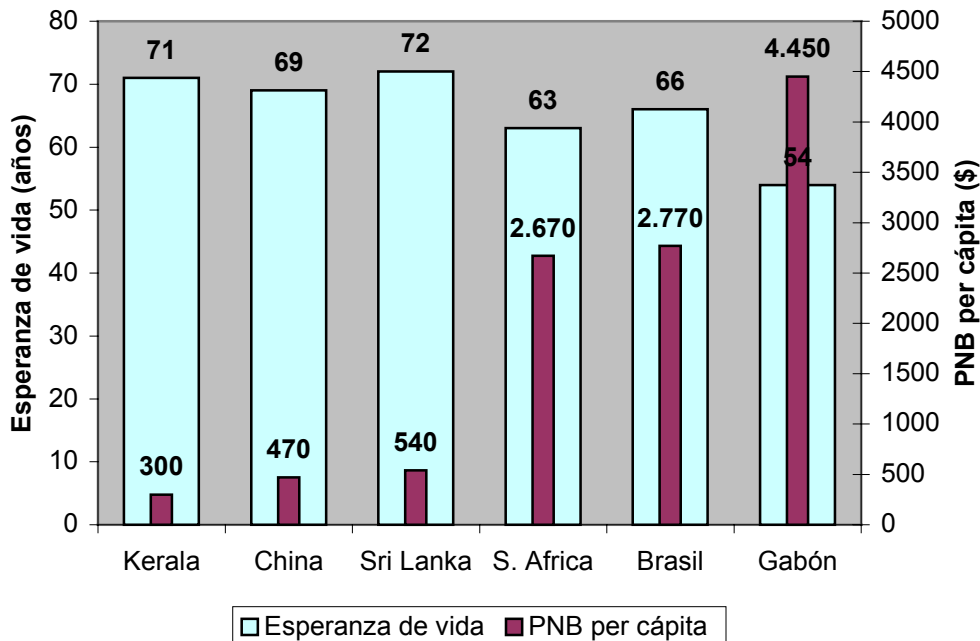
Otro informe posterior del Banco Mundial, "La calidad del crecimiento" (2000), producido por otros equipos del mismo, plantea también vigorosamente el mismo tipo de argumento básico. Dice, presentándolo Vinod Thomas, Director del Instituto del Banco (The Economist 2000): "La experiencia de los países en desarrollo y también de los industrializados muestra que no es meramente más crecimiento, sino mejor crecimiento lo que determina en qué medida aumenta el bienestar, y el bienestar de quién. Países con ingresos y crecimiento similares han obtenido en las últimas tres décadas logros muy diferentes en educación, salud y protección del medio ambiente". Se está sugiriendo que es decisiva la estructura del crecimiento, sus prioridades, vías de desarrollo, sectores beneficiados.

La falacia de que el crecimiento basta, transmite la visión de que se estaría avanzando si el producto bruto *per cápita* sube, y que las miradas deben estar puestas en el mismo. Naciones Unidas ha desarrollado en la última década un cuerpo conceptual ampliamente difundido internacionalmente, "el paradigma del desarrollo humano", que ataca radicalmente este razonamiento. No sólo el crecimiento no basta; es necesario pero no alcanza, sino que corresponde iniciar una discusión mayor. Preguntarnos cuándo realmente una sociedad avanza, y cuándo está retrocediendo. Los parámetros definitivos, es la sugerencia, debemos encontrarlos en qué sucede con la gente. ¿Aumenta o disminuye su esperanza de vida? ¿Mejora o desmejora su calidad de vida? La ONU diseñó un índice de desarrollo humano que ha venido perfeccionando año tras año, que incluye indicadores que reflejan la situación de todos los países del mundo en áreas como, entre otras: esperanza de vida, población con acceso a servicios de salud, población con acceso a agua potable, población con acceso a servicios de disposición de excretas, escolaridad, mortalidad infantil, producto bruto *per cápita* ponderado por la distribución del ingreso. Los ordenamientos de los países del mundo según sus logros en desarrollo humano, que viene publicando anualmente la ONU a través del PNUD, muestran un cuadro que en diversos aspectos no coincide con el que deviene de los puros récords de crecimiento económico.

Las conclusiones resultantes enfatizan que cuanto mejor sea el crecimiento y más recursos haya se ampliarán las posibilidades para la sociedad, pero la vida de la gente, que es el fin último, no se puede medir por algo que es un medio; debe medirse por índices que reflejen lo que sucede en ámbitos básicos de la vida cotidiana.

La falacia de que basta el crecimiento está en definitiva transformando un medio fundamental, pero sólo un medio, en el fin último. Es necesario desmitificarla y retomar un debate a fondo sobre qué está sucediendo con el cumplimiento de los fines. Amartya Sen ilustra los límites de esta falacia analizando varias situaciones reales. Realiza la comparación que se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
**Producto nacional bruto y esperanza de vida
 en países seleccionados, 1992**



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

Como se observa, los tres primeros países del gráfico, el Estado de Kerala en la India (de 33 millones de habitantes), China y Sri Lanka, tenían un producto bruto *per cápita* muy reducido. Los otros tres, Sud África, Brasil y Gabón, tenían un producto bruto que multiplicaba cinco a quince veces el de los anteriores. Sin embargo, la población vivía más años en los tres países pobres: 71, 69 y 72 *versus* 63, 66 y 54.

El crecimiento económico solo no era el factor determinante en uno de los indicadores más fundamentales para ver si una sociedad adelanta, el más básico, la esperanza de vida. ¿Qué otras variables intervenían en este caso? Sen identifica aspectos como las políticas públicas que garantizaban, en los tres primeros países, un acceso más extendido a insumos fundamentales para la salud, como el agua potable, las instalaciones sanitarias, la electricidad, y la cobertura médica. Asimismo, las mejores posibilidades en materia de educación a su vez incidente en la salud. Junto a ello, un aspecto central era la mejor distribución del ingreso en las tres primeras sociedades. Todo ello llevó a que los países supuestamente más pobres en términos del ingreso, fueran más exitosos en salud y años de vida. Dice Sen: "Ellos han registrado una reducción muy rápida de las tasas de mortalidad y una mejora de las condiciones de vida, sin un crecimiento económico notable".

V. Cuarta falacia: la desigualdad es un hecho de la naturaleza y no obstaculiza el desarrollo

El pensamiento económico convencional ha tendido a eludir una discusión frontal sobre la desigualdad y sus efectos sobre la economía. Se ha apoyado para ello, con frecuencia, en la sacralización de la U invertida de Kusnetz. De acuerdo a la misma, la desigualdad es simplemente una etapa inevitable de la marcha hacia el desarrollo. En su primera fase se producen polarizaciones sociales, que después se van moderando y reduciendo. Algunos economistas convencionales más extremos llegan aún más lejos, y plantean que esa acumulación de recursos en pocas manos favorecerá

el desarrollo al crear mayores capacidades de inversión.

Esta discusión tiene particular trascendencia para América Latina, porque es considerada unánimemente la región más desigual del planeta. Si la tesis de los ortodoxos más duros fuera cierta, la región debería haber contado con tasas de inversión muy altas, dadas las "acumulaciones en pocas manos" que ha generado. No se ven. Tampoco parece ser una mera etapa del camino al desarrollo. En América Latina la desigualdad se ha instalado, y no sólo no se modera, sino que tiene una tendencia muy consistente a crecer, particularmente en las dos últimas décadas. La U invertida parece no funcionar para la región.

En realidad, Kusnetz nunca pretendió que fuera aplicable mecánicamente a los países no desarrollados. Como ha sucedido con frecuencia, algunos de sus supuestos intérpretes ha hecho claro abuso de sus afirmaciones. Sus trabajos estuvieron referidos a la observación de USA, Inglaterra y Alemania en un período que comprendió desde la primera mitad del siglo XIX hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial. Advierte expresamente sobre el riesgo de generalizar las conclusiones que extrajo. Dice (1970): "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 enfatiza en la afirmación que en América Latina tiene mucho sentido hoy: "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".

Además de haber desvirtuado el pensamiento real del mismo Kusnetz, la falacia difundida respecto a la desigualdad choca fuertemente con los datos de la realidad. La desigualdad latinoamericana se ha transformado a nivel internacional en un caso casi de laboratorio de los impactos regresivos de la desigualdad. Frente a la pregunta de por qué un continente con tantas potencialidades económicas y humanas ha generado resultados económicos tan discretos y déficit sociales tan agudos, una de las respuestas con creciente consenso científico es que uno de los factores fundamentales en contra ha sido el peso de la desigualdad y su ascenso. Así señalan Birdsall, Ross y Sabot (1996) sobre la región: "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".

Están operando activamente en América Latina, entre otros, cinco tipos de desigualdades. Uno es la iniquidad en la distribución de los ingresos. El 5% de la población es dueña del 25% del ingreso nacional. Del otro lado, el 30% de la población tiene sólo el 7,5% del ingreso nacional. Es la mayor brecha del planeta. Medida con el coeficiente Gini de iniquidad en ingresos, América Latina tiene un 0,57, casi tres veces el Gini de los países nórdicos. En promedio, la mitad del ingreso nacional de cada país de la región va al 15% más rico de la población. En Brasil, el 10% más rico tiene el 46% del ingreso, mientras que el 50% más pobre sólo tiene el 14% del mismo. En Argentina, mientras que en 1975 el 10% más rico recibía ocho veces más ingresos que el 10% más pobre, en 1997 la relación se había más que duplicado, era de 22 veces. Otra desigualdad acentuada es la que aparece en términos de acceso a activos productivos. La extremadamente inequitativa distribución de la tierra en algunos de los mayores países de la región, como Brasil y México, es una de sus expresiones. Una tercera desigualdad es la que rige en el campo del acceso al crédito, instrumento esencial para poder crear oportunidades reales de desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Hay en América Latina 60 millones de PYMES, que generan 150 millones de empleos. Sólo tienen acceso al 5% del crédito. Una cuarta iniquidad es la que surge del sistema educativo. Los diferentes estratos socioeconómicos de los países alcanzan muy diversos récords en años de escolaridad. La deserción y la repetición provocadas por las condiciones socioeconómicas del hogar minan a diario la posibilidad de que los sectores pobres completen estudios.

Según CEPAL 2000, en Brasil repetían los dos primeros grados de la escuela primaria el 41% de los niños del 25% de menores ingresos de la población, y en cambio, sólo el 4,5% de los niños del 25% con mayores ingresos. Asimismo, habían completado la escuela secundaria a los 20 años de edad, sólo el 8% de los jóvenes del 25% de menos ingresos, y en cambio, el 54% del 25% de mayores ingresos. Tomando 15 países de la región (BID 1998) surgía que los jefes de hogar del 10% de ingresos más altos tenían 11,3 años de educación, los del 30% más pobre sólo 4,3 años. Una brecha de 7 años. Mientras que en Europa la brecha de escolaridad entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 2 a 4 años, en México es de 10 años. La desigualdad educativa va a ser un factor muy importante en la iniquidad en la posibilidad de conseguir trabajo y en los sueldos que se ganen. Los sectores desfavorecidos van a estar en muy malas condiciones al respecto por su débil carga educativa. La fuerza de trabajo ocupada de la región presenta una marcada estratificación. Según CEPAL (2000), hay un nivel superior que es el 3% de la población ocupada que tiene 15 años de escolaridad, un nivel intermedio que es el 20% de la fuerza de trabajo que tiene entre 9 y 12 años de escolaridad, y el 77% restante tiene sólo de 5,5 a 7,3 años de estudios en las ciudades y 2,9 en las zonas rurales. Una quinta y nueva cifra de desigualdad está surgiendo de las posibilidades totalmente diferenciadas de acceso al mundo de la informática y la Internet. La gran mayoría de la población no tiene los medios ni la educación para conectarse con el mismo. Forma parte así de una nueva categoría de analfabetismo, el "analfabetismo cibernético"

Todas estas desigualdades generan múltiples efectos regresivos en la economía, la vida personal y familiar, y el desarrollo democrático. Entre otros, según lo demuestran numerosas investigaciones: reducen la formación de ahorro nacional, estrechan el mercado interno, conspiran contra la salud pública, impiden la formación en gran escala de capital humano calificado, deterioran la confianza en las instituciones básicas de las sociedades y en el liderazgo político. El aumento de la desigualdad es, por otra parte, una de las causas centrales del aumento de la pobreza en la región. Birdsall y Londoño (1998) han estimado económicamente que su ascenso entre 1983 y 1995 duplicó la pobreza, que la misma hubiera sido la mitad de lo que fue si la desigualdad hubiera seguido en los niveles que tenía anteriormente, elevados pero menores.

La desigualdad latinoamericana no es un hecho natural propio del camino del desarrollo como lo pretende la falacia. Es la consecuencia de estructuras regresivas y políticas erradas que la han potenciado. Barbara Stallings (CEPAL 1999) considera que "las reformas económicas aplicadas en los últimos años han agravado las desigualdades entre la población", y subraya: "se puede afirmar sin ninguna duda, que los noventa son una década perdida en cuanto a la reducción de las ya alarmantes diferencias sociales existentes en la región con más desigualdad del mundo". Altimir (1994), después de analizar 10 países, plantea 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 ingreso". Albert Berry (1997) indica: "La mayoría de los países latinoamericanos que han introducido reformas económicas pro mercado 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 en la distribución".

Por otra parte, la otra dimensión de la falacia también es desmentida por la realidad. La desigualdad no se modera o atenúa sola. Por el contrario, la instalación de circuitos de desigualdad en áreas clave tiene una tendencia "contaminante", propicia la generación de circuitos similares en otras áreas. Lo ilustra, entre otros casos, la dificultad, a pesar de todos los esfuerzos, en mejorar la situación educativa de la población pobre. Las desigualdades en otras áreas, como ocupación e ingresos, conspiran contra las reformas educativas. Asimismo, las desigualdades en educación van a reforzar, como se ha visto, las brechas en el mercado de trabajo. Los circuitos perversos de desigualdad muestran además una enorme capacidad reproductora. Se automultiplican. Sin acciones en contrario las polarizaciones tienden a crecer y ampliarse. Lo muestra la conformación creciente en numerosas

sociedades de una dualidad central: incluidos y excluidos.

VI. Quinta falacia: la desvalorización de la política social

Frente a preguntas sobre la política social, el tipo de respuesta proporcionada por algunos decisores económicos adquirió, en oportunidades, el modelo: "La única política social es la política económica". Esta respuesta refleja toda una actitud hacia la política social, que ha tenido hondas consecuencias en el continente. Se ha tendido a verla como un complemento menor de otras políticas mayores, como las que tienen que ver directamente con el desarrollo productivo, los equilibrios monetarios, el crecimiento tecnológico, la privatización, etc. Le correspondería atenuar los impactos transitorios que las anteriores producen en la sociedad. Debería atacar focalizadamente los desajustes sociales más irritables para reducirlos. En el fondo, desde este razonamiento se la percibe como una "concesión" a la política. Como la pobreza genera fuerte inquietud política, la política social haría el trabajo de "calmar los ánimos" y mostrar que se están haciendo cosas en ese frente, pero el corolario consecuente es: cuanto menos concesiones, mejor. Los recursos destinados a lo social deberían ser muy acotados y destinados a fines muy específicos.

Albert Hirschman llamó en una oportunidad a esta forma de abordar el tema: "políticas pobres para pobres". Da lugar a reducir lo social a metas muy estrechas, a constituir una institucionalidad social débil en recursos y personal, alejada de los altos niveles de decisión. Por otra parte, además altamente vulnerable. Frente a reducciones presupuestarias, con muy escasa capacidad para defender su situación, y normalmente candidata preferida para los recortes. Por otra parte, esta visión supone en sí misma un cuestionamiento implícito de la legitimidad de la política social. Es distraer recursos de destinos más importantes, por "presión política".

Reflejando la situación, un ministro de lo social muy experimentada, de un país latinoamericano, narró al respecto a un auditorio internacional: "No nos invitaban al gabinete donde se tomaban las decisiones económicas más importantes. Después de muchos esfuerzos logramos se nos invitara. Claro, con voz pero sin voto".

Considerar la política social en estos términos: de una categoría inferior, concesión a la política, uso suboptimizante de recursos, conforma una falacia que está afectando seriamente a la región.

En primer término, ¿cómo puede relegarse lo social en un contexto como el latinoamericano, donde casi una de cada dos personas están por debajo de la línea de la pobreza, y expresan a diario de mil modos su descontento y protesta por esa realidad? Atender lo social no es una concesión, es, en una democracia, tratar de hacer respetar derechos fundamentales de sus miembros. Lo que está en juego es, en el fondo, como plantea Naciones Unidas, una cuestión de derechos humanos violados. Como resalta el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD: "La erradicación de la pobreza constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI. Un nivel decente de vida, nutrición suficiente, atención de salud, educación, trabajo decente y protección contra las calamidades no son simplemente metas del desarrollo, son también derechos humanos". Las políticas sociales son esenciales para la población en la región, y estratégicas para la estabilidad misma del sistema democrático. Cuando se consulta a la población, ella no pide que se reduzcan, estrechen o eliminen, sino todo lo contrario, exige masivamente que se refuercen, amplíen y se incorporen nuevas políticas.

En segundo lugar, es difícil sostener a inicios de este nuevo siglo que es una asignación de recursos de poca eficiencia. ¿Destinar recursos a asegurarse de que todos los niños terminen la escuela primaria, a elevar la tasa de completamiento de la secundaria, a desarrollar el sistema de educación superior, es ineficiente? Las mediciones econométricas dan resultados muy diferentes. La tasa de retorno en educación es una de las más altas posibles para una sociedad. Actualmente. La competitividad de los países está fuertemente ligada al nivel de capacitación de su población. Algunos de los países más exitosos del planeta en los mercados internacionales están exportando básicamente productos como "high tech", totalmente basados en el capital educativo que han sabido desarrollar. La

absorción de nuevas tecnologías, la innovación local a partir de ellas, la investigación y desarrollo, el progreso tecnológico dependen todos de los niveles de educación alcanzados. Los cálculos demuestran así, entre otros casos, que una de las inversiones más rentables macroeconómicamente que puede hacer un país, es invertir en la educación de niñas. Agregar años de escolaridad a las niñas desfavorecidas, va a aumentar su capital educativo, y a través de él, reducir las tasas de embarazo adolescente, de mortalidad materna, de mortalidad infantil, de morbilidad. Todas ellas están correlacionadas estadísticamente con los años de escolaridad de la madre.

¿En las condiciones latinoamericanas, extender la posibilidad de acceder a agua potable a toda la población es una inversión deficiente? El retorno de hacerlo será cuantioso en términos de salud pública, lo que repercutirá desde ya en la productividad de la economía.

En realidad, toda la terminología utilizada está equivocada, y nuevamente vemos un error semántico no casual. Así como existían quienes no querían oír hablar de la palabra pobreza, en la falacia que desvaloriza la política social se ha llevado a que toda la discusión al respecto se haga en términos de "gasto social". En realidad, no hay tal gasto. Bien gerenciados los recursos para lo social constituyen, en la gran mayoría de los casos, inversiones de un alto retorno.

Hoy es difícil discutir las evidencias de que la inversión social genera capital humano, y que el mismo se transforma en productividad, progreso tecnológico, y es decisivo para la competitividad. En realidad, la política social, bien diseñada y eficientemente ejecutada, es un poderoso instrumento de desarrollo productivo. Como lo sugiere Touraine (1997): "En vez de compensar los efectos de la lógica económica, la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico".

En tercer término, se ha planteado la gravedad que tiene el tema de la desigualdad en América Latina. Superada la falacia que la niega o minimiza, ¿cómo se puede reducir? Una de las vías fundamentales posibles en una democracia es una agresiva política social que amplíe fuertemente las oportunidades para los pobres, en campos cruciales. Deberá estar integrada, entre otras, por políticas que universalicen posibilidades de control de factores de riesgo clave en salud en la región, como el agua, el alcantarillado, la electricidad, el acceso a cobertura de salud, que actúen sobre los factores que excluyen a parte de la población del sistema educativo, que aseguren servicios públicos de buena calidad para todos. La política social puede ser una llave para la acción contra la desigualdad, proveyendo una base mínima de bienes y servicios indispensables, y contribuyendo así a abrir las oportunidades y romper círculos perversos.

En lugar de una política social "cenicienta", como plantea la falacia, lo que América Latina necesita es una nueva generación de políticas sociales con mayúscula. Ello implica dar prioridad efectiva a las metas sociales en el diseño de las políticas públicas, procurar articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, montar una institucionalidad social moderna y eficiente, asignar recursos apropiados, formar recursos humanos calificados en lo social, fortalecer las capacidades de gerencia social, y jerarquizar en general esta área de actividad pública.

La metáfora que se escucha en toda la región describe bien la situación. Dice que la política social es actualmente la "asistencia pública" que recoge los muertos y heridos que deja la política económica. La falacia examinada cultiva y racionaliza esta situación inaceptable. Se necesita una política social que potencie el capital humano, base esencial de un desarrollo económico sostenido. Es un tema ético, político, y al mismo tiempo de lucidez histórica. Como lo anota Birdsall (1998): "es posible que las tasas de crecimiento de América Latina no puedan ser más del 3 o el 4%, a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los porcentajes más bajos de ingresos".

VII. Sexta falacia: la maniqueización del Estado

En el pensamiento económico convencional circulante se ha hecho un esfuerzo sistemático de vastas proporciones para deslegitimar la acción del Estado. Se ha asociado la idea de Estado con

corrupción, con incapacidad para cumplir eficientemente las funciones más mínimas, con grandes burocracias, con despilfarro de recursos. La visión se apoya en graves defectos existentes en el funcionamiento de las administraciones públicas en numerosos países de América Latina, pero fue mucho más allá de ello, y "maniqueizó" al Estado en su conjunto. Proyectó la imagen de que toda acción llevada en el terreno público sería negativa para la sociedad, y en cambio, la reducción al mínimo de las políticas públicas y la entrega de sus funciones al mercado, la llevaría a un reino de la eficiencia y a la solución de los principales problemas económico-sociales existentes. Además, creó la concepción de que existía una oposición de fondo entre Estado y sociedad civil, y había que elegir entre ambos.

Como en otros campos, hoy es posible mantener una discusión sobre el tema más allá de ideologías. El instrumental metodológico de las ciencias sociales actuales aporta evidencias muy concretas que permiten establecer cómo funciona la realidad. La visión del Estado como solucionador de todos los problemas, el "Estado omnipotente", demostró ser errada. El Estado solo no puede hacer el desarrollo, y en América Latina la acción estatal ha presentado agudos problemas de burocratización, ineficiencia y corrupción. Sin embargo, el proceso de eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchos casos de sus capacidades de acción, como sucedió con frecuencia en las áreas sociales, el debilitamiento en general del rol de las políticas públicas, y la entrega de sus funciones al mercado, no llevó al reino ideal supuesto. Los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas y de otras del mundo en desarrollo siguieron agudizándose, la corrupción acompañó también con frecuencia los procesos de privatización. Se identificó como una ley operante que siempre que hay un corrupto en el Estado hay a su vez un corruptor en el sector privado, es decir que el tema excede a cualquier simplificación. El funcionamiento sin regulación del mercado llevó a profundizaciones de las brechas, particularmente de las de iniquidad. Se dio una marcada tendencia, bajo las nuevas reglas de juego, a la constitución de monopolios que significaron, en la práctica, la imposición de cargas muy pesadas a los consumidores y a las pequeñas y medianas empresas, ahogando a estas últimas.

Pareciera que las dos polarizaciones han conducido a callejones sin salida. El Estado solo no puede resolver los problemas, pero su minimización los agrava. Esa es la conclusión, entre muchas otras voces, del Banco Mundial a fines de esta década. En su informe especial dedicado al rol del Estado (1998), resalta como una idea central que sin un Estado eficiente el desarrollo no es viable, y propone una serie de directrices orientadas a "reconstruir la capacidad de acción del Estado". Por su parte, autores como Stiglitz y otros, han llamado la atención sobre "las fallas del mercado", su tendencia a generar desigualdades y a la cartelización para maximizar ganancias, y sus desvíos especulativos cuando no hay eficientes controles regulatorios, como se da en Estados tan debilitados por las reformas de las últimas décadas como los de la región. Cáusticamente afirma una autoridad mundial en materia de gerenciar con eficiencia, Henry Mintzberg (1996), respecto a la concepción de que se podía prescindir del Estado y la visión de que todo lo que se hace en el Estado es ineficiente y en el sector privado eficiente, que: "el modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".

Hoy hay un activo retorno hacia la búsqueda de una visión más equilibrada en el debate internacional de punta sobre el tema del desarrollo y el rol del Estado. Imposible desconocer la importancia de las políticas públicas en un contexto histórico donde la segunda economía del mundo, Japón, está poniendo en marcha, una tras otras, sucesivas iniciativas de intervención activa del Estado para dinamizar la economía, la más reciente (octubre 2000), inyectando 100.000 millones de dólares a tal efecto. Amartya Sen (1998) resalta especialmente el papel decisivo que ha jugado la política pública en el campo social, en algunas de las economías de mejor desempeño de largo plazo del mundo. Subraya: "De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social con la prestación de atención en salud y educación pública de maneras hasta

entonces desconocidas en el mundo; Japón y la región del Este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación, tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y atención en salud pública ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el Este y Sudeste Asiáticos)".

Un área totalmente decisiva para la economía y la sociedad es la de la salud. Toda sociedad democrática tiene la obligación de garantizar el derecho a la atención en salud a sus miembros; es el derecho más básico. Asimismo, mejorar los niveles de salud de la población tiene todo orden de impactos favorables sobre la economía, entre muchos otros aspectos, en reducción de horas de trabajo perdidas por enfermedad, aumento de la productividad laboral, descenso de costos ligados a enfermedades, etc. El reciente informe sobre la salud mundial 2000 de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000), establece el primer *ranking* de los países del mundo según el desempeño de sus sistemas de salud. Entre otros, construye un índice muy significativo para esas mediciones: los años promedio que una persona vive con buena salud, sin enfermedades. A la cabeza de la tabla se hallan países como Japón 74,5 años, Suecia 73, Canadá 72, Noruega 71,7. En todos esos países el Estado tiene una participación fundamental, habiendo construido una amplísima red de protección. En Japón, el gasto público es el 80,2% del gasto total en salud, en Suecia el 78%, en Noruega el 82%, en Canadá el 72%. El gasto público *per cápita* en salud sobrepasa en todos ellos los 1.300 dólares anuales. El contraste con la actual situación en diversos países latinoamericanos es muy marcado. El gasto público *per cápita* en salud es en Brasil 208 dólares, en México 172, en Perú 98. Los años de vida saludable promedio sólo llega en Brasil a 59. Dicho país es una de las mayores potencias industriales del mundo. En cambio, cuando se lo busca en las tablas de desempeño de los sistemas de salud de la OMS, figura en el lugar número 125.

El carácter crucial de la acción estatal en campos clave como salud y educación, desde ya de una acción bien gerenciada y transparente, surge con toda fuerza de una investigación reciente (Financial Times, 2000) que muestra qué sucede cuando se fija como política arancelaria los servicios en áreas de población pobre, bajo la idea de "compartir costos" y de "financiamiento comunitario", reduciendo así las responsabilidades del Estado. En Tanzania, siguiendo condicionalidades del Banco Mundial, se introdujeron aranceles en educación primaria. El resultado, según indica la Iglesia Evangélica Luterana de Tanzania, fue un inmediato descenso en la asistencia a la escuela, y los ingresos totales de las mismas fueron la mitad de los previstos. En Zimbawe la condicionalidad se centró en que debían cobrar aranceles en los servicios de salud, pero que los pobres estarían exceptuados de ello. Una evaluación del mismo Banco Mundial concluyó que sólo 20% de los pobres pudieron conseguir los permisos de exención necesarios. En Ghana, al imponer aranceles en la escuela, 77% de los niños de la calle de Accra que asistían a las escuelas las abandonaron.

La falacia de la maniqueización del Estado lleva a consecuencias muy concretas; al deslegitimar su acción deja abierto el terreno para su debilitamiento indiscriminado y la desaparición paulatina de políticas públicas firmes en campos cruciales como los sociales. Causa así daños irreparables a vastos sectores de familias, aumenta la pobreza y la desigualdad, y limita las posibilidades de un crecimiento sostenido. Los datos de la realidad sugieren que hay otro camino. En algunos de los países más exitosos económica y socialmente del mundo, uno de los pilares de sus economías es un Estado activo de alta eficiencia. Una de sus características centrales, contradice uno de los ejes de la falacia. Es un Estado coordinado estrechamente con la sociedad civil. La falsa oposición Estado-sociedad civil que preconiza la falacia como un hecho, es desmentida en ellos. Los lazos de cooperación son multiplísimos, y surge una acción integrada. También en América Latina misma, algunas de las sociedades con mejores cifras de equidad, menor pobreza y mejores tasas de desarrollo humano, tuvieron como base de esos logros a Estados bien organizados, con burocracias consideradas eficientes, como Costa Rica, Uruguay y el Chile democrático. Es imprescindible reformar y mejorar la eficiencia estatal y erradicar la corrupción.

Pero para ello es necesario avanzar en otra dirección totalmente distinta a la de la falacia. No satanizar al Estado, sino ir construyendo administraciones publicas descentralizadas, transparentes, abiertas a la participación comunitaria, bien gerenciadas, con carreras administrativas estables fundadas en el mérito.

VIII. Séptima falacia: la incredulidad sobre las posibilidades de aporte de la sociedad civil

El pensamiento económico circulante envía a veces explícitamente, y con frecuencia implícitamente, un profundo mensaje de desvalorización del posible rol que puede jugar la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en la resolución de los problemas sociales. Su énfasis está totalmente volcado en el mercado, la fuerza de los incentivos económicos, la gerencia de negocios, la maximización de utilidades como motor del desarrollo, las señales que pueden atraer o alejar al mercado. El mundo de la sociedad civil es percibido como un mundo secundario, de segunda línea respecto a lo que sucede en el "mundo importante" conformado por los mercados. De ese enfoque van a surgir políticas públicas de apoyo muy limitado, casi "simbólico" y por "cortesía", a las organizaciones de la sociedad civil, y una desconfianza fuerte a depositar en ellas responsabilidades realmente relevantes.

La falacia razona en términos de una dualidad básica; Estado *versus* mercado. En los hechos, la situación es mucho más matizada. Existe un sinnúmero de organizaciones que no son lo uno ni lo otro. Fueron creadas con finalidades distintas, los actores sociales que se hallan tras ellas son otros, y las metodologías que utilizan no son de Estado ni de mercado. Este mundo comprende, entre otras: las organizaciones no gubernamentales, en continuo crecimiento en América Latina, que han sido denominadas con frecuencia el tercer sector y que realizan múltiples aportes en el campo social; los espacios de interés público, que son fórmulas especiales muy utilizadas en los países desarrollados en donde numerosas universidades y hospitales han sido fundados por ellos, se trata de emprendimientos de largo plazo animados por numerosos actores públicos y privados; modelos económicos que no son típicos de mercado, como las cooperativas, que tienen alta presencia en diversos campos; y el amplísimo movimiento de lucha contra la pobreza desarrollado en toda la región por las organizaciones religiosas cristianas, protestantes y judías, que están en primera línea de la acción social. La realidad no es sólo Estado y mercado, como pretende la falacia. Incluso algunos de los modelos de organización y gestión social y general más efectivos de nuestro tiempo fueron desarrollados en esta vasta área, diferente de ambos.

Todas estas organizaciones tienen un gran peso y una fuerte participación en la acción social en el mundo desarrollado. Recaudan recursos considerables, se les delegan funciones crecientes por parte del Estado, están interrelacionadas con la acción pública de múltiples modos. Están basadas fuertemente en trabajo voluntario. Movilizan miles y miles de personas que dedican anónimamente considerables horas a llevar adelante sus programas. Hacen aportes considerables al producto bruto nacional con trabajo no remunerado en países como Canadá, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, España, Israel y otros. Así, en Israel, que figura entre los primeros del mundo en esta materia, una de cuatro personas hace trabajos voluntarios semanalmente, produciendo bienes y servicios de carácter social, constituyendo parte del personal paramédico en los hospitales, ayudando a personas discapacitadas, a ancianos, familias desfavorecidas, y otros sectores con dificultades. También ha aumentado en el mundo desarrollado la participación empresarial en el apoyo a la acción social de la sociedad civil. Las contribuciones e iniciativas empresarias de solidaridad se han incrementado, y la asunción de su responsabilidad social ha pasado a formar parte creciente de legitimidad misma de la empresa. La aseveración de hace años de Milton Friedman, el gurú de la Escuela de Chicago, de que la única responsabilidad de la empresa privada es producir utilidades a sus accionistas, ha sido refutada constantemente por empresarios prominentes, y es hoy rechazada masivamente por la opinión pública de los países desarrollados.

En América Latina la situación tiende a ser muy diferente. Existe un inmenso potencial de trabajo voluntario que, de ser adecuadamente convocado y de crearse condiciones propicias, podría cumplir roles de gran significación. Esforzadamente, sectores de la sociedad civil están tratando de movilizarlo y surgen permanentemente múltiples iniciativas. Pero todo ello es a pesar de las desconfianzas y la incredulidad que surge del razonamiento desvalorizador, que alimenta a su vez gruesos errores en las políticas. No hay así, entre otros aspectos, apoyos públicos firmes a las iniciativas de la sociedad civil de acción social, y los incentivos fiscales son muy reducidos. Asimismo, el movimiento de responsabilidad social empresarial es débil y los aportes muy reducidos comparativamente. La proporción de las ganancias empresarias dedicadas a fines de interés público es mucho menor que la de los países avanzados. Es notable el trabajo que, aun con todas estas limitaciones, llevan adelante numerosas organizaciones, entre ellas las de fe antes mencionadas, para lograr ayudar a las dificultades de supervivencia de extendidos sectores de la población.

En el fondo, lo que el pensamiento económico convencional está haciendo a través de su desvalorización de las posibilidades de la sociedad civil, es cerrar el paso a la entrada misma del concepto de capital social. Múltiples investigaciones de los años recientes, desde los primeros estudios de Putnam y Coleman hasta los efectuados en diversas realidades nacionales de todo el planeta, demuestran que hay factores cruciales para el desarrollo que no tenían lugar en el pensamiento económico ortodoxo, como los agrupados en la idea de "capital social". Tales: el clima de confianza entre las personas de una sociedad y hacia sus instituciones y líderes; el grado de asociatividad, es decir, la capacidad de crear esfuerzos asociativos de todo tipo; y el nivel de conciencia cívica, la actitud hacia los problemas colectivos desde cuidar el aseo en los lugares públicos hasta pagar los impuestos. Estudios del Banco Mundial atribuyen al capital social y el capital humano dos terceras parte del crecimiento económico de los países, y diversas investigaciones dan cuenta de los significativos impactos del capital social sobre la *performance* macroeconómica, la productividad microeconómica, la gobernabilidad democrática, la salud pública, y otras dimensiones¹.

Desarrollar el capital social significa fortalecer la sociedad civil a través de políticas que mejoren la confianza, que según dicen los mismos estudios, en sociedades polarizadas es muy fuertemente erosionada por la desigualdad. También implica propiciar el crecimiento de la asociatividad, y contribuir a hacer madurar la conciencia cívica. El razonamiento económico convencional ha estado aferrado a ideas muy estrechas sobre los factores que cuentan, que no consideran estos elementos, o que los relegan. Tras la falacia de la incredulidad sobre la sociedad civil, se halla un rechazo más amplio a la idea de que hay otros capitales a tener en cuenta, como el social. Un cerrado "reduccionismo economicista" obstruye el paso a ampliar la visión del desarrollo con su incorporación y a extraer las consecuencias consiguientes en términos de políticas de apoyo al fortalecimiento y potenciación de las capacidades latentes en la sociedad civil.

IX. Octava falacia: la participación; sí, pero no

La participación de la comunidad en forma cada vez más activa en la gestión de los asuntos públicos surge en esta época como una exigencia creciente de las grandes mayorías de la sociedad en América Latina y otras regiones. Los avances de la democratización, producto de largas luchas históricas de los pueblos, han creado condiciones de libre organización y expresión que han disparado esta "sed" por participación. Por otra parte, existe hoy una convalidación mundial creciente de la superioridad en términos de efectividad de la participación comunitaria, sobre las formas organizativas tradicionales de corte vertical, o burocrático. En el campo social ello es muy visible. Los programas sociales hacen mejor uso de los recursos, logran mejor sus metas, y crean autosustentabilidad si las comunidades pobres a las que se desea favorecer participan desde el inicio y a lo largo de todo su desarrollo y comparten la planificación, la gestión, el control y la evaluación. Señala al respecto Stern, el economista jefe del Banco Mundial resumiendo múltiples estudios de la institución (2000): " A lo

largo del mundo, la participación funciona: las escuelas operan mejor si los padres participan, los programas de irrigación son mejores si los campesinos participan, el crédito trabaja mejor si los solicitantes participan. Las reformas a nivel de los países son mucho más efectivas si son generadas en el país y manejadas por el país. La participación es práctica y poderosa" ².

Dos recientes trabajos: "Superando la pobreza humana", del PNUD (2000), y "The voices of the poor", del Banco Mundial (2000), basado en una gigantesca encuesta a 60.000 pobres de 60 países, llegan a similar conclusión en términos de políticas: es necesario dar prioridad a invertir en fortalecer las organizaciones de los propios pobres. Ellos carecen de "voz y voto" real en la sociedad. Fortalecer sus organizaciones, les permitiría participar en forma mucho más activa y recuperar terreno en ambas dimensiones. Se propone, entre otros aspectos: facilitar su constitución, apoyarlas, dar posibilidades de capacitación a sus líderes, fortalecer sus capacidades de gestión.

En América Latina, el discurso político ha tendido a reconocer crecientemente la participación. Sería claramente antipopular enfrentar la presión pro participación tan fuerte en la sociedad, y con argumentos tan contundentes a su favor. Sin embargo, los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos. Siguen predominando los programas "llave en mano", e impuestos verticalmente, donde los decisores o diseñadores son los que saben, y la comunidad desfavorecida debe acatar sus directivas y ser sujeto pasivo de los mismos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trata de programas participativos, cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención de la comunidad en la toma de decisiones. El discurso dice sí a la participación en la región, pero los hechos con frecuencia dicen no.

Los costos de esta falacia son muy fuertes. Por un lado se están desechando enormes energías latentes en las comunidades pobres. Cuando se les moviliza, como sucedió en experiencias latinoamericanas mundialmente reconocidas como Villa El Salvador en el Perú, las escuelas Educo en El Salvador, o el presupuesto municipal participativo en Porto Alegre ³, los resultados son sorprendentes. La comunidad multiplica los recursos escasos, sumando a ellos incontables horas de trabajo, y es generadora de continuas iniciativas innovadoras. Asimismo, la presencia de la comunidad es uno de los pocos medios probados que previene efectivamente la corrupción. El control social de la misma sobre la gestión es una gran garantía al respecto, que se pierde al impedir la participación. Por otra parte, el divorcio entre el discurso y la realidad es claramente percibido por los pobres, y lo resienten con descontento y frustración. Se limitan así las posibilidades de programas donde se ofrezca participación genuina porque las comunidades están "quemadas" al respecto por las falsas promesas.

El sí pero no, está basado en resistencias profundas a que en definitiva realmente las comunidades pobres participen, que se disfrazan ante su ilegitimidad conceptual, política y ética. Ha llegado la hora en la región de ponerlas a foco y enfrentarlas.

X. Novena falacia: la elusión ética

El análisis económico convencional sobre los problemas de América Latina escabulle normalmente la discusión sobre las implicancias éticas de los diferentes cursos de acción posibles. Pareciera que se está tratando un tema técnico más, de carácter neutro, donde sólo deben predominar razonamientos costo-beneficio para resolverlo. La situación es muy distinta. El tema tiene que ver con la vida de la gente, y las consideraciones éticas deberían estar por ende absolutamente presentes. De lo contrario se está cayendo en el gran riesgo sobre el que previene uno de los mayores filósofos de nuestra época, Charles Taylor. Taylor (1992) dice que hay una acusada tendencia a que la racionalidad técnica, la discusión sobre los medios, reemplace a la discusión sobre los fines. La tecnología es un medio para lograr fines, que a su vez deben ser objeto de otro orden de discusión. Si la discusión sobre los fines desaparece, como puede estar sucediendo, previene Taylor, y la racionalidad tecnológica predomina sobre la racionalidad ética, los resultados pueden ser muy regresivos para la sociedad. En la

misma dirección señaló recientemente otro destacado pensador, Vaclav Havel, Presidente de la República Checa (2000): "es necesario reestructurar el sistema de valores en que nuestra civilización descansa", y advirtió que los países ricos, los "euroamericanos" los llamó, deben examinar su conciencia. Ellos, dijo, han impuesto las orientaciones actuales de la civilización global y son responsables por sus consecuencias.

Estas voces prominentes sugieren un debate a fondo sobre los temas éticos del desarrollo. El llamado tiene raíces en realidades intolerables. La ONU (2000) llama la atención sobre la imprescindibilidad de un debate de este orden en un mundo donde perecen a diario 30.000 niños por causas evitables, imputables a la pobreza. Dice que se reacciona indignamente, y ello es correcto frente a un solo caso de tortura, pero se pasa por alto a diario esta aniquilación en gran escala. El Fondo de Población Mundial (2000) resalta que mueren anualmente 500.000 madres durante el embarazo, muertes también en su inmensa mayoría evitables y ligadas a falta de atención médica; 99% de ellas se producen en los llamados países en desarrollo.

En América Latina resulta imprescindible debatir, entre otros, temas como: ¿Qué pasa con las consecuencias éticas de las políticas? ¿Cuál es la éticidad de los medios empleados, si es éticamente lícito sacrificar generaciones? ¿Por qué los más débiles, como los niños y los ancianos, son los más afectados por las políticas aplicadas en muchos países?, la destrucción de familias que está generando la pobreza, y otras cuestiones similares. Es una región donde, como se ha visto, la mayoría de los niños son pobres, donde miles y miles de niños viven en las calles marginados por la sociedad, y donde mientras la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años era en 1997 en Canadá de 6,9 cada 1000, llegaba en Bolivia a 82,8, en Ecuador a 57,7, en Brasil a 45,9, y en México a 36,4 (Organización Panamericana de la Salud, 2000). En América Latina el 17% de los partos se producen sin asistencia médica de ningún tipo, con los consiguientes efectos en términos de mortalidad materna, que es cinco veces mayor a la de los países desarrollados, y sólo se hallan cubiertos previsionalmente el 25% de las personas de edad mayor.

Surgen de todo ello problemas éticos básicos: ¿Qué es más importante? ¿Cómo asignar recursos? ¿No deberían reestudiarse las prioridades? ¿No hay políticas que deberían descartarse por su efecto "letal" en términos sociales?

Cuando se denuncia la debilidad de la falacia que elude la discusión ética, ella toma con frecuencia el rostro del "pragmatismo". Arguye que es imposible discutir de ética cuando no hay recursos. Sin embargo, más que nunca cuando los recursos son escasos debería debatirse a fondo sobre las prioridades. En los países en que ese debate se libra, los resultados suelen ser muy distintos en términos de prioridades y de resultados sociales, a aquellos en donde se elude. Cuanto más recursos existan, mejor, y se debe hacer todo lo posible para aumentarlos, pero puede haber más y seguir asignados bajo los patrones de alta iniquidad propios de América Latina. La discusión sobre las prioridades finales es la única que garantiza un uso socialmente racional de los recursos. La Comisión Latinoamericana y del Caribe, presidida por Patricio Aylwin (1995), realizó un análisis sistemático para la Cumbre Social mundial de Copenhague sobre qué recursos hacían falta para solventar las brechas sociales más importantes de la región. Concluyó que no son tan cuantiosos como se supone imaginariamente, y que una parte importante de ellos puede obtenerse reordenando prioridades, fortaleciendo un sistema fiscal progresivo y eficiente, y generando pactos sociales para aumentar los recursos para áreas críticas.

En un artículo cercano, en el New York Times, plantea un renombrado filósofo, Peter Singer (1999), que no es posible que los estratos prósperos de las sociedades ricas se libren de la carga de conciencia que significa la convivencia con realidades masivas de abyecta pobreza y sufrimiento en el mundo, y que deben encarar de frente su situación moral. Su sugerencia es totalmente extensiva a los estratos similares de América Latina.

XI. Décima falacia: no hay otra alternativa

Una argumentación preferida en el discurso económico ortodoxo es la alegación de que las medidas que se adoptan son las únicas posibles. No habría otro curso de acción alternativo. Por tanto, los graves problemas sociales que crean son inevitables. La larga experiencia del siglo XX es plena en fracasos históricos de modelos de pensamiento que se autopresentaron como el "pensamiento único". Parece demasiado complejo el desarrollo como para poder pensar que sólo hay una vía. Por otra parte, en diferentes regiones del globo los hechos no han favorecido al "pensamiento único". Resumiendo la situación, dice William Pfaff (International Herald Tribune, 2000): " El consenso intelectual sobre las políticas económicas globales se ha roto". En la misma dirección, reflejando la necesidad de buscar nuevas vías, opina Félix Rohatyn (Financial Times, 2000), actual Embajador de USA en Francia: "Para sostener los beneficios (del actual sistema económico) en EE.UU. y globalmente, tenemos que convertir a los perdedores en ganadores. Si no lo hacemos, probablemente todos nosotros nos convertiremos también en perdedores". Amartya Sen a su vez destaca: "Ha habido demostraciones recientemente no sólo frente a las reuniones financieras internacionales, sino también en forma de protestas menos organizadas, pero intensas, en diferentes capitales, desde Jakarta y Bangkok hasta Abidjan y México. Las dudas acerca de las relaciones económicas globales continúan viniendo de diferentes confines del planeta, y hay suficiente razón para ver estas dudas acerca de la globalización como un fenómeno global, son dudas globales no una oposición localizada".

El clamor por cambios en las reglas de juego globales que afectan duramente a los países en desarrollo es muy intenso. Comprende una agenda muy amplia, desde temas por los que ha clamado el Papa Juan Pablo II poniéndose a la cabeza de un vasto movimiento mundial que exige la condonación de la deuda externa para los países más pobres, pasando por el reclamo por las fuertes barreras a los productos de los países en desarrollo, hasta el tema muy directo de que la ayuda internacional al desarrollo ha bajado (de 50.000 a 60.000 millones de dólares en los noventa) y está en su punto menor en muchas décadas. El Presidente del Banco Mundial, Wolfensohn (2000), ha calificado este hecho como "un crimen". Ha destacado que es "ceguera de los países ricos que destinan sumas insignificantes a la ayuda al desarrollo, o no se dan cuenta de lo que está en juego". Planteando la necesidad de una política global alternativa, señala el PNUD (2000), que se debe "formular una nueva generación de programas centrados en hacer que el crecimiento sea más propicio a los pobres, esté orientado a superar la desigualdad y destaque la potenciación de los pobres. Las recetas anticuadas de complementación del crecimiento rápido con el gasto social y redes de seguridad han demostrado ser insuficientes". El economista jefe del Banco Mundial, Stern (2000), también sugiere: "el crecimiento económico es mayor en países donde la distancia entre ricos y pobres es más pequeña y el gobierno tiene programas para mejorar la equidad, con reformas agrarias, impuestos progresivos, y un buen sistema de educación pública". Todos ellos van más allá del pensamiento único.

En este ambiente, la falacia de "que no hay otra alternativa" resulta cada vez más insostenible en la América Latina actual. Por una parte, a nivel internacional, como se advierte, empieza a haber una cada vez más activa búsqueda de alternativas diferentes. Por otro lado, hay en el escenario histórico presente países que han obtenido desempeños altamente exitosos en lo económico y lo social, siguiendo vías distintas al pensamiento económico ortodoxo preconizado en la región, entre ellos, Canadá; varios países del Sudeste Asiático como Corea del Sur; Japón; los países nórdicos: Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia; Israel; Holanda, y otros. Pero el argumento fundamental es la realidad misma. El pensamiento único ha producido resultados muy dudosos en América Latina. La CEPAL (2000) describe así la situación social presente: "Hacia fines de los noventa las encuestas de opinión muestran que porcentajes crecientes de la población declaran sentirse sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión. Ello encuentra sustento en la evolución del mercado de trabajo, el repliegue de la acción del Estado, las nuevas formas institucionales para el acceso a los servicios sociales, el deterioro experimentado por las expresiones tradicionales de organización social, y las

dificultades de la micro y pequeña empresa para lograr un funcionamiento que las proyecte económica y socialmente." Reflejando el desencanto con las políticas aplicadas en muchos casos, una encuesta masiva, el Latín Barómetro 2000, encuentra, según describe Mulligan (Financial Times, 2000) resumiendo sus resultados, que "los latinoamericanos están perdiendo la fe el uno en el otro, así como en sus sistemas políticos y en los beneficios de la privatización". Respecto a este último punto, la encuesta informa que el 57% no está de acuerdo con el argumento de que la privatización ha beneficiado a su país. "Para mucha gente, dice Marta Lagos, directora de la encuesta, la privatización significa costos más altos, y virtualmente el mismo nivel de servicios".

La población latinoamericana no acepta la falacia de que no hay otras alternativas que éstas, que conducen necesariamente a altísimos costos sociales y al desencanto. Aparece en su imaginario, con fuerza creciente, que es posible, como lo han hecho otros países en el mundo, avanzar con las singularidades de cada país, y respetando sus realidades nacionales hacia modelos de desarrollo con equidad, desarrollo compartido, o desarrollo integrado, donde se busca armonizar las metas económicas y sociales. Ello implica configurar proyectos nacionales que impulsen, entre otros: la integración regional, que puede ser un poderoso instrumento para el fortalecimiento económico de la región y su reinserción adecuada en el sistema económico global; el impulso vigoroso a la pequeña y mediana empresa; la democratización del acceso al crédito y el acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos; una reforma fiscal orientada hacia una imposición más equitativa y la eliminación de la evasión; la puesta al alcance de toda la población de la tecnología informática; la universalización de la cobertura en salud; la generalización de posibilidades de acceso a la educación preescolar, y de finalización de los ciclos primario y secundario; el desarrollo del sistema de educación superior; el apoyo a la investigación científica y tecnológica; el acceso de toda la población a agua potable, alcantarillado y electricidad; la apertura de espacios que permitan la participación masiva en la cultura.

Para marchar en dirección a metas de esta índole se requerirá, entre otros aspectos, reconstruir la capacidad de acción del Estado, construyendo un perfil de Estado descentralizado, transparente, responsable, con un servicio civil profesionalizado; potenciar las posibilidades de aporte de la sociedad civil abriendo todas las vías posibles para favorecer su fortalecimiento; articular una estrecha cooperación de esfuerzos entre Estado y sociedad civil; desarrollar la responsabilidad social del empresariado; practicar políticas activas pro "empoderamiento", y participación de las comunidades desfavorecidas. Todos ellos pueden ser medios formidables, en una sociedad democrática, para movilizar las enormes capacidades de construcción y progreso latentes en los pueblos de América Latina.

XII. Una mirada de conjunto

Hemos visto cómo la existencia de falacias de extensa circulación, que presentan una visión distorsionada de los problemas sociales de América Latina y de sus causas, y llevan a graves errores en las políticas adoptadas, es parte misma de los retrocesos y de la dificultad por mejorar la situación. No ayudan a superar la pobreza y la desigualdad, y, por el contrario, con frecuencia las refuerzan estructuralmente visiones como: negar la gravedad de la pobreza, no considerar la irreversibilidad de los daños que causa, argumentar que el crecimiento económico solo solucionará los problemas, desconocer la trascendencia del peso regresivo de la desigualdad, desvalorizar la función de las políticas sociales, descalificar totalmente la acción del Estado, desestimar el rol de la sociedad civil y del capital social, bloquear la utilización de la participación comunitaria, eludir las discusiones éticas, y presentar el modelo reduccionista que se propone, con sus falacias implícitas, como la única alternativa posible.

Estas visiones no son la causa única de los problemas, que tienen profundas raíces internas y externas, pero oscurecen la búsqueda de las causas, y pretenden legitimar algunas de ellas. Buscar caminos diferentes exige enfrentar y superar estas y otras falacias semejantes. Ello aparece en primer

lugar como una exigencia ética. En el texto bíblico, la voz divina reclama "No te desentendas de la sangre de tu prójimo" (Levítico, 19:16). Las sociedades latinoamericanas y cada uno de sus miembros no pueden ser indiferentes frente a los infinitos dramas familiares e individuales que a diario surgen de la problemática social de la región. Asimismo, deben ser muy autocríticas con las racionalizaciones de la situación y los autoengaños tranquilizadores. Al mismo tiempo, atacar frontalmente las causas de la pobreza, no dando lugar a las negaciones y tergiversaciones, es trabajar por restituir ciudadanía a gran parte de los habitantes de la región, cuyos derechos humanos elementales están de hecho conculcados por las carencias sociales. Por último, frente a las falacias, permítasenos elevar la voz de un gran escritor latinoamericano. Carlos Fuentes escribió (1995): "Algo se ha agotado en América Latina, los pretextos para justificar la pobreza".

Notas

¹ Se puede encontrar la presentación de una serie de investigaciones recientes sobre el capital social y sus impactos, en Bernardo Kliksberg, "El capital social y la cultura. Claves olvidadas del desarrollo", Instituto de Integración Latinoamericana, INTAL/BID, Buenos Aires, 2000.

² Se refieren diversos datos e investigaciones sobre la superioridad gerencial de la participación, en Bernardo Kliksberg, "Seis tesis no convencionales sobre participación, en "Instituciones y Desarrollo", revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre 1998, Barcelona, España.

³ El caso de Villa El Salvador es analizado en detalle por Carlos Franco en su trabajo "La experiencia de Villa El Salvador: del arrenal a un modelo social de avanzada", incluido en la obra de Bernardo Kliksberg, "Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Caracas, cuarta edición, 1997. Sobre el caso del presupuesto municipal participativo en Porto Alegre, puede verse: Zander Navarro, "La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil", incluido en Edmundo Jarquín y Andrés Caldera (comp.), "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana", BID, Washington, 2000.

Bibliografía

- ALTIMIR, Oscar (1994) Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. Revista de la CEPAL, No. 52, abril.
- BERRY, Albert (1997) The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol. 32, No. 2.
- BID (1998) Informe de progreso económico y social. Washington.
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David y Richard SABOT (1996) La desigualdad como limitación para el crecimiento económico. Gestión y Política Pública, CIDE, México, primer semestre.
- BIRDSALL, Nancy (1998) Comentarios sobre el caso del Japón. En: Emmerij L. y Núñez del Arco J. (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID, Washington.
- BIRDSALL, Nancy and Juan Luis LONDOÑO (1997) Assets inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. American Economic Review, May.
- CEPAL (2000) Panorama social de América Latina 2000. Santiago de Chile.
- Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995) Informe sobre el desarrollo social. CEPAL, PNUD, BID.
- Financial Times (2000) Nancy Dunne, "Fees issue entangles US debt relief plan", October 18, 2000.
- Fondo de Población Mundial (2000) Informe sobre la población mundial 2000. New York.
- FRENCH DAVIS, Ricardo (2000) Reformar las reformas en América Latina. El País, Madrid, 30 de junio.
- FUENTES, Carlos (1995) Introducción al informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social. CEPAL, PNUD, BID.

- HAVEL, Vaclav (2000) Discurso inaugural de la Asamblea conjunta del FMI y el Banco Mundial. Praga.
- KUSNETZ, Simón (1970) Crecimiento económico y estructura económica. Editorial Gustavo Gill, Barcelona.
- LatinBarómetro (2000) Encuesta 1999. Santiago de Chile.
- MINTZBERG, Henry (1996) Managing government. Government management. Harvard Business Review, May-June.
- MULLIGAN, Mark (2000) Latin America sees optimism fade. Financial Times, May 10.
- ONU. PNUD (2000) Informe sobre Desarrollo Humano 2000. New York.
- OPS y CEPAL (1998) Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean. Washington.
- OPS (2000) Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos 2000. Washington.
- Organización Mundial de la Salud (2000) The World Health Report 2000. Ginebra.
- PFAFF, William (2000) The West globalization drive is proving a massive failure. International Herald Tribune, September 29th.
- PNUD y Unión Europea (1999) Informe del proyecto "Estado de la región". San José.
- PNUD (2000) Superar la pobreza humana. New York.
- ROHATYN, Felix (2000) The costs of globalization, Financial Times, September 17th.
- SEN, Amartya (1998) Mortality as an indicator of economic success and failure. The Economic Journal, January.
- _____ (1998) Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI. En: Emmerij L. y Núñez del Arco, J. (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID, Washington.
- SINGER, Peter (1999) The Singer solution to world poverty. The New York Times Magazine, September 5th, New York.
- STALLING, Barbara (1999) Conferencia, VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro.
- STERN, Nicholas (2000) Empowerment leads to enrichment. Financial Times, October 9th.
- _____ (2000) Washington Post, Steve Pearlstein, World Bank Rethinks Poverty, September 13th.
- STIGLITZ, Joseph (1998) Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post Washington. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 12, Caracas.
- TAYLOR, Charles (1992) The ethics of authenticity. Harvard University Press.
- THOMAS, Vinod (2000) Why quality matters. The Economist, October 7th. London.
- TOURAINÉ, Alan (1997) Por una nueva política social. El País, 4 de agosto, Madrid.
- UNICEF (1992) Menores en circunstancias especialmente difíciles. Caracas.
- VERRIER, Roberto (1999) Declaraciones del Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, septiembre 10.
- Washington Post (2000) Steve Pearlstein, World Bank Rethinks Poverty. September 13th, Washington.
- WOLFENSOHN, James (2000) Declaraciones al diario francés Liberation, Paris, julio 10.
- World Bank (1997) The State in a changing world. Washington.
- _____ (2000) The quality of growth, Washington.