

## Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos<sup>1</sup>

Bernardo Kliksberg<sup>2</sup>

### Resumen

El trabajo se refiere a la situación social que impera hoy en día en América Latina. En primer lugar, construye un cuadro de los delicados problemas sociales que afronta la región: la pobreza, el desempleo, la situación de la infancia, la salud, el cerramiento de la movilidad social, la degradación de la familia, inseguridad y la desigualdad. En segundo lugar, describe y critica los mitos que alrededor de la política social se han construido y difundido y trata de mostrar algunos de los impactos regresivos que tienen estos mitos sobre la efectividad de dicha política. En tercer lugar, llama la atención, como conclusión, acerca de la necesidad de una “ética de la urgencia” que obligue a actuar de inmediato frente a una situación que no admite más aplazamientos.

### Abstract

This paper deals with the social situation that prevails in Latin America. First, a picture is made of the delicate social problems of the region: poverty, unemployment, the situation of the children, health, the blocking of social mobility, the degradation of the family, insecurity and inequality. Second, a description and a criticism is made of the myths that have been constructed and spread regarding the social policy, and an effort is made to show some of the regressive impacts that these myths do have upon the efficacy of the policy. Third, as a conclusion, attention is called upon the need for “emergency ethics” that moves to immediate action in front of a situation that does not tolerate any more procrastination.

**Palabras Claves:** América Latina, Situación Social, Mitos sobre Política Social

---

<sup>1</sup> Artículo publicado con la autorización del profesor Bernardo Kliksberg, Coordinador General de Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el apoyo del gobierno de Noruega.

<sup>2</sup> El autor es Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires y se desempeña actualmente como funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado numerosas obras sobre gerencia, reforma del Estado, gerencia social, desarrollo social y pobreza entre las cuales se destacan

## América Latina en conmoción

El New York Times llama a la alarma en reciente nota especial de primera página sobre la delicada situación de América Latina (Foro, 13/07/02). Señala que hay un descontento generalizado, que los “sueños económicos se han transformado en despidos y recesión”. Resalta que “millones de personas están haciendo sentir sus voces... contra el experimento económico de la última década... Muchos creen que las reformas han enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales de rostro desconocido y han fallado en mejorar sus vidas”. En similar dirección señalan Birdsall y De la Torre (2001): “Las encuestas de opinión pública a fines de los años 90’s demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes”. La CEPAL (2002) plantea que “la situación existente en el 2002 pone claramente en evidencia la brecha surgida entre las expectativas del nuevo modelo económico aplicado en la región durante el decenio de 1990 y las perspectivas actuales de crecimiento”. Estima en el año 2002 una caída del producto interno bruto del 0.8%, una reducción de un 1.5% en las exportaciones y nuevas disminuciones en las inversiones externas. Mathews y Hakim (2001) describen la situación general en los siguientes términos: “a fines de los años noventa el futuro de América Latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal”. Señalan que a lo largo de diez años los países “habían procurado aplicar con considerable vigor las diez políticas económicas que conforman el Consenso de Washington... pero los resultados estuvieron debajo de las expectativas y se hizo necesario un nuevo enfoque”.

Los análisis de muy diversas fuentes indican una América Latina en profunda conmoción. La evolución de los hechos ha generado fuertes protestas sociales en numerosos países de la región que toman formas diferentes de acuerdo a los contextos históricos. Sin embargo, existen al mismo tiempo, datos esperanzadores. De acuerdo a las encuestas, a pesar de los graves problemas económicos, la gran mayoría de los latinoamericanos respalda firmemente el proceso de democratización emprendido por la región. En un mundo donde sobre 190 países, sólo 82 son democráticos, América Latina aparece como una de las áreas del orbe con más avances en este campo. Los datos económicos críticos destruyeron buena parte de la “ilusión económica”, pero no han doblegado la ilusión de la democracia. Latínbarómetro (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis. Un caso

---

*Hacia una economía con rostro humano* (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Zulia, Venezuela, 2002), *El capital social. Dimensión olvidada del desarrollo* (Universidad Metropolitana, 2002), *Toward an intelligent State* (United Nations, International Institute of Administrative Sciences, New York, 2002), *Pobreza. Un tema impostergable* (Fondo de cultura Económica, Venezuela, varias ediciones).

muy significativo es el de Argentina. Pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales el apoyo a la democracia creció en él último año. Un reclamo muy concreto parece surgir de estas tendencias. Los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa está exigiendo real participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y su implementación; transparencia, control social, profundización de la descentralización del Estado; y otras metas semejantes.

Esa combinación, en una situación muy delicada, con la búsqueda afanosa de soluciones a través de la democracia, abre muy importantes posibilidades de acción para políticas renovadoras. Urge pensar en nuevas ideas en aspectos cruciales: cómo diseñar políticas económicas con rostro humano, cómo articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, cómo mejorar la equidad en el continente más desigual del todo el planeta, cómo llevar adelante alianzas virtuosas entre Estado, empresas y sociedad civil en todas sus expresiones para enfrentar la pobreza. Un interrogante de fondo es cómo recuperar una reflexión que ligue ética y economía, iluminando desde los valores éticos el camino a seguir, y recuperando la ética como un motor del proyecto de desarrollo.

La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si, por el contrario, la visión es errónea y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencia que es imprescindible revisar para avanzar. Considera que muchas de ellas presentan mitos, que traban muy fuertemente la adopción de la “política social necesaria” y aspira a ponerlos a foco y pensar en propuestas superadoras. El trabajo recorre para ello tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región. A continuación presenta ocho mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social. Finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro<sup>3</sup>.

## **Algunas tendencias preocupantes en el campo social**

La protesta social en crecimiento en América Latina tiene bases muy concretas. Las tendencias observables llaman a profunda inquietud e implican serias dificultades

---

<sup>3</sup> El autor analiza detalladamente las diferentes inequidades latinoamericanas, y su dinámica en Bernardo Kliksberg.(2000). *Desigualdade na America Latina. O dabate adiado*. UNESCO, Cortez Editora, Brasil.

en aspectos claves de la vida cotidiana para grandes sectores de la población. Entre ellas se destacan las que se presentan resumidamente a continuación:

### a) La pobreza crece

Según el Panorama Social de la CEPAL (2001) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada con relación a los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio. Portugal, el país con más pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre. La cifra empeoró en las dos últimas décadas y el porcentaje de pobreza latinoamericano pasó a significar en el 2000 el 44% de una población mucho mayor.

Los estimados nacionales indican que la pobreza tiene una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población peruana, más del 60% de la ecuatoriana, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México no es menor del 40%, en Argentina, que tenía en los 60's porcentajes menores al 10%, el cuadro es actualmente de extrema gravedad como puede apreciarse en las cifras siguientes generadas por su sistema oficial de estadísticas sociales:

**CUADRO 1**

<b>ARGENTINA: Pobreza e indigencia</b>		
<b>Años 1998 y 2002</b>		
	<b>Octubre de 1998</b>	<b>Mayo de 2002</b>
Incidencia de la pobreza	32.6%	51.4%
Población pobre	11.219.000	18.219.000
Población indigente	3.242.000	7.777.000
Incidencia de la pobreza en menores de 18 años	46.8%	66.6%
Incidencia de la indigencia en menores de 18 años	15.4%	33.1%
Menores de 18 años pobres	5.771.000	8.319.000
Menores de 18 años indigentes	1.898.000	4.138.000
Cantidad de personas que ingresan a la pobreza por día	2.404	20.577
Cantidad de personas que ingresan a la indigencia por día	1.461	16.493

Fuente: Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de políticas, Sociales, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, SIEMPRO ([www.siempro.gov.ar/default2./htm](http://www.siempro.gov.ar/default2./htm)). 2002.

Como se observa, ya más de la mitad del país es pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción creciente de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aún peores.

### **b) Sin trabajo**

La encuesta Latínobarómetro 2001 preguntó a los latinoamericanos como estaban en materia de trabajo. El 17% contestó que no tenían ningún trabajo y el 58% que se sentían inseguros respecto a sí podrían mantenerlo. Tres de cada cuatro tienen importantes dificultades de trabajo. Las cifras estadísticas testimonian la fragilidad del mercado laboral. Según los datos de la CEPAL el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000. Se estima que la tasa de desocupación abierta actual de la región supera el 9%. A ello se suma una tendencia alarmante. Ha crecido muy fuertemente la población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias. En 1980 representaba el 40% de la mano de obra no activa agrícola y en el 2000 pasó a representar el 60% de la misma.

Particularmente aguda es la situación de los sectores más jóvenes de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación abierta de los mismos duplican en numerosos países las tasas de desocupación abierta general, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**

<b>AMÉRICA LATINA TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 Y 1999 EN 17 PAÍSES</b>					
Tasa de desempleo totales por sexo				Jóvenes (14 a 25 años)	
<b>País</b>	<b>Sexo</b>	1990	1999	1990	1999
Argentina (Gran Buenos Aires)	Total	6	15	13	24
	Hombres	6	13	12	23
	Mujeres	6	17	16	26
Bolivia	Total	9	7	17	15
	Hombres	10	6	18	13
	Mujeres	9	9	17	19
Brasil	Total	5	11	8	22
	Hombres	5	9	9	18
	Mujeres	4	14	8	26
Chile	Total	9	10	18	22
	Hombres	8	9	17	20
	Mujeres	10	11	19	24

Colombia	Total	9	19	20	37
	Hombres	7	16	15	32
	Mujeres	13	23	25	42
Costa Rica	Total	5	6	11	15
	Hombres	5	5	10	15
	Mujeres	6	7	12	15
Ecuador	Total	6	14	14	26
	Hombres	4	11	11	20
	Mujeres	9	20	17	34
El Salvador	Total	10	7	19	14
	Hombres	10	9	18	16
	Mujeres	10	5	21	11
Guatemala	Total	4	3	7	5
	Hombres	3	4	7	6
	Mujeres	4	2	7	3
Honduras	Total	7	5	11	9
	Hombres	8	6	12	10
	Mujeres	6	4	11	7
México	Total	3	3	8	7
	Hombres	3	4	8	8
	Mujeres	3	3	8	6
Nicaragua	Total	...	14	...	21
	Hombres	...	14	...	18
	Mujeres	...	14	...	26
Panamá	Total	19	13	35	27
	Hombres	16	11	32	23
	Mujeres	23	17	40	34
Paraguay (Asunción)	Total	6	10	16	20
	Hombres	6	10	15	22
	Mujeres	7	10	17	17
República Dominicana	Total	20	...	34	...
	Hombres	11	...	22	...
	Mujeres	32	...	47	...
Uruguay	Total	9	11	24	26
	Hombres	7	9	22	21
	Mujeres	11	15	28	32
Venezuela b/	Total	10	15	19	26
	Hombres	11	14	20	22
	Mujeres	8	16	18	33

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001.

Más de un 20% de la población joven está desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva. Ello va a tener todo tipo de impactos regresivos e incide sobre los índices de delincuencia joven. Puede apreciarse en el cuadro consignado la subsistencia, a pesar de algunos avances, de

significativas discriminaciones de género. Las tasas de desocupación de las mujeres jóvenes son marcadamente mayores que las de los hombres.

### **c) La crítica situación de la infancia**

El discurso generalizado en América Latina dice que los niños deben ser la primera prioridad, que la sociedad debe hacer todos los esfuerzos por protegerlos. No lo son. Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños. Mientras que el promedio de pobreza se estima en un 44%, la pobreza afecta al 58% de los niños menores de cinco años de edad y al 57% de los niños de 6 a 12 años. Las expresiones de esa situación son muy crudas. Así, según los estimados de la OIT (2002), 22 millones de niños menores de 14 años trabajan obligados por la pobreza, en muchos casos en condiciones que afectan seriamente su salud y a costa de su educación. Por otra parte, uno de cada tres niños de la región está experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición, y se hallan en situación de “alto riesgo alimentario”. Crece en la región, como expresión última del desamparo de la infancia, el número de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros, entre ellos el asesinato con alta impunidad por grupos de exterminio parapoliciales que, según las evidencias de ideología, sólo son equiparable al nazismo. Investigaciones recientes del BID en Honduras indican que, al igual que en otras realidades, los niños de la calle aumentan. Se estiman actualmente en 20.000. El 60% sufre depresión y 6 de cada 100 optan por suicidarse. Han sido asesinados 1300 niños y jóvenes en los últimos cuatro años. Cesare de la Rocca, (BID, 2002), Director de un innovativo proyecto para abrirles alternativas en el Brasil, Axe de Salvador, dice, precisando la situación, que en realidad no deberían llamarse niños de la calle y el problema no está en ellos. Resalta que “no existen niños de la calle, sino niños fuera de la escuela, la familia y la comunidad” y es la sociedad entera la que está fallando.

### **d) El derecho a la salud**

El test más elemental del progreso social es asegurar al conjunto de la población el acceso al derecho humano primario: la salud. A pesar de grandes esfuerzos, las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias y edades y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar siguen siendo de alta frecuencia en los sectores pobres de la región. Así, según los datos de la Organización Panamericana de la Salud (2002) una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América Latina, 28 veces más que en los Estados Unidos. El 18% de las madres dan a luz sin asistencia médica de ningún tipo. Con progresos, las distancias entre países y estratos en mortalidad infantil son muy agudas. En Bolivia mueren 83

niños de cada 1000 antes de cumplir un año de edad. En Canadá solo 5.7. La OPS estima que 190.000 niños mueren anualmente en la región por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias.

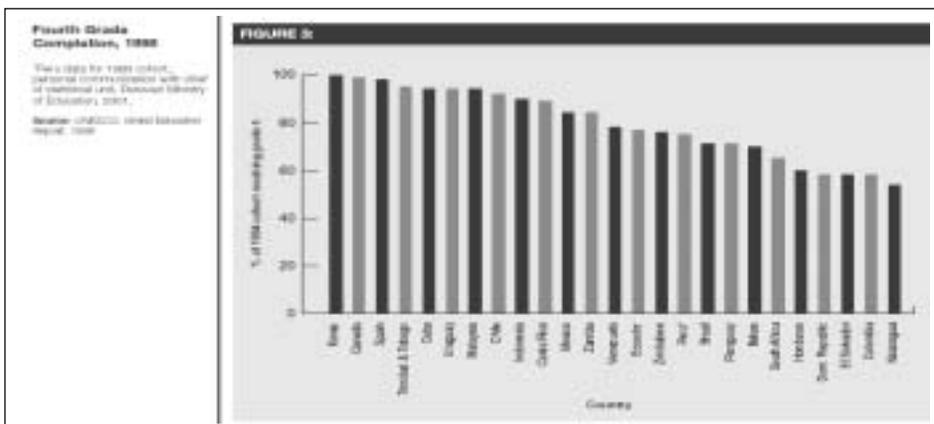
Estos datos están ligados a la baja cobertura: 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Un elemento vital, el agua, está fuera del alcance de amplios sectores de los pobres: 160 millones de personas no tiene agua potable.

### e) Educación, las preguntas inquietantes

Se han hecho esfuerzos denodados para mejorar los niveles educativos de la región. Si alguien tiene alguna duda de lo que significa vivir en dictadura o en democracia puede encontrar diferencias fundamentales, además del campo de las libertades, en la inversión muy superior que las democracias de la región han hecho en educación. Ha subido significativamente el gasto en educación como porcentaje del producto bruto interno. Estos esfuerzos han posibilitado casi universalizar la inscripción en la escuela primaria y reducir considerablemente los niveles de analfabetismo. Sin embargo, hay preguntas inquietantes sobre temas claves como la deserción, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales.

Los siguientes datos (Preal, Diálogo Interamericano, 2001) son ilustrativos al respecto, y indican grandes distancias entre la región y otras zonas del planeta.

**GRAFICO 1**  
**DIFICULTADES EN EDUCACION**  
**ALUMNOS QUE TERMINARON EL CUARTO GRADO**

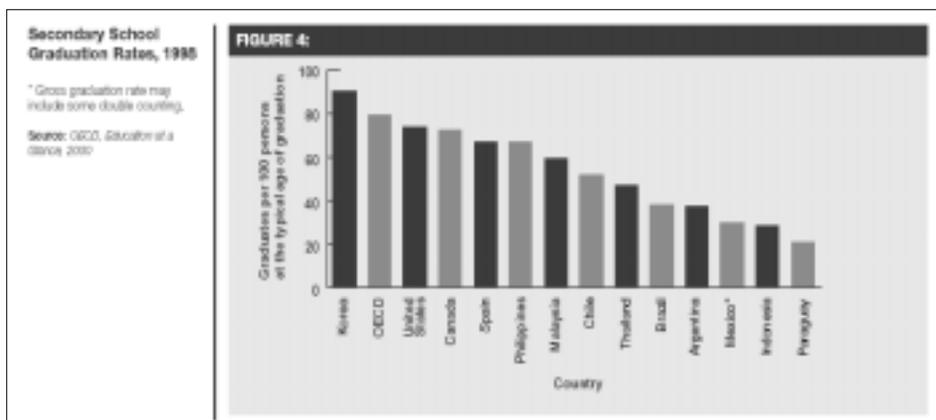


Mientras en Corea el 100% de los niños terminan el cuarto grado, en América Latina del 25% al 50% no finaliza la escuela primaria, según el país. Ello se refleja en la baja escolaridad promedio de la región, que se estima en 5.2 años.

La situación es muy desfavorable, asimismo, en el colegio secundario como puede apreciarse:

## GRAFICO 2

### DIFICULTADES EN EDUCACIÓN ALUMNOS QUE TERMINARON LA SECUNDARIA

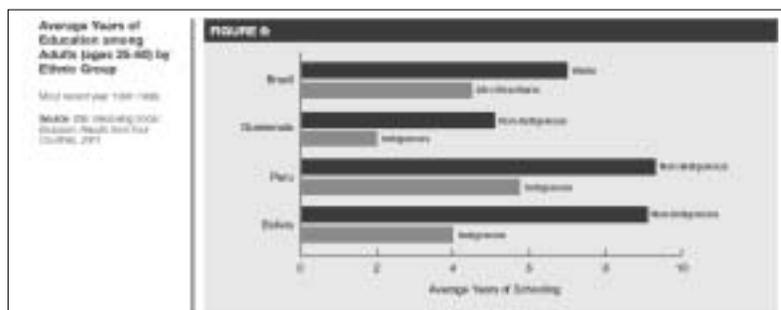


En Corea, 9 de cada 10 jóvenes terminan la secundaria; en el Sudeste Asiático en general, cuatro de cada cinco. En los tres países mayores de América Latina (Brasil, México y Argentina), aproximadamente uno de cada tres.

La escolaridad latinoamericana tiene un perfil fuertemente sesgado. De hecho, hay una fuerte discriminación según el grupo étnico, y el color, como puede observarse a continuación:

## GRAFICO 3

### ESCOLARIDAD COMPARADA DE DIFERENTES GRUPOS ÉTNICOS

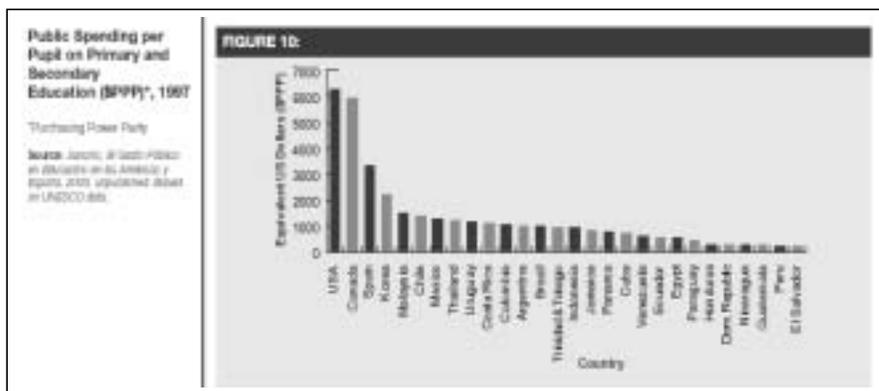


Los niveles de escolaridad como se advierte varían agudamente según se trate de población blanca o afro americana, de población indígena o no indígena.

Si bien ha aumentado la inversión educativa, medida en términos del gasto en educación sobre el producto interno bruto, aspecto de alta positividad, la distancia entre la región y las referencias internacionales se ha ampliado en el gasto público por alumno, indicador de valor estratégico. Así lo indica el cuadro siguiente:

**GRAFICO 4**

**GASTO PUBLICO POR ALUMNO**



Mientras Canadá invierte 6.000 dólares anuales por alumno en educación, en Perú la inversión es de 200 dólares anuales y el país de América Latina que más gasta en educación, el Chile democrático, invierte la cuarta parte que el Canadá, 1500 dólares.

**f) La promesa de la movilidad social**

Una de los pilares de la democracia es la visión de que es posible, en base al esfuerzo, mejorar la situación personal y familiar en la sociedad. Esa legítima aspiración esta chocando en muchos países de la región con duras realidades inversas. Las clases medias, en lugar de ampliarse, tienden a reducirse y resulta, para vastos sectores, muy difícil permanecer en ellas. El caso más dramático es el de Argentina, donde se ha producido en corto tiempo la destrucción masiva de gruesos sectores de los estratos medios. Pero no es el único; con menores niveles de intensidad el deterioro se registra también en otros países. Las clases medias, potente motor de desarrollo, progreso tecnológico, creación de cultura, ávidas por educación, se encuentran acorraladas históricamente por políticas que les han sido desfavorables, limitan sus posibilidades de desempeño micro o meso empresarial, el acceso al crédito o la tecnología y las protecciones elementales. En Argentina esos procesos llevaron a que un país que tenía en 1960 un 53% de clase media, experimentara en los 90's, en solo 10 años, la transformación de siete millones de

personas, el 20 % de su población de clase media, en “nuevos pobres”. Los estratos medios significan actualmente menos del 25% de su población. Buscando sobrevivir, vastos sectores de clase media empobrecida han generado la economía de trueque. Otros registran a diario los tarros de basura buscando desechos de alimentos y elementos para reciclar. La emigración, que implica el desarraigo, pérdidas de lazos familiares vitales, la destrucción del capital social de la persona, ha sido otro camino preferido para escapar de la falta de oportunidades. La pobreza y la nueva pobreza han alimentado una ola de emigración sin precedentes.

### **g) La familia en riesgo**

Hay una víctima silenciosa del aumento de la pobreza en la región, una institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, base del desarrollo personal, refugio afectivo, formadora de los valores básicos: la familia. Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las amenazantes incertidumbres económicas cotidianas y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región han quedado sólo con la madre al frente. Por otra parte ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa, que es la violencia doméstica. Los estudios del BID (Buvinic, Morrison, Schifter, 1999) indican un fuerte aumento de los indicadores respectivos en la región. Según ellos, entre un 30% y un 50% de las mujeres latinoamericanas, según el país en que viven, sufren de violencia psicológica en sus hogares y de un 10 a un 35%, violencia física. Influyen en ello causas múltiples pero, claramente, el stress socioeconómico feroz que hoy viven muchas familias incide significativamente en la situación.

Aún en sociedades desarrolladas, la pobreza deteriora severamente las familias. Un estudio reciente de amplia cobertura nacional con 11.000 entrevistas en EEUU (Rumbelow, 2002) concluye que las mujeres negras, las más afectadas por la pobreza, tienen menores tasas de formación de familia, mayores tasas de divorcio y menores tasas de volver a formar familia. Los investigadores dicen que “las presiones que la pobreza pone sobre la relación familiar son las responsables de ello”. Señalan que las mismas tasas afectan a las mujeres blancas que viven en áreas pobres.

La desarticulación de numerosas familias en la región bajo el embate de la pobreza significa a su vez daños severos a los niños en todos los planos básicos. Repercute en el rendimiento escolar, incide en los índices de deserción y repetición, y afecta aún aspectos físicos básicos. Katzman (1997) señala, en base a diversos estudios efectuados en el Uruguay, que los niños extramatrimoniales tienen una

tasa de mortalidad infantil mucho mayor y que los niños que no viven con sus dos padres tienen mayores daños en diferentes aspectos del desarrollo psicomotriz. En el caso de los hogares con violencia doméstica los efectos son muy graves. Un estudio del BID en Nicaragua (1997) muestra que los hijos de familias con violencia intra familiar son tres veces más propensos a asistir a consultas médicas y son hospitalizados con mayor frecuencia. El 63% de ellos repite años escolares y abandona la escuela en promedio a los 9 años de edad.

### ***h) Una sociedad cada vez más Insegura***

Los latinoamericanos están pagando muy caro el deterioro social. Uno de los costos mas visibles y duros es el aumento incesante de los índices de criminalidad.

El número de homicidios creció en un 40% en la década del 90. Hay 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año, tasa que multiplica por seis la de los países de criminalidad moderada como los de Europa Occidental. Este aumento continuo de los índices ha convertido a América Latina en segunda área geográfica con mayor criminalidad del planeta, después de la zona más pobre del mismo, el Sahara Africano. En la encuesta Latinbarómetro 2001, dos de cada cinco entrevistados dijeron que ellos, o un miembro de su familia, habían sido objeto de un delito en los últimos doce meses.

Los costos económicos de esta situación son muy elevados. Según los estudios del BID, Brasil gasta en fondos públicos y privados para seguridad el 10.3% de su PIB, lo que significa una cifra mayor que el PIB anual de Chile. Colombia gasta en seguridad el 24.7% de su PIB y Perú el 5.3%.

La región se ve tentada continuamente a caer en un razonamiento “facilista” al respecto. La criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000) advierten sobre la ineficiencia y los riesgos de este camino. Analizando los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio, advierte Vacquant, puede llevar, al final del camino, a “criminalizar la pobreza”, a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres y, en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aísla. Este puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad, y sin salida.

La otra vía es buscar las causas profundas. Es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos tres variables. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil antes mencionadas. La criminalidad de la región se presenta en edades muy jóvenes. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella. Por otra parte, hay correlación fuerte entre criminalidad y familias

desarticuladas. Un amplio estudio en EEUU ( Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay Katzman (1997) encontró, investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad: la familia es una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejarían de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento, por ende, incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas.

En tercer lugar, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

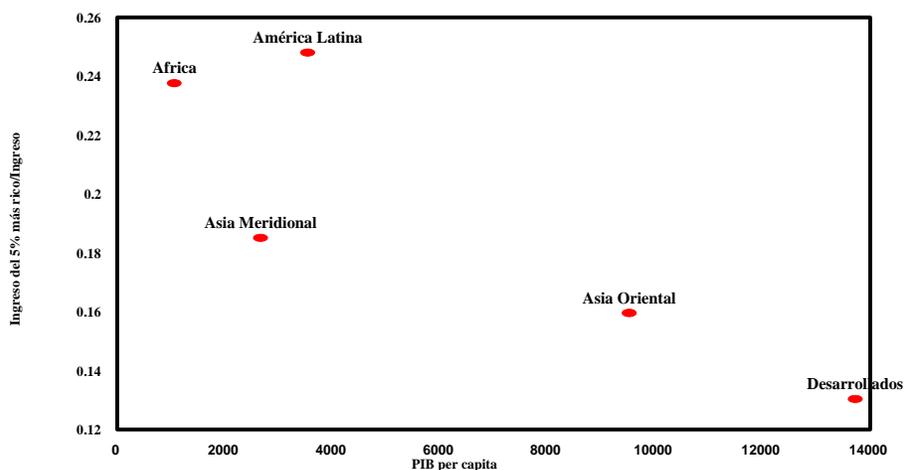
El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque facilista. La clave para atacar este gravísimo problema estructuralmente está ligada a poner en marcha políticas que abran oportunidades para los jóvenes, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos.

### ***i) La mayor desigualdad del globo***

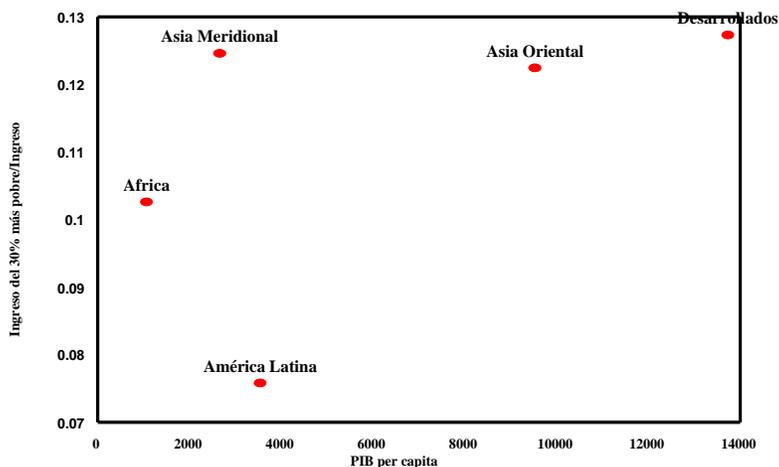
Existe unanimidad en los organismos internacionales en que América Latina es la región mas inequitativa del orbe. Los datos disponibles testimonian de esa situación. La estructura de distribución del ingreso es la más regresiva internacionalmente como puede observarse en los gráficos que siguen:

#### **GRAFICO 5**

#### **INGRESO QUE RECIBE EL 5% MÁS POBRE (Porcentaje del ingreso total)**



**GRAFICO 6**  
**INGRESO QUE RECIBE EL 30% MAS POBRE**  
**(Porcentaje del ingreso total)**



Fuente: BID (1998). Informe de Progreso Económico y Social. Washington.

América Latina es la región donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra: 25% del ingreso nacional; y el área en donde el 30% más pobre recibe menos: 7.5%. Tiene la mayor brecha social de todas las regiones.

El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre.

La elevada desigualdad determina que de dos tercios a tres cuartos de la población, según el país, tienen un ingreso per cápita que es menor al ingreso per cápita nacional. Ello verifica el aserto del paradigma de desarrollo humano de la ONU, y otras aproximaciones, al cuestionar la utilidad del ingreso per capita nacional como medición del progreso de las naciones. Como se observa en sociedades muy desiguales como las latinoamericanas, no informa sobre la situación real de la gran mayoría de la población.

La inequidad latinoamericana no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos. Afecta otras áreas claves de la vida como el acceso a activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud y, actualmente, la integración al mundo de la informática (1). La brecha digital en ascenso está creando el riesgo de un nuevo analfabetismo, el analfabetismo cibernético, que excluye a vastos sectores de la población del fundamental circuito de la información y las comunicaciones avanzadas.

La desigualdad de la región no es un problema más de la lista de problema sociales enunciados; todo indica que es una causa clave del no cumplimiento de la “promesa latinoamericana”. Cuando se pregunta, como sucede con frecuencia,

por qué un Continente con recursos naturales de excepcional riqueza, materias primas estratégicas en cantidad, fuentes de energía baratas, campos feroces y una buena ubicación geográfica, tiene indicadores sociales tan deprimentes, una de las razones principales parece hallarse en los impactos regresivos que implican las altas desigualdades. Una abundante literatura reciente da cuenta de ellos. Demuestra cómo, entre otros impactos, las desigualdades reducen la formación de ahorro nacional, estrechan los mercados impidiendo la producción en escala y el aprovechamiento de externalidades, permiten la formación de recursos humanos generando fuertes inequidades a su interior (así por ejemplo los jefes de los hogares del 10% con mayores ingresos de la región tienen 12 años de escolaridad mientras que los del 30% más pobre tienen solo 5 años), reducen los niveles de gobernabilidad, destruyen el clima de confianza interno y el capital social. La evidencia mundial comparada demuestra que la desigualdad es una traba formidable para un desarrollo sostenido. La “promesa latinoamericana” se ha estrellado contra ella. Entre otros efectos, el aumento de la desigualdad aparece como una causa importante del aumento de la pobreza en la región. Los análisis de Birdsall y Londoño (1997) demuestran que ha contribuido virtualmente a duplicar la pobreza. Berry (1997) denomina a este cuadro una situación de “pobreza innecesaria” porque ella sería mucho menor si los últimos deciles de la distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

## **Hora de encarar los mitos sobre la política social**

¿Cómo atacar problemas tan graves como los presentados sumariamente, que significan la subutilización de buena parte de los recursos humanos de la región, minan la gobernabilidad y entran en colisión directa con los valores éticos en los que cree América Latina como la protección a los niños, la familia, oportunidades para los jóvenes y posibilidades de vida digna para todo ciudadano?. La política social aparece como un instrumento central para enfrentarlos. Si los países de la región contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos estándares de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social: sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social: abordaremos sucintamente varios de esos mitos.

### ***Primer mito: la superfluidad de la política social***

Un aura de ilegitimidad suele rodear la política social en la región. Sectores influyentes suelen presentar expresa o implícitamente la visión de que es una especie de “concesión forzosa” a la política. El mensaje transmitido es que los esfuerzos

deberían concentrarse en el único camino real que sería el crecimiento económico. La política social sería una especie de “costo forzado” que con frecuencia distrae recursos de ese esfuerzo central. Esta visión ha sido algunas veces verbalizada sintéticamente con la afirmación: “la única política social es la política económica”.

Colocada en esa situación difícil de deslegitimización continua son limitadas las posibilidades de la política social la cual debe, ante todo, argumentar permanentemente sobre su derecho a existir: es natural que esa condición de debilidad institucional sea la víctima fácil de recortes y ajustes, se le ubique en lugares secundarios de los organigramas y sus representantes no formen parte de los espacios en donde se toman las grandes decisiones macroeconómicas. Una experimentada Ministra de Desarrollo Social latinoamericana resumió su vivencia al respecto en un foro internacional narrando que después de largos esfuerzos se consiguió que se admitiera en el gabinete económico al Ministro coordinador de lo social pero, claro está, “con voz pero sin voto”.

Los hechos indican que es un grave error considerar casi superflua a la política social. En primer lugar, la supuesta concesión política no es tal ya que tiene que ver con la esencia misma del funcionamiento de una democracia. La acción contra la pobreza, según las encuestas, es el primer reclamo de la ciudadanía latinoamericana, que es la real depositaria del poder en una democracia. La ciudadanía quiere políticas sociales agresivas, bien articuladas, bien gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático.

Por otra parte, las experiencias de las últimas décadas en el mundo han demostrado que la política social es, además de una respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. El crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles. Un país debe hacer todos los esfuerzos para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico, competitividad; pero los hechos indican que el crecimiento solo no resuelve el problema de la pobreza: uno de los mitos que han quedado en el camino de las ideas convertidas en dogmas, con frecuencia en las últimas décadas, es el del “derrame”. El supuesto de la visión económica convencional es que producido el crecimiento, éste se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Las realidades han ido en otra dirección. Si una sociedad, como la latinoamericana es muy desigual, y sus políticas sociales son débiles, el crecimiento no necesariamente permea los sectores pobres. El Instituto de Investigaciones del Banco Mundial se pregunta en su sugerente obra “*La calidad del crecimiento*” (2000) cómo se explica que países que han tenido similares tasas de crecimiento tengan, sin embargo, resultados muy distintos en cuanto a logros en el mejoramiento de la vida de la gente y en cuanto a la sustentabilidad de ese crecimiento. Hay un gran tema de calidad del crecimiento. Es muy diferente un crecimiento que beneficia principalmente a unos pocos sectores, que concentra aún más las oportunidades y los ingresos, que se da sólo en algunos centros urbanos, que dificulta el desarrollo de las pymes y de otros esfuerzos económicos de base, a un crecimiento que

genera polos de desarrollo en todo el país, potencia al campo, mejora la equidad, impulsa la pequeña y mediana industria y difunde la tecnología. Es característico del primer tipo de crecimiento, “un crecimiento distorsionado”, el relegamiento de la política social, que sólo existe para apagar grandes incendios. El segundo, el “crecimiento compartido”, tiene como eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

### **Segundo mito: la política social es un gasto**

La terminología está totalmente difundida y afianzada: cuando hablamos de lo social estamos hablando de un “gasto”, de recursos que se consumen; transmite una visión que refuerza la anterior: es superflua y es un gasto. El lenguaje no es un punto menor, expresa con frecuencia concepciones subyacentes muy arraigadas.

A esta altura de la experiencia comparada sobre la política social, corresponde preguntarse: ¿es realmente un gasto?

La Organización Mundial de la Salud recogió el guante en el campo de la salud y convocó una Comisión de prominentes economistas y especialistas para analizar las relaciones entre salud y economía. El informe producido “*Macroeconomía y salud*” (2002) echa por tierra suposiciones generalizadas, y demuestra que asignar recursos para la salud no es gastar sino invertir a altísimos niveles de retorno sobre la inversión. La Comisión indica que el mito dice que el crecimiento económico de por sí mejorará los niveles de salud. Los esfuerzos deberían, por ende, concentrarse en el mismo. El análisis de la historia reciente muestra realidades diferentes. Examinando las economías más exitosas de los últimos 100 años se verifica que los hechos funcionaron a la inversa. Grandes mejoras en la salud pública y la nutrición estuvieron detrás de impresionantes despegues económicos como el del Sur de EEUU, el rápido crecimiento de Japón a inicios del siglo XX o el progreso del Sudeste Asiático entre 1950 y 1960. Fogel muestra estadísticamente que el aumento de las calorías disponibles para los trabajadores en los últimos 200 años (en países como Francia e Inglaterra) ha hecho una importante contribución al crecimiento del producto bruto per cápita. Diamond (2002) señala que las historias de éxito económico recientes, como Hong Kong, Mauritania, Malasia, Singapur y Taiwán, tienen algo en común: han invertido fuertemente en salud pública y su producto bruto creció al descender la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Los buenos niveles de salud pública no son por tanto una consecuencia sino un prerrequisito para que una economía pueda crecer. Con una población con problemas de salud el rendimiento educativo baja, se pierden muchos años de vida activa posible y se reducen los niveles de productividad. La Comisión midió económicamente el costo que significa no hacer políticas de salud enérgicas y concluyó que el producto bruto de África sería hoy 100.000 millones de dólares

mayor, si años atrás se hubieran hecho todos los esfuerzos para actuar contra la malaria. La alta presencia de malaria está asociada con una reducción del crecimiento económico del 1% o más por año.

Los datos informan que la asignación de recursos a la salud, forma típica del llamado gasto social, no es tal gasto, sino una inversión neta: Por otra parte la Comisión estima que tiene una tasa de retorno sobre la inversión de 6 a 1.

Múltiples análisis indican que la misma situación se observa en otra expresión básica del llamado gasto social: la educación. La educación es un fin en sí mismo en una sociedad democrática. Por otra parte, es un recurso económico decisivo en el escenario económico mundial actual. La calidad de las calificaciones de la población de un país determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías y de sus niveles de competitividad. Como lo señala Thurow (1996) hemos pasado a economías de “conocimiento intensivo”. Las industrias de punta no están basadas en recursos naturales, ni en capital sino principalmente en conocimientos como sucede con las telecomunicaciones, la biotecnología, la microelectrónica y la informática. En esas condiciones se destaca que “el conocimiento es la única fuente de ventajas relativas”. La educación es la vía maestra para generar y poder utilizar conocimiento. La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación duplica la de las industrias que concentran su inversión en planta y equipo. Lo mismo sucede en otros campos. Según los cálculos de UNICEF un año más de escolaridad para las niñas en América latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil en un nueve por mil. El incremento del capital educativo reduciría el embarazo adolescente, mejoraría la capacidad de manejo de la mujer en los periodos de parto y postparto y su cultura para un desempeño nutricional adecuado.

Nuevamente no es gasto el concepto que describe el valor que para la economía y la sociedad tiene la aplicación de recursos a programas educativos eficientes: como lo señala Delors (1999) “hay mucho más en juego”; de la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad. Hoy esta cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro”.

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real; asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país. Ello es un fin en sí mismo y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conoce.

### ***Tercer mito: es posible prescindir del Estado***

A las características de superfluas y mero gasto, con que se tiende a asociar la política social, se les suma con frecuencia una tercera: sería casi por naturaleza

altamente ineficiente. Con ello se cierra un círculo que crea las condiciones para pensar como única alternativa en reemplazar las políticas sociales publicas por el mercado, en forma total o considerable. En América Latina el razonamiento ha tomado con frecuencia el carácter de “profecía que se cumple a sí misma”. Al plantear como punto de partida la inutilidad del Estado, ha generado medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades institucionales, desarticularon organismos claves, propiciaron casi agresivamente el retiro de los más capaces del sector público, desjerarquizaron la función publica en el campo social como en otras áreas. Un Estado minado en sus bases organizativas ha cumplido en diversas realidades la profecía. Su capacidad de operación real se redujo significativamente.

Sin embargo, las exigencias de la realidad han ido por otro camino. Stiglitz (2002) retrata su propia experiencia sobre el tema en visión probablemente representativa de muchos otros especialistas del siguiente modo: “Yo había estudiado las fallas tanto del mercado como del Estado y no era tan ingenuo como para fantasear que el Estado podía resolver todas las fallas del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por si mismos todos los problemas sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación: en eso el Estado debía asumir un rol importante”: en la región más desigual del planeta y con altos niveles de desocupación, el rol social de la política pública es estratégico. Así, enfrentar las desigualdades significa poner en marcha, activa y bien gerenciadas, políticas públicas que conviertan en hechos los lemas consensuales en la región: educación para todos, salud para todos, trabajo, a los que se pueden agregar hoy otros como democratización del crédito, impulso a las pequeñas y medianas empresas y acceso universalizado a la informática y a la internet.

Según indica la experiencia el mercado, que tiene un amplio potencial productivo pero al mismo tiempo el riesgo de graves fallas como la sustitución de la competencia por los monopolios u oligopolios, no está en condiciones de dar respuesta a estas perentorias necesidades. Por ejemplo destacando sus limitaciones en el campo de la salud dice el Informe de la OMS sobre “Macroeconomía y Salud” (2001) que las enfermedades típicas de los pobres no interesan a los grandes laboratorios porque no son atractivas en términos de mercado. Así habiendo 2000 millones de personas con tuberculosis latente y 16 millones con ella, el último fármaco salió al mercado en 1967. Un estudio de la American Medical Association concluyó sobre las enfermedades tropicales, que afectan a sectores humildes en su mayor parte, que entre 1975 y 1997 solo aparecieron 13 fármacos nuevos, la mitad fruto de investigaciones veterinarias.

En el terreno de la educación, problemas muy delicados como la alta inequidad que significa que menos de un 20% de los niños de la región concurren a algún preescolar, instancia obligada de formación hoy en el mundo desarrollado, no tienen resolución de mercado, porque en su gran mayoría son niños de familias sin recursos. Los no concurrentes no tienen posibilidades si no surgen de la política pública.

La ciudadanía capta claramente estas realidades. En la encuesta Latinbarómetro 2001 al preguntar si el Estado no puede resolver ninguno de los problemas que identificaron, sólo el 6.6% de los entrevistados contestó que piensa de ese modo. El 53.2% considera que puede resolver todos, la mayoría, o bastantes problemas. Hay una expectativa que ha crecido por las frustraciones por políticas públicas activas, particularmente en el campo social, que sean gerenciadas con eficiencia y transparencia.

¿Son posibles? Un prominente pensador gerencial, Henry Mintzberg señala en el *Harvard Business Review* (1996) que no entiende por qué no pueden ser posibles y, agrega, que la ineficiencia no es exclusiva de ningún sector de la economía; la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno, ironiza, “es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada”.

### ***Cuarto mito: el aporte de la sociedad civil es marginal***

Así como se descalifica a la política social pública, el razonamiento circulante tiende a relativizar las posibilidades de aporte de la sociedad civil a la acción social: transmite el mensaje de que dicho aporte es meritorio simbólicamente pero equivale a caridad; no resuelve ningún problema relevante, y por ende, no merecería un apoyo especial: así muy pocos países de la región han intentado explorar seriamente la posibilidad de incentivos fiscales sistemáticos para promover las contribuciones. En general, respondiendo a esta visión subestimante, son débiles las políticas para tratar de potenciar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política social.

Una visión que tiene cada vez más peso en los análisis sobre el desarrollo en nuestros días, la de capital social, pone en descubierto la regresividad de este mito. El capital social ha implicado poner en el foco del desarrollo factores poco considerados como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos (Kliksberg 2001). Las mediciones indican que estos factores tienen un peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. La capacidad de asociatividad se vincula principalmente con la habilidad de una sociedad para generar todo tipo de formas de cooperación. Si es fuerte, construirá un tejido social rico, que dará lugar a múltiples formas de aporte al proyecto global de desarrollo. El nivel de conciencia cívica y el tipo de valores predominante, a su vez, tienen alta incidencia en las decisiones individuales de participar activamente en la resolución de problemas colectivos. Entre otras expresiones del capital social se hallan el voluntariado y la responsabilidad social de la empresa privada.

El voluntariado constituye actualmente, según las estadísticas, la séptima economía del mundo en producto bruto. En diversos países desarrollados genera más del 5% del PIB en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Noruega, Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EEUU y otros, una gigantesca red de

organizaciones basadas en trabajo voluntario prestan una gama extensísima de servicios para los sectores más débiles de la población como los sin techo, los niños, la familia, los inmigrantes, los discapacitados y las personas de mayor edad. La responsabilidad social empresarial empieza a ser evaluada en las mediciones de calidad de las empresas y han aparecido los primeros fondos de inversión que piden a los inversionistas comprar acciones solo de las empresas con mejores índices de responsabilidad ciudadana.

En América Latina, existe un inmenso potencial en este campo que, estimulado y canalizado, puede convertirse en un potente instrumento de política social. La actitud positiva hacia el trabajo voluntario es amplia. En Argentina una encuesta Gallup verificó que el 20% de las personas realizaban trabajo voluntario y otro 30% estaba dispuesto a hacerlo, o sea, uno de cada dos argentinos. En Brasil, la GIFE integra a un grupo creciente de fundaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante un esfuerzo de alta relevancia con instrumentos cada vez más avanzados. La riqueza del voluntariado en Argentina se mostró como un elemento clave frente a los dramáticos problemas sociales actuales. Actuando coordinadamente con la enérgica política pública social desplegada, diversas organizaciones de la sociedad civil multiplicaron sus esfuerzos ante la emergencia. Así, entre ellas, Caritas, gran programa de apoyo social de la Iglesia Católica, está cubriendo a 600.000 pobres con base en 20.000 voluntarios. La comunidad judía que fue fuertemente golpeada por la destrucción de las pequeñas clases medias en las que estaba concentrada, levantó un amplio programa social, Alianza Solidaria, que está dando protección a casi una tercera parte de la misma, apoyándose en 9.000 voluntarios. Iniciativas semejantes han surgido en otras religiones y en la base social (vecindarios, clubes deportivos, asociaciones culturales), donde se multiplican a diario. Brasil ha tenido una gran riqueza de experiencias de este tipo, entre otras la campaña contra el hambre encabezada años atrás por Herbert de Souza (Betinho) que atrajo millones de personas.

Este capital formidable latente en una sociedad, que impregna al mismo tiempo de solidaridad a la misma sociedad, marginado por el mito, debe ser rescatado, valorizado e impulsado.

### ***Quinto mito: la descalificación de los pobres***

El Banco Mundial realizó una encuesta en gran escala a los pobres del mundo: 40.000 pobres de 50 países, entre ellos varios de América Latina, fueron indagados sobre sus percepciones acerca de la pobreza (Banco Mundial, 2000). Explicaron que la pobreza no es sólo carencia de recursos básicos sino que también destruye o erosiona las familias y causa daños psicológicos y afectivos. Enfatizaron que, sobre todo, es atentatoria contra la dignidad como seres humanos. Una de sus vivencias centrales es la “mirada desvalorizante” que converge sobre ellos desde diferentes sectores de la sociedad. Se los ve como personas inferiores, casi

subhumanas por su pobreza material. Ello afecta su autoestima y su dignidad.

Al ser interrogados sobre las organizaciones en que confiaban, colocaron en primer lugar de su escala a las organizaciones de los mismos pobres. Uno de los elementos fundantes de esta opinión es que allí los pobres realmente participan y recuperan su confianza en sí mismos y en su comunidad. Las recomendaciones de los investigadores fueron superar los moldes tradicionales de la política social e invertir en fortalecer las capacidades de organización de los pobres, mediante capacitación de sus líderes, infraestructuras para actividades societarias, desregulación jurídica y otros medios.

Las visiones circulantes en la región suelen ver al pobre encerrado en la mirada desvalorizante sin incluir estas realidades. El pobre aparece como objeto de programas que buscan atenuar impactos, y no como un sujeto que puede hacer aportes importantes y a través de ellos redignificarse.

Diversas investigaciones latinoamericanas indican que cuando la capacidad de organización de los pobres es estimulada o, por lo menos, no obstruida, los resultados productivos son muy relevantes. Así, estudiando econométricamente la movilización del capital social de campesinos pobres a través de los comités de campesinos en el Paraguay, José R. Molinas (Molinas 2002) concluye: “La acción colectiva entre campesinos es central para cualquier intento efectivo de reducción de la pobreza rural. Puede contribuir significativamente a reducir la pobreza rural a través de la provisión de bienes públicos tales como el mejoramiento de la educación pública, mejores rutas, mejores puestos de salud, la ayuda para la disseminación de nuevas tecnologías y la solución de fallas de mercado en la provisión de créditos para los pobres. El capital social facilita la acción colectiva entre los campesinos”.

En Perú, una investigación de la Universidad del Pacífico (Portocarrero y Millán, 2001) encontró que los pobres tienen una actitud muy positiva hacia el trabajo voluntario. Díaz Albertini (2001) señala: “no tienen acceso al mercado y al Estado, luego acuden a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyos sociales”. Los pobres contribuyen con más del 80% de los trabajos voluntarios en las principales ciudades del Perú como lo indica el cuadro tres.

Como se observa, los pobres son una gran mayoría entre los voluntarios; mientras los estratos altos y medios hacen sus aportes fundamentalmente en enseñanza y capacitación los pobres los hacen a través de su mano de obra.

Frente al mito que desvaloriza a los pobres y se autocumple al profundizar a través de ello su exclusión, surge la posibilidad de una política activa de empoderamiento de sus comunidades y organizaciones. Como destaca Brown (2002), Administrador general del PNUD, “una fuente central de la pobreza es la carencia de poder de los pobres”. El empoderamiento puede permitir que recuperen su “voz” sofocada por el mito.

### CUADRO 3

#### Comparación de diferentes dimensiones del trabajo voluntario cinco principales ciudades del Perú según nivel socioeconómico – 1997 (en porcentajes)

Dimensiones del trabajo voluntario	Nivel Alto	Nivel Medio	Nivel Bajo Superior	Nivel Bajo Inferior	Nivel Muy Bajo Superior	Nivel Muy Bajo Inferior
% que realizó trabajo voluntario en 1997 en cada nivel socioeconómico	25	33	37.4	34.1	26.2	23.9
Con respecto al total de trabajo voluntario de 1997	2.8	16.9	16.9	28.5	31.0	4.0
Trabajo voluntario en el área religiosa	27.3	25.4	31.3	22.1	13.0	12.5
Trabajo voluntario en el área de desarrollo y vivienda	9.1	16.4	17.9	22.1	34.4	31.3
Tipo de trabajo realizado: enseñanza y capacitación	54.5	53.7	37.3	20.4	21.1	25.0
Tipo de trabajo realizado: mano de obra	27.3	29.9	32.8	33.6	50.4	50.0

Fuente: Portocarrero y Millán (2001)

#### **Sexto mito: el escepticismo sobre la participación y la cooperación interorganizacional**

Dos instrumentos maestros de la política social necesaria para enfrentar la pobreza, la participación y la cooperación interorganizacional son fuertemente resistidos en la región.

El discurso latinoamericano es cada vez más unánime respecto a la participación. Tiene un “centimetrage” altísimo en las exposiciones públicas de líderes de organizaciones públicas y privadas de todo orden. Sin embargo, los avances en los hechos son limitados. Los indicadores muestran escasos progresos en cuanto al establecimiento de políticas concretas de participación, el apoyo sustantivo a las experiencias participativas en marcha, la búsqueda de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y financieros para apoyarla, ¿Qué está sucediendo en la realidad?. Parecería que, por un lado, es tan fuerte la demanda pública por participación que casi no resulta viable darle la espalda. Por otro, como suele suceder, las resistencias profundas que hay a la misma se refugian en el nivel de la gestión, que es aquel que da forma a las políticas reales. Allí la participación tiende a ser bloqueada.

Ello sucede a pesar de las abrumadoras confirmaciones de la superioridad gerencial de la participación. La participación en todas sus formas siempre tuvo legitimidad política. Es una vía que fortalece el sistema democrático. Pero ahora tiene también tras suyo argumentos gerenciales de peso. En el centro de la gerencia del Siglo XXI están los modelos participativos. La posibilidad de alcanzar en el campo privado o público modelos organizacionales considerados óptimos, como “las organizaciones que aprenden”, “las organizaciones inteligentes” o “las organizaciones capaces de gerenciar conocimiento”, está fuertemente ligada al compromiso de los miembros de la organización en la misma. Un gurú de la gerencia,

Peter Drucker, (1993) plantea: “El líder del pasado era una persona que sabía como ordenar, el del futuro tiene que saber como preguntar”. Necesita imprescindiblemente del concurso de los otros.

En el campo social, se suceden las experiencias que demuestran la superioridad productiva de los modelos organizacionales que apelan a la participación activa y genuina de la comunidad sobre los verticales o paternalistas. Así lo ilustran los siguientes resultados obtenidos por el Banco Mundial al analizar 121 proyectos de agua potable para campesinos pobres en 49 países de Asia, África y América Latina.

**CUADRO 4**  
**¿COMO CONSTRUIR CAPITAL SOCIAL?**  
**El papel de la participación**

**Efectividad según los niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de agua**

Varia	GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS				TOTAL
		Bajo	Mediano	Alto Proyectos / (%)	
<b>Grado de efectividad de los proyectos</b>	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
<b>TOTAL DE PROYECTOS</b>		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fuente: Deepa Narayan. The contribution of People’s Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994

Como se observa, de 37 proyectos realizados bajo un modelo de baja participación solo uno tuvo alta efectividad (la efectividad se midió con 140 parámetros). En cambio, de 26 ejecutados con un modelo de alta participación 21 fueron muy efectivos. Las explicaciones de esta tan acentuada distancia de eficiencia son concretas. La participación comunitaria añade “plus” gerencial a cada paso. Ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, genera ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aporta un control social en tiempo real de su ejecución, da un “feed back” permanente, convoca a “hacer suyo” el proyecto por parte de la comunidad.

Frente a estas evidencias algunos argumentos del mito resultan inconsistentes. El viejo alegato de que la participación lleva tiempo y es más costosa, no es sostenible frente a los resultados económicos muy superiores de mediano y largo plazo que genera. La adjudicación de las dificultades en la participación a las mismas comunidades pobres, alegando que no tienen el nivel de educación suficiente, no resiste el cotejo con experiencias como las del Grameen Bank, o Educo en El Salvador, donde sectores muy pobres de la población logran llevar adelante vigorosos procesos participativos y crecer con ellos; en realidad muchas veces ha sido diferente. Las resistencias a la participación determinaron que los encargados de ejecutarla adoptaran desde su inicio normas y actitudes contradictorias con su desarrollo. Después, en búsqueda de culpables para los fracasos, suelen adjudicarlos a la falta de interés de los pobres cuando hicieron todo lo necesario para que ese interés no surgiera o se frustrara.

Las causas reales del escepticismo anti participación son variadas y complejas. Tienen que ver entre otros planos con el apego cultural a la organización vertical como única forma de organización posible, que caracteriza al medio organizacional latinoamericano, con el predominio del cortoplacismo y de una visión economicista estrecha que niega otros factores que no sean las variables económicas clásicas.

Subyacente, hay en muchas ocasiones una causa incluso más poderosa. Una participación genuina significa, en definitiva, compartir el poder: ello es lo propio de una democracia, pero no de las estrategias concentradoras de poder.

El bloqueo a la participación quita a la política social una vía maestra para mejorar desempeños. Cuando se enfrenta y supera los resultados son sorprendentes. Una vigorosa participación comunitaria ha sido la característica de la mayoría de los programas sociales exitosos de la región.

Otro recurso maestro dificultado con frecuencia por los mitos es el de las cooperaciones interorganizacionales. Una política social efectiva es aquella que ataca efectivamente las causas y no sólo los síntomas de la pobreza. Como ellas son múltiples, se requerirá necesariamente de la acción integrada de diversas organizaciones de diferentes campos. Hace falta sumar gobierno central, regiones, municipios, sociedad civil, organizaciones de los propios pobres, integrar acciones en los campos de trabajo, educación, salud, familia y otros y se imponen alianzas estratégicas entre las diferentes organizaciones.

El mito plantea de diversos modos falsas oposiciones. Una de sus expresiones más frecuentes es el supuesto enfrentamiento entre Estado y sociedad civil en el campo social que son presentadas como opciones excluyentes; se requiere, por el contrario, la suma. Ninguno solo puede hacer la tarea. Una política social pública agresiva es una responsabilidad irrenunciable en una América Latina que presenta las alarmantes tendencias que se vieron en la primera parte de este trabajo: al mismo tiempo la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y hacerse responsable del problema. La suma de ambos a través de alianzas de todo orden los potencia mutuamente, amplía los recursos reales y maximiza las

posibilidades de efectividad. Lo que pueden hacer las políticas públicas activas combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores.

El “tendido de puentes organizacionales” en la política social tiene que ver con su eficiencia. Así la experiencia comparada indica que para potenciar realmente las organizaciones de los pobres hay que crear lazos entre ellas y las organizaciones mayores de la realidad que tienen acceso a recursos económicos y poder. De lo contrario, los logros posibles de las organizaciones de los desfavorecidos estarán acotados. El papel de facilitadores de esos nexos lo pueden hacer las organizaciones de la sociedad civil y las mismas políticas públicas.

Frente al mito que plantea como antagonicos a Estado, sociedad civil y organizaciones de los pobres surge la posibilidad de “alianzas virtuosas” entre políticas públicas que movilicen y aprovechen el apoyo de la sociedad civil y que, de manera combinada con ella, potencien el capital social de los pobres.

Será difícil abrir paso a una nueva generación de políticas sociales renovadas en América Latina sin encarar frontalmente las resistencias profundas a la participación y a las alianzas interorganizacionales, desmontar mitos y prejuicios, enfrentar intereses y avanzar hacia una cultura organizacional superadora de todos ellos.

## **La ética de la urgencia**

Urge en América Latina recuperar a plenitud la política social para dar la lucha contra los agudos niveles de pobreza que agobian a gran parte de la población en un continente plétórico de riquezas potenciales.

Para ello será necesario superar mitos como los reseñados y otros semejantes, muy vinculados a una visión cerradamente economicista y reduccionista del desarrollo, de pocos resultados, y que ha conducido a serios errores en diversos casos.

Esa visión está en activo cuestionamiento actualmente a nivel internacional. Desde el paradigma de desarrollo humano de las Naciones Unidas, que propone un desarrollo cuyos avances se midan por indicadores que evidencien mejoramiento de aspectos sustanciales de la vida diaria de las mayorías, el ajuste con rostro humano de la UNICEF, las críticas desde diversos sectores al Consenso de Washington, hasta la concepción del desarrollo como crecimiento de la libertad de Amartya Sen, múltiples aproximaciones expresan la necesidad de articular un desarrollo integral con equidad.

Todas ellas dan un lugar estratégico a una política social activa y jerarquizada. Así sucede también con la nueva generación de prominentes economistas jóvenes preocupados por el desarrollo sobre la que llama la atención un reciente trabajo del New York Times (Altman, 2002). Se desempeñan en algunas de las más reputadas

universidades como Harvard, MIT y la London School of Economics, y tienen varios reclamos de fondo a la economía convencional. Dicen que la misma se concentra solo en el “gran cuadro” y no tiene en cuenta lo que sucede en la realidad. Por otra parte ofrece recetas universales, como señala Besley (London School) “los problemas son diferentes país por país y aun región por región dentro de los países.” Así las recetas que ayudaron a algunos en ciertos momentos, no funcionaron en África, la ex Unión Soviética, en diferentes partes del Sudeste Asiático y en América Latina. Estos economistas jóvenes “están insatisfechos con las supuestas panaceas como presupuestos equilibrados, nueva infraestructura y estabilidad financiera; buscan en el campo qué está pasando con factores como la motivación de la gente y los flujos de información que guían las políticas país por país”. Uno de sus exponentes más destacados Ester Duffo (MIT), dice que “el desarrollo es una serie de preguntas y no se define realmente por técnicas”.

Frente a sus detractores, la necesidad de una política social vigorosa puede exhibir junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante. Ya los textos bíblicos, pilar de nuestra civilización no sólo indican que la pobreza es un agravio a la dignidad del ser humano, creación de la divinidad, y que las grandes desigualdades atentan contra la moral básica, sino que además prescriben normas detalladas de política social. El Antiguo Testamento contiene un sistema fiscal completo para financiar la ayuda a los más débiles, el diezmo, regulaciones de la propiedad, protecciones al trabajador, orientaciones para la ayuda al otro, preceptos para asegurar que se respete la dignidad de los pobres y multitud de normas semejantes. La voz de los Profetas se levanta en la Biblia para exigir “No habrá pobres entre vosotros”, (Deuteronomio, 15:4). No es una voz de oráculo, sino de exigencia moral. Está señalando que depende de Uds., de la comunidad organizada y de cada persona, eliminar la pobreza: similar es el llamado del Nuevo Testamento.

Construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos; movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada; plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales parece ser el gran desafío que tiene por delante este continente.

Hay por otra parte otra consideración ética que debería acompañarnos: no se puede esperar más. Hay una “ética de la urgencia” a aplicar. Muchos de los daños que causa la pobreza son irreversibles: Día a día, hay víctimas irrecuperables, madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza. El campo social no admite postergaciones como otros. Como lo ha marcado el Papa Juan Pablo II (1999): “el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana”.

América Latina puede avanzar por esa vía u otra muy riesgosa, pero que también se insinúa en el horizonte. Es el último mito que este trabajo quiere poner a foco. Hay sectores de nuestras sociedades que, sin intención, están empezando a perder sensibilidad frente a los males de la pobreza: acostumbrarse sin rebelión alguna al espectáculo de los niños viviendo en las calles, los ancianos abandonados, los jóvenes sin salida, a ver todo ello como una especie de hecho de la naturaleza, “como si lloviera”. Están perdiendo la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los dones centrales del ser humano. Recuperar esa capacidad será la base para dar la lucha por un desarrollo que incluya a todos.

## **Bibliografía**

- ALTMAN, Daniel (2002). Small picture approach to a big problem, poverty. *The New York Times*, August 20.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID (2002). IDB Bulletins, Washington, May 21, 2002.
- (1997). Informativo especial. *Violencia Doméstica*. Washington.
- (1998). Informe de progreso económico y social. Washington.
- BERRY, Albert (1997). The income distribution threat in Latin America. *Latin American Research Review*, Vol.32, No.2.
- BIRDSALL, Nancy and Augusto DE LA TORRE, con Rachel Menezes.(2001). El disenso de Washington. Fondo Carnegie para la Paz Internacional, y Diálogo Interamericano. Washington.
- and Juan Luis LONDOÑO.(1997). Assets inequality matters. An assessment of the World Bank´s approach to poverty reduction. *American Economic Review*, May.
- BROWN, Mark (2002). Presentación mundial del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD. Manila,24 de Julio.
- CEPAL (2002). Conferencia de prensa de su Director General, José Antonio Ocampo, Santiago de Chile, Agosto 1.
- (2001). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- DELORS, Jacques (1999). Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI. UNESCO, Paris.
- DIAMOND, Jared (2002). Why we must feed the hands that could bite us. *The Washington Post*, January 13.
- DIAZ Albertini, Javier (2001). Capital social, organizaciones de base y el Estado. Cepal, Conferencia Regional, septiembre.
- FORERO, Juan (2002). Still poor, Latin Americans protest push for open markets. *The New York Times*, July 19.
- JUAN PABLO II (1999). Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio.
- KAZTMAN, Ruben (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la Cepal*, Agosto.
- KLIKSBERG, Bernardo (2002). Falacias e mitos do desenvolvimento social. UNESCO, Cortez Editora, Brasil. También puede verse sobre el tema del capital social Kliksberg Bernardo (2002). *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LATINBAROMETRO.(2002). Encuesta 2002. Santiago de Chile.
- MATHEWS, Jessica T. y Peter HAKIM. (2002). Prólogo a el disenso de Washington.
- MINTZBERG, Henry (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May, June.

- MOLINAS, José R. (2002). ¿Es posible generar círculos virtuosos de acumulación de capital social y de reducción de pobreza rural? Universidad Católica del Paraguay:
- OIT (2002). Informe Anual. Ginebra.
- PREAL (2001). Partnership for educational revitalization in the Americas.
- PORTOCARRERO, Felipe y Armando MILLAN. (2001) ¿Perú, país solidario? Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- RUMBELOW, Helen (2002) Study looks at women, marriage and divorce. The Washington Post, Jul 25.
- STIGLITZ, Joseph, (2002). El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires.
- THUROW, Lester C. (1996). Preparing students for the coming century. The Washington Post, April 7.
- VACQUANT, Louis (2000) Las cárceles de la miseria. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- WHITEHEAD, Dafoe and B. Whitehead.(1993) Don Quayle was right. The Atlantic Monthly, New York, April.
- WORLD BANK, (2000a). The quality of growth. Washington. (2000b). Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002). Macroeconomics and health. Ginebra.