

---

## **II**

***El futuro de las reformas***

***The future of reforms***

---



# Los escenarios sociales en América Latina y el Caribe

Bernardo Kliksberg<sup>1,2</sup>

## RESUMEN

*Las más variadas fuentes han destacado la magnitud y profundidad de los problemas que sacuden a América Latina y el Caribe en el campo social y los riesgos que suponen para la democracia. Aunque hay otros que también merecerían ser considerados, en este artículo se reseñan sumariamente nueve problemas sociales clave de gran impacto en la Región: 1) el aumento de la pobreza, 2) su impacto, 3) el desempleo y la informalidad del empleo, 4) las carencias en materia de salud pública, 5) los problemas de la educación, 6) los nuevos pobres, 7) la erosión de la familia, 8) el aumento de la criminalidad y 9) el círculo perverso de la exclusión. La solución de estos problemas no admite demoras. Urge dar el salto a una visión integrada del desarrollo que logre un tipo de equilibrio diferente entre las políticas económicas y sociales, y que reconozca el papel imprescindible de estas últimas en la obtención de un desarrollo que tenga bases realmente sostenibles. Están en juego problemas no solo de recursos, sino también de prioridades, de grados de equidad y de organización social. El enfrentamiento de la pobreza y la inequidad en la Región requiere una revisión profunda de las consecuencias sociales de las políticas económicas, del crucial tema de la inequidad latinoamericana, la mayor del mundo, y del papel de las políticas sociales. Se necesita también una revalorización del papel de las políticas públicas.*

## UNA REALIDAD INQUIETANTE

El tema social se halla actualmente en el centro del escenario histórico de América Latina. Se suceden desde las más variadas fuentes los llamados de alerta sobre la magnitud y profundidad de los problemas que sacuden a la Región en el campo social. El Secretario General de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo, resaltó que “siguen aumentando los ni-

veles de pobreza absoluta, los niveles de desigualdad no muestran mejoría, y sigue aumentando el empleo en el sector informal” (1). El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique V. Iglesias, ha destacado que “el proceso de cambio ha dejado sin resolver en la gran mayoría de los países un tema central: la pobreza crítica y la mala distribución del ingreso” (2). El Banco Mundial destacó que: “América Latina es notable como una región en la que la pobreza, particularmente la pobreza absoluta, no registra mejora alguna” (3) e indicó los riesgos que corría la democracia en tales condiciones (4). Pensadores como Celso Furtado, entre otros, han vaticinado “que la gobernabilidad estará en riesgo si no se revierte el proceso de concentración de ingresos y de exclusión social” (5). A ello se suma un hondo clamor que

surge de las bases de la sociedad. Según las encuestas de opinión, los temas sociales son la principal preocupación que aflige hoy a los latinoamericanos. Interrogados sobre los problemas más importantes en sus países, señalaron diversos problemas sociales: desocupación (21%), educación (18%), bajos salarios (8%), pobreza (7%) e inestabilidad en el empleo (6%) (6).

Todo esto ha provocado un cambio radical en la presencia del tema social en la agenda de la Región. La gran mayoría de los sectores percibe que toda la Región se halla en riesgo por lo que está sucediendo en materia social. Ello ha llevado al replanteamiento de ideas tradicionales al respecto, al planteamiento de nuevos interrogantes y a la búsqueda acuciosa de soluciones más efectivas frente al fracaso de las políticas insensibles a lo social. El presente trabajo

<sup>1</sup> Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Dirección postal: BID, 1300 New York Ave., N.W., Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América. Correo electrónico: bernardok@iadb.org

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de la institución donde trabaja.

tiene por finalidad enfocar algunos de los problemas que deben analizarse y encararse para “refrescar” con aires nuevos la acción en el campo social.

## CUADRO DE LA SITUACIÓN SOCIAL

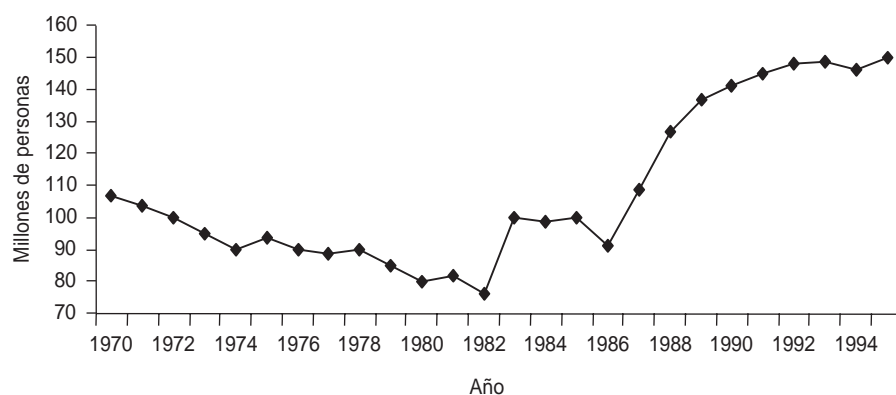
La inquietud por lo social que recorre el continente americano tiene razones muy concretas en qué basarse. Se reseñan sumariamente nueve problemas sociales clave de gran impacto en la Región. Hay otros problemas sociales que deberían agregarse a esta lista, pero los enfocados permiten aproximarse a lo que constituye la “vida cotidiana” de muchísimos latinoamericanos.

### El aumento de la pobreza

Hay disensiones metodológicas significativas sobre cómo medir la pobreza. Sin embargo, la mayor parte de las fuentes internacionales coinciden en una constatación básica respecto a la Región: la pobreza ha crecido considerablemente en las dos últimas décadas. La figura 1 muestra los resultados que se obtienen adoptando un criterio de uso frecuente: considerar pobres a quienes ganan menos de dos dólares estadounidenses (US\$) per cápita diarios. La medición por otros criterios, como la canasta básica de vida, normalmente proporciona resultados todavía peores. Pero aun utilizando esta medición “conservadora” de la pobreza, es posible apreciar nítidamente la tendencia. Como puede observarse, con fluctuaciones menores, la pobreza ha crecido fuertemente en la Región desde inicios de los años ochenta. Dadas las condiciones económicas recesivas de los dos últimos años (1998 y 1999), se estima que la situación se ha deteriorado aun más.

Algunas mediciones nacionales recientes permiten tener idea de la magnitud del problema. El informe “Estado de la Región” respecto a Centroamérica indica que son pobres 75% de los guatemaltecos, 73% de los hondureños, 68% de los nicaragüenses y 53% de los salvadoreños (7). En los sectores indí-

FIGURA 1. Evolución de la pobreza en América Latina, 1970–1995<sup>a</sup>



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina tras una década de reformas. Informe de progreso económico y social, 1997. Washington, D.C.: BID; 1997. Reproducido con permiso del BID. © Banco Interamericano de Desarrollo.  
<sup>a</sup> Línea de pobreza fijada en US\$ 2 de 1985 per cápita y día, ajustado por poder paritario de compra.

genas las cifras pueden ser aun peores. Así, en Guatemala es pobre 86% de la población indígena frente a 54% de la no indígena. En Venezuela las estimaciones oficiales señalan que es pobre 80% de la población. En Ecuador se calcula que 62,5% de la población está por debajo del umbral de la pobreza. En Brasil se ha estimado que 43,5% de la población gana menos de US\$2 diarios y que 40 millones de personas viven en la pobreza absoluta. En Argentina la tasa de pobreza de las provincias del nordeste es de 48,8% y la de las provincias del noroeste de 46%; son pobres 45% de los niños menores de 14 años del país. Una estimación de Naciones Unidas para toda la Región refiere que entre 1970 y 1980 había 50 millones de pobres e indigentes, pero que en 1998 serían 192 millones (8).

Frente a estas cifras resulta casi trivial el tipo de línea argumental utilizada por algunos sectores relativizando el problema: “pobres hay en todos lados”, “pobres ha habido siempre”. Efectivamente, existe pobreza en numerosas sociedades, pero mientras en los países desarrollados tiende a estar por debajo del 15% de la población, en diversos países de América Latina triplica, cuadruplica o quintuplica esa cifra. El informe de una Comisión Regional presidida por Patricio Aylwin estimó que se hallarían en la pobreza “casi la mitad de los habitan-

tes de América Latina y el Caribe” (9). Ello significa otro tipo de problema cualitativamente distinto. No se trata de “bolsas de pobreza”, sino de extensos sectores en esa situación. Por otra parte, como se ha visto, las cifras marcan una tendencia al aumento de la pobreza en la Región.

### Algunos impactos de la pobreza

Las cifras sobre el crecimiento de la pobreza brevemente referidas se transforman en carencias y penurias agobiantes en la vida diaria. Más de 10 millones de centroamericanos (29% de la población) no tienen acceso a servicios de salud y dos de cada cinco carecen de agua potable y saneamiento básico. Un tercio de la población de Centroamérica es analfabeta. Una tercera parte de los niños menores de 5 años presentan una talla inferior a la normal, en lo que inciden procesos de acumulación de insuficiencias nutricionales en la madre y el niño.

En Venezuela se estima que 10 millones de personas viven en pobreza extrema (10). Un estudio mundial de UNICEF sobre familias residentes en casas sin instalaciones sanitarias ubica a Brasil entre los países en donde 50% de la población está afectada por ese problema básico. Según las cifras oficiales, en el Gran Buenos Aires, la zona de

mayor población de Argentina, uno de cada cinco niños presenta desnutrición.

Estas y otras expresiones de la pobreza repercuten en las dimensiones fundamentales de la vida. Crean dificultades muy importantes en lo que Sen ha denominado "las capacidades básicas de funcionamiento de las personas", deterioran la calidad de vida y acortan la esperanza de vida con respecto a las cifras esperables en condiciones normales (11). Para amplios sectores, en la Región se cumple un difundido aforismo sobre la problemática social: "la pobreza mata".

### **Desempleo e informalidad**

La pobreza está fuertemente ligada a los difíciles problemas que enfrenta actualmente la población para obtener un trabajo estable. La Región tiene una alta tasa de desocupación abierta. Dicha tasa ha venido aumentando. Según algunas estimaciones, la tasa media de desempleo aumentó de 7,2% en 1997 a 8,4% en 1998 y a 9,5% en 1999 (12).

Al problema del desempleo se le suma el crecimiento de los trabajos informales. Si bien el universo de los mismos es heterogéneo, un porcentaje mayoritario está conformado, según lo caracteriza el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), por trabajos inestables, sin apoyo tecnológico ni crédito y sin cobertura social. Se calcula que un puesto de trabajo en la economía informal tiene de una tercera a una cuarta parte de la productividad de uno en la economía formal. Según estima Tokman, en 1980, en la economía informal trabajaba 40,6% de la mano de obra no agrícola ocupada y actualmente la cifra habría ascendido a 59% (12).

Las ocupaciones informales implican en muchos casos puestos de trabajo frágiles, de baja calidad, y sus ingresos son cada vez menores en comparación con los puestos de trabajo de la economía formal. Según la CEPAL, los que trabajan en la economía informal ganan por término medio la mitad de lo que ganan quienes lo hacen en empresas modernas y trabajan más horas (13). Las diferencias salariales entre los pro-

fesionales y técnicos y los trabajadores en sectores de baja productividad aumentaron 40 a 60% entre 1990 y 1994. Un tercer problema es la precarización de las condiciones de trabajo. Aumentan los trabajadores sin contrato o con contratos temporales. Se estima que cerca de 35% de los asalariados están en esas situaciones en Argentina, Colombia y Chile, y 74% en Perú.

### **Carencias en salud pública**

Hay avances considerables en las condiciones de salud de la Región. Sin embargo, cuando se desagregan los datos se observan notables diferencias entre los países y también en cada uno de ellos, diferencias que se manifiestan claramente en tres de los principales indicadores de salud pública: esperanza de vida, mortalidad infantil y mortalidad materna.

Diversos análisis indican que tras las inquietantes distancias entre diversas áreas geográficas y grupos de población subyacen, entre otras causas, marcadas carencias en aspectos cruciales para la salud pública. El acceso a agua potable, instalaciones sanitarias, alcantarillado y energía eléctrica es limitado para amplios sectores. Ello crea factores de riesgo de mucho peso en la salud. Se estima que 130 millones de personas carecen de agua potable. Por otra parte, el costo del agua para los pobres es mucho mayor que para las clases medias y altas. Un informe reciente de la Comisión Mundial del Agua calculó que para adquirir un metro cúbico de agua un habitante de los barrios periféricos de Lima, Perú, tiene que pagar 20 veces el importe que abona un residente urbano de los estratos medio o alto, que dispone de agua corriente (14). La falta de agua potable y de instalaciones adecuadas de eliminación de excretas es esencial en todo orden de riesgos para la salud, particularmente para la población infantil, entre otras expresiones, a través de las infecciones intestinales. En 11 países de la Región la diarrea es una de las dos principales causas de muerte en niños de menos de un año. Asimismo, las carencias de agua potable facilitaron la extensión

del cólera en los años noventa, que en tres años causó 811 000 casos.

También se detectan en la Región grandes problemas alimentarios con importantes repercusiones en la salud. Un informe conjunto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la CEPAL señaló que "Se observa en casi todos los países de la región un incremento en enfermedades no transmisibles crónicas asociadas con alimentación y nutrición [. . .] Las medidas de ajuste implementadas por los países han afectado la disponibilidad nacional de alimentos y han tenido repercusiones negativas sobre el poder de compra de los grupos más pobres, amenazando la seguridad alimentaria" (15).

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

### **Problemas en educación**

En la Región se han hecho importantes adelantos en educación: ha avanzado fuertemente la matriculación en las escuelas primarias, la gran mayoría de los niños inicia la escuela y han descendido las cifras de analfabetismo. Pero junto a estos logros se presentan varios problemas que despiertan fuerte preocupación. El primero es el de la deserción escolar. Cerca de 50% de los niños que se matriculan en la enseñanza primaria no la finalizan. También en secundaria, las tasas de deserción son muy grandes, por lo que, en definitiva, solo una reducida parte de la población tiene estudios secundarios completos. El segundo problema es la repetición. El Banco Mundial ha estimado que el nivel de repetición en la Región es "uno de los más altos del mundo en desarrollo" (16). Casi la mitad de los niños repiten el primer grado, y 30% cada uno de los grados siguientes. Puryear ha estimado que un niño latinoamericano medio está cerca

de siete años en la escuela primaria, donde solo completa cuatro grados (17).

Las elevadas tasas de deserción y repetición determinan que la escolaridad media de toda la Región sea de 5,2 años. Los latinoamericanos están llegando al nuevo siglo sin escuela primaria completa.

Un reciente análisis (18) sobre la situación en 15 países de la Región ha establecido que, de cada 100 niños matriculados en primer grado de primaria en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, solo 15 llegan a terminar nueve años de escolaridad. En Guatemala, Haití y República Dominicana la cifra es aun mucho menor: solo seis.

Las cifras de deserción y repetición son mucho mayores entre los estratos desfavorecidos y en las zonas rurales. Así, en Brasil, de cada 100 niños del 25% más pobre de la población, 45 desertan o repiten, mientras que en el 25% más rico la cifra se reduce a nueve. En el análisis antes citado (18) se determinó que en los 15 países analizados, los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen 12,1 años de educación, mientras que los del 30% más pobre tienen solo 5. Hay una diferencia de 7,1 años, que es aun mayor en México, Brasil, Panamá y El Salvador (de 8 a 9 años).

Hay profundas inequidades en las oportunidades educativas, que se agudizan aun más si se toma en cuenta la calidad de la educación recibida. Las escuelas públicas a las que asisten los niños de los estratos desfavorecidos tienen condiciones mucho más desventajosas para la enseñanza. El deterioro que se ha producido en muchos casos en cuanto a inversiones en edificios, mantenimiento, medios modernos de educación y salarios las ha colocado en una posición muy desfavorable. Así, se estima que en una escuela privada los niños reciben 1 200 horas de clase anuales, en una pública urbana 800 y en una pública rural 400. Los sueldos medios de los maestros de las escuelas privadas tienden a ser marcadamente superiores a los de las escuelas públicas.

Los procesos de deserción, repetición y las diferencias en calidad están conformando sistemas de educación que, pese a los esfuerzos, se muestran muy poco equitativos. Puryear des-

cribe con precisión la situación: "Los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina están fuertemente segmentados en función del estatus económico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcional de aquellos que repiten y de aquellos que desertan es pobre. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio tienden a aprender menos" (17).

### Los nuevos pobres

A la denominada pobreza estructural, situación característica de grupos de población donde la pobreza se ha perpetuado durante generaciones, se añade actualmente un grupo diferente, los llamados "nuevos pobres". Se trata de familias que no eran pobres hasta hace pocos años y para muchas de las cuales los progresos laboriosamente conseguidos por las generaciones anteriores se están perdiendo. Son sectores de las clases medias de los países que han entrado en fuerte crisis ante diversos embates. Entre ellos se hallan pequeños comerciantes e industriales que han debido cerrar sus empresas; personal despedido del sector público; profesionales cuyas oportunidades e ingresos se han deteriorado fuertemente; empleados públicos que han perdido parte significativa del valor real de sus ingresos; muchos de los informales que, como se ha señalado, presentan una situación inestable y de bajos ingresos, y jubilados cuyas rentas se han reducido fuertemente en términos reales. Son sectores en fuerte conflicto interno. Por un lado tienen diversos atributos propios de las clases medias: cultura, educación, en algunos casos viviendas heredadas, y aspiraciones propias de ese sector social, pero, por otra parte, el nivel de sus ingresos y su inestabilidad laboral los colocan por debajo del umbral de la pobreza.

La amplitud de estos sectores parece ser considerable. En Venezuela se estima que la clase media se redujo a una proporción limitada en los últimos 15 años. En Argentina, Minujín señala que "los nuevos pobres que eran prácticamente inexistentes en 1974, pasaron del 4,2% en 1980 al 18,4% en 1990" (19), y el proceso se ha seguido acentuando. Realidades semejantes se observan en Brasil, México y otros países.

### La erosión de la familia

La unidad familiar está siendo redescubierta actualmente por las ciencias sociales. Junto a sus fundamentales funciones espirituales y afectivas, numerosas investigaciones han destacado las funciones clave que cumple en diversos aspectos del desarrollo. Se sabe ahora que buena parte del rendimiento educativo de los niños está fuertemente influido por las características de la familia (13). El grado de organicidad de la familia, el capital educativo de los padres, la posibilidad e interés de los padres en dedicar horas al seguimiento de los estudios de los niños y el nivel de hacinamiento de la vivienda muestran una clara correlación con el rendimiento educativo.

La organicidad de la familia y los modelos de relación entre los padres, y entre ellos y los hijos, inciden asimismo en aspectos clave como el desarrollo de la inteligencia emocional (20) y de la capacidad crítica y creativa (21). La integridad de la familia incide asimismo en la salud. Katzman resume estudios realizados en Uruguay que indican que los niños nacidos fuera del matrimonio tienen una tasa de mortalidad infantil mucho mayor y que los niños que no viven con sus dos padres presentan mayores alteraciones del desarrollo psicomotor (22). Bourdieu y Darbel resaltan el peso de la familia en las actitudes hacia la cultura y el arte (23).

Esta unidad eje de la historia humana y, como se advierte ahora, fundamental para el desarrollo, está atravesando graves problemas en la Región por el embate de la pobreza. Los indicadores disponibles dan cuenta de di-

versos procesos de debilitamiento. Crece el número de familias incompletas que tienen al frente madres pobres y solas, que se estima superior a 20%. Se observa una resistencia a formar familias. Ante las incertidumbres económicas, se detecta en Uruguay una clara correlación entre el descenso del salario real y la disminución del número de matrimonios (24). Aumentan los nacimientos ilegítimos y aumenta el número de madres adolescentes, que difícilmente van a conformar familias orgánicas.

La familia humilde se encuentra cada vez con más dificultades para proporcionar una infancia normal a los hijos. Está aumentando significativamente el número de niños menores de 14 años que trabajan. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en América Latina hay más de 17 millones de niños trabajadores, candidatos naturales a la deserción y a la repetición escolar. Aumenta también cuantiosamente el número de niños que viven en la calle, en la más absoluta miseria y sometidos a toda clase de riesgos. Son una expresión límite de la incapacidad del núcleo familiar para contenerlos apropiadamente y del fracaso de toda la sociedad en esta función básica. A todo ello se suma el ascenso de la violencia doméstica en la Región. Según estimaciones de Buvinic et al., 30 a 50% de las mujeres de la Región sufren violencia psicológica en sus hogares, y 10 a 35% violencia física (25). Uno de los factores implicados es el tremendo estrés socioeconómico que están experimentando numerosas familias ante el avance de la pobreza.

### **El aumento de la criminalidad**

La Región presenta una gravísima tendencia al aumento de la criminalidad. Actualmente es la zona del mundo con más homicidios, después del África subsahariana. La tasa media de América Latina, cercana a 28,4 homicidios por 100 000 habitantes y año, es más del doble de la mundial. La OPS estima que la tasa de homicidios de la Región creció en más de 44% durante el período 1984-94. La criminali-

dad se ha expandido en la gran mayoría de las ciudades. En Río de Janeiro, en 1996, uno de cada tres niños había sido asaltado y la mitad había visto un asalto. En el Distrito Federal de México, en 1990 se robaban 40 automóviles por día, y en 1996, 157. Incluso en ciudades con buenos niveles de seguridad en el pasado, como Buenos Aires, se ha deteriorado también la situación.

La violencia latinoamericana aparece nítidamente como una violencia a edades jóvenes. Diversos estudios están revelando la existencia de correlaciones significativas entre las tasas de violencia y factores como la organización de la familia, las tasas de desocupación juvenil y el nivel educacional. En una investigación de menores internados en el Instituto Nacional del Menor de Uruguay se encontró que solo uno de cada tres formaba parte de una familia normal (22). En un estudio de amplio alcance sobre la criminalidad en los Estados Unidos de América se verificó que 70% de los jóvenes ingresados en centros de detención juvenil del país provenía de familias con el padre ausente (26). El aumento de la violencia parece tener asimismo fuertes lazos con la elevadísima tasa de desocupación de los jóvenes en la Región, que supera en muchos países el 20% y en muchas zonas duplica los promedios nacionales. Las cifras indican también vínculos entre la delincuencia y la educación. En El Salvador, donde 60% de los reclusos son menores de 30 años, 45% no han completado la escuela primaria. Si bien el tema es de gran complejidad e intervienen múltiples factores, los datos indican en general la existencia en la Región de un vasto contingente de jóvenes que, a través de los procesos descritos, está quedando fuera del sistema educacional y del mercado de trabajo y que, por ende, presenta grandes conflictos y puede ser objeto de manipulación por los grupos criminales organizados.

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

Los problemas reseñados no se dan aisladamente. Tienen profundas interrelaciones que van conformando "círcu-

los perversos" regresivos. La pertenencia a un hogar pobre aumenta las probabilidades de que el niño deba trabajar y deserte de la escuela. Las bajas tasas de escolaridad van a marginarlo de la economía formal. Tendrá a su vez dificultades para formar familias que puedan superar estas condiciones. El destino de la pobreza tenderá a reproducirse.

El círculo perverso "familia pobre, educación incompleta, desocupación, pobreza" interactuará con otros círculos perversos como el de "falta de accesos a bienes básicos, como agua potable, instalaciones sanitarias y electricidad, mala salud, dificultades laborales", o el de "delincuencia, imposibilidad posterior de encontrar trabajo para reinserirse, probabilidad de reincurrir en la delincuencia". En el conjunto de la situación se va produciendo un acentuado proceso de exclusión social. Un extenso sector de la población se halla de hecho excluido del acceso a una educación adecuada, de la posibilidad de trabajos estables, de participar en la cultura y de disponer de una cobertura de salud. Los viejos ejes problemáticos de otros tiempos, subsistentes aún en la Región, como, por ejemplo, las diferencias entre la sociedad urbana y la rural, las distancias entre áreas sociales modernas y atrasadas (la llamada sociedad dual), son ahora superados en envergadura por la problemática de la inclusión/exclusión. La mayor disparidad es hoy la existente entre los que están excluidos, es decir, al margen de todo, y los incluidos.

### **UNA CONCLUSIÓN DE CONJUNTO**

El Papa Juan Pablo II subrayó que "el desarrollo y el progreso económico nunca deben llegar a costa del hombre y de la mujer, dificultando la tarea de satisfacer sus necesidades fundamentales; el avance no puede ser a cualquier precio" (27).

Sus afirmaciones parecen reflejar los dilemas latinoamericanos. La solución de los problemas a los que se pasó revisión en este trabajo no admite demoras. Hay un costo muy pesado por

cualquier postergación. En el campo social, a diferencia de otras áreas, los daños que puede producir el retraso de las soluciones son en diversos casos irreversibles. Así, entre muchas otras consecuencias de las dilaciones en dar respuesta, se ha verificado que si un niño no recibe una nutrición adecuada en las primeras etapas de la vida sus capacidades cerebrales quedan afectadas y después no hay recuperación posible. En otra área, la de la mortalidad materna, la Región tiene una tasa cinco veces mayor que los países desarrollados. Dado el estado actual de los avances médicos al respecto, ello implica que hay numerosas “muertes gratuitas” que no se darían si hubiera una cobertura de salud apropiada para todas las madres.

Urge dar el salto a una visión integrada del desarrollo que logre un tipo de equilibrio diferente entre las políticas económicas y las sociales y que reconozca el papel imprescindible de estas últimas en la obtención de un desarrollo cuyas bases sean realmente sostenibles. Como ha planteado Touraine, “en vez de compensar los efectos de la lógica económica, la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico” (28).

Se argumenta con frecuencia que todo es un tema de recursos económicos, que al faltar estos no es posible obtener resultados muy distintos de los actuales y que mientras no haya mayores recursos la situación no podrá variar. Claro que es importante contar con más recursos económicos y que deben hacerse todos los esfuerzos para mejorar el crecimiento, la productividad y la competitividad de la economía. Pero el tema no parece reducirse a ello. En un trabajo reciente sobre la mortalidad como indicador del fracaso o éxito económico, Sen contesta al argumento de los recursos escasos con datos empíricos muy reveladores (29). Compara la situación de una serie de países en término de dos indicadores: producto bruto per cápita, que se supone que mide el progreso económico, y esperanza de vida, indicador decisivo para apreciar el éxito integral de una sociedad. Los re-

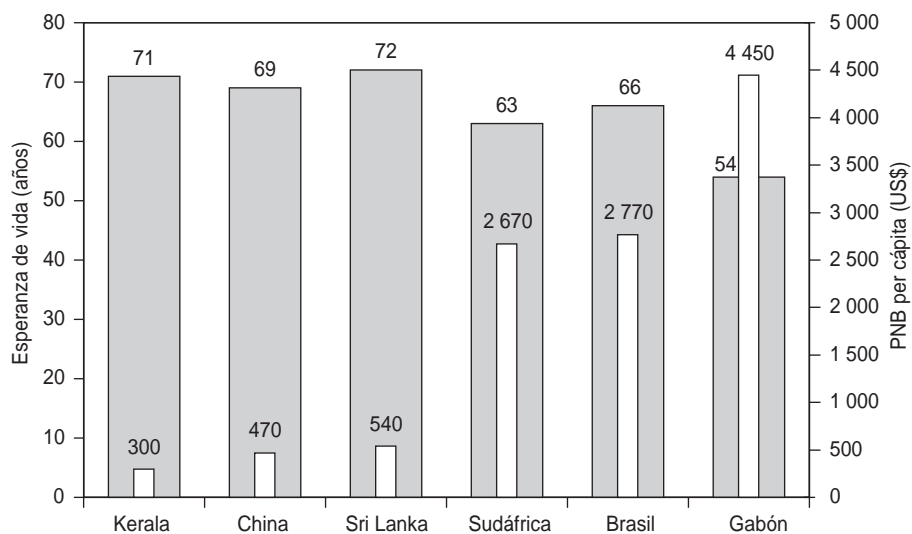
sultados fueron los que muestra la figura 2.

El Estado de Kerala en la India, de más de 30 millones de habitantes, China y Sri Lanka tienen un bajísimo producto bruto per cápita (inferior a US\$ 550 anuales), mientras que Sudáfrica, Brasil y Gabón tienen un producto 5 a 10 veces mayor. Sin embargo, en las tres primeras sociedades la gente vive, por término medio, bastante más que en las otras tres: 71, 69 y 72, frente a 63, 66 y 54 años. En ello influyen factores como el grado de equidad, que es mucho mejor en las primeras, y los arreglos sociales que han organizado en temas clave para la salud pública, como el agua potable, las instalaciones sanitarias, la luz eléctrica, la educación y la cobertura médica. Después de todo, reflexiona Sen, los costos relativos de algunos de los insumos esenciales de los sistemas de salud, como el personal médico y paramédico, son mucho más bajos en los países en desarrollo que en los desarrollados. Países como los mencionados y Costa Rica “han registrado una reducción muy rápida de las tasas de mortalidad y una mejora de las condiciones de vida sin un crecimiento económico notable”.

Hay en juego, por ende, no solo problemas de recursos, sino también de prioridades, de grados de equidad y de organización social. El tema de las prioridades es crucial, no solo en las asignaciones de recursos, sino también en los ajustes. ¿Por qué recortar con tanta frecuencia el presupuesto de los sectores sociales? ¿Por qué no revisar cuidadosamente los costos que implican ese tipo de recortes para las metas finales de la sociedad, para la cohesión social y para el mismo crecimiento? Ante la Asamblea Mundial de la Salud, el Premio Nobel de Economía, A. Sen, resaltó: “Es indicación que vivimos en un mundo al revés el hecho de que el médico, el maestro de escuela o la enfermera se sientan más amenazados por el conservadurismo financiero que un general del ejército. Para subsanar esta anomalía es preciso ya no penalizar la prudencia financiera, sino tener más plenamente en cuenta los costos y los beneficios de las distintas opciones” (30).

El enfrentamiento de la pobreza y la inequidad en la Región requiere una revisión profunda de las consecuencias sociales de las políticas económicas, del crucial tema de la inequidad latinoamericana, la mayor del mundo, y del papel de las políticas sociales. Se

**FIGURA 2. Producto nacional bruto (PNB) y esperanza de vida en países seleccionados, 1992**



*Fuente:* Sen A. Mortality as an indicator of economic success and failure. The Economic Journal; January, 1998. pp. 1-25. Reproducido con permiso de la Royal Economic Society. © Royal Economic Society.



necesita también una revalorización del papel de las políticas públicas. Todo este reanálisis debe hacerse no solo a la luz de consideraciones técnicas, sino teniendo como marco discusiones a fondo sobre las metas últimas del desarrollo, la búsqueda de vías compatibles con ellas y las prioridades reales en la asignación de recursos.

De dichas discusiones puede emerger el nuevo modelo de política social que están reclamando amplias mayorías en la Región a través de los diversos canales de la democracia. La política social pública, agresiva y activa, que se precisa deberá contar con una institucionalidad social estatal renovada, con las capacidades de gestión

apropiadas, y ser transparente, abierta y activamente participatoria.

El tema no admite postergaciones. Constituye un "escándalo moral" que a inicios del siglo XXI millones y millones de latinoamericanos vean transcurrir sus días y los de sus familias en medio de privaciones que cercenan sus derechos humanos más básicos.

## REFERENCIAS

- Ocampo JA. Conferencia en Asamblea Extraordinaria de la OEA. Bogotá, abril 1998.
- Iglesias EV. Cultura, educación y desarrollo. Exposición en ocasión de la Asamblea General de la UNESCO. Paris, 1997. Washington, D.C.: BID; 1997.
- Burki SJ. Opening statement, en "Poverty & Inequality". Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: The World Bank; 1996.
- Banco Mundial. Conferencia sobre desarrollo en América Latina y el Caribe. Valdivia, Chile: 1999.
- Furtado C. Seminario internacional en homenaje a Aníbal Pinto. Río de Janeiro, 22 de junio, 1999.
- Latinobarómetro. Encuesta 1998. Santiago de Chile: Latinobarómetro; 1999.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea. Estado de la región. Proyecto Estado de la Nación. Costa Rica: PNUD, UE; 1999.
- Verrier R. Declaraciones del presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe. Río de Janeiro, 10 de septiembre, 1999.
- Aylwin P, et al. Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social. BID-CEPAL-PNUD; 1995.
- Fundación de Estudios del Crecimiento y Desarrollo. Informe sobre el crecimiento y desarrollo de la población venezolana. Caracas: FUNDACREDESA; 1999.
- Sen A. Inequality re-examined. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press; 1992.
- Tokman V. El desempleo no se va de América Latina. Buenos Aires: Clarín, 18 de diciembre de 1998.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La brecha de la equidad. Santiago de Chile: CEPAL; 1997.
- Comisión Mundial del Agua para el siglo XXI. Informe del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial; 1999.
- Organización Panamericana de la Salud, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: OPS, CEPAL; 1998.
- Banco Mundial. América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos. Washington, D.C.: BM; 1995.
- Puryear J. La educación en América Latina. Problemas y desafíos. Washington, D.C.: PRE-ALC; 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de progreso económico y social. Washington, D.C.: BID; 1998.
- Minujín A. Estrujados: la clase media en América Latina. En: Kliksberg B, comp. Pobreza, un tema impostergable. 4ª ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica; 1997.
- Goleman D. La inteligencia emocional. Buenos Aires: Javier Vergara Editores; 1995.
- Kliksberg N. Prácticas de interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias. Revista Venezolana de Gerencia, N° 7. Maracaibo: Universidad del Zulia; 1999.
- Katzman R. Marginalidad e interacción social en Uruguay. Revista de la CEPAL, N° 62. Agosto, 1997.
- Bordieau P, Darbel A. L'amour de l'art. Les musées d'art européen et leur public. Paris: Edition du Minuit; 1969.
- Filgueira C. Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; 1996.
- Buvinic M, Morrison AR, Shifter M. Violence in the Americas: a framework for action. En: Morrison, Andrew, Biehl, eds. Too close to home. Washington D.C.: Inter-American Development Bank; 1999.
- Dafoe Whitehead B. Dan Quayle was right. New York: The Atlantic Monthly; April, 1993.
- Juan Pablo II. Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio de 1999.
- Touraine A. Por una nueva política social. Madrid: El País, 4 de agosto, 1997.
- Sen A. Mortality as an indicator of economic success and failure. The Economic Journal January, 1998.
- Sen A. La salud en el desarrollo. Discurso inaugural, Asamblea Mundial de la Salud. Ginebra, 18 de mayo, 1999.

## ABSTRACT

### The social setting in Latin America and the Caribbean

A wide range of sources have pointed out the magnitude and depth of the social problems that trouble Latin America and the Caribbean and the risks that these problems pose for democracy. Although there are other issues that merit consideration, this article briefly outlines nine key social problems: 1) the increase in poverty, 2) the impact of poverty, 3) unemployment and informal employment, 4) deficiencies in public health, 5) problems in education, 6) the newly poor, 7) the erosion of the family, 8) increasing crime, and 9) the perverse cycle of socioeconomic exclusion. Solving these problems must not be delayed. It is urgent to move to a comprehensive view of development that achieves a different balance between economic and social policies, and that recognizes the indispensable role of these policies in achieving truly sustainable development. At stake are problems that not only concern resources, but also priorities, levels of equity, and the organization of society. Facing up to this poverty and inequity requires an in-depth assessment of these economic policies' social consequences, of the crucial subject of Latin American inequity—the greatest in the world—and of the role of social and public policies.