

El tema social: hora de revisar mitos y convencionalismos

BERNARDO KLIKSBERG

Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social

Shadid Javeu DurKi, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina ha señalado: "La situación de los pobres, el 20% más abajo no está mejorando. Y esto es particularmente el caso de dos regiones: América Latina y África."1 Efectivamente, las cifras indican un ascenso de la pobreza en América Latina entre 1980 y la actualidad y aumentos en la inequidad que la han convertido en la región más desigual del orbe. La persistencia y agravamiento de los problemas sociales, y el reclamo generalizado por su solución han impulsado un nuevo debate al respecto. Entre las líneas de ese debate, que hoy involucra a gobiernos, actores de la sociedad civil, organismos de cooperación y financiamiento internacional, la academia y la opinión pública, se encuentran las resumidas a continuación.

El cuestionamiento al modelo del "derrame"

En las últimas décadas una visión de amplia circulación ofrecía una respuesta basada centralmente en la idea del "derrame". Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico, finalmente los mismos se "derramarán" al conjunto de la población y llegarán a los sectores más pobres, arrancándolos de su situación de pobreza "dura". Se requeriría entonces una espera difícil para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada genere hacia adelante un "escenario feliz". Los hechos reales han evidenciado que el camino al desarrollo es mucho más complejo. Muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad, y aumentar su producto interno bruto, pero ello no "se derrama" automáticamente. Los indicadores anteriores pueden mejorar, y al mismo tiempo continuar deteriorándose o permanecer estancada la situación de los desfavorecidos. Señala el Banco Mundial en su Informe Anual 1995: "Mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza no puede dejarse al trickle down effect del crecimiento." Plantea la misma institución en un trabajo sobre la crisis mexicana: "Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado. Sin embargo la evidencia empírica ha demostrado que si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad social.2" En sus informes de Desarrollo Humano previene la ONU que se debe prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento, porque aun habiendo crecimiento

el mismo puede ser: con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de las culturas nacionales, con deterioro del medio ambiente.

Las fallas del modelo del derrame, que no respeta la complejidad de las relaciones entre lo económico y lo social, obligan a buscar nuevas rutas.

La revalorización del capital humano y el capital social

Analizando las causas del crecimiento económico, un estudio del Banco Mundial sobre 192 países concluye que no menos del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano, y al capital social.³

Formar capital humano implica invertir continuamente en áreas como educación, salud y nutrición, entre otras. A fines de siglo la inversión en educación se ha transformado en una de las de más alta rentabilidad. Ello tiene que ver con los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción. La base de las industrias de punta es hoy conocimiento puro, y la tendencia irá crecientemente en esa dirección. Lester Thurow sostiene que el siglo XXI será "un siglo de conocimiento intensivo", y que el conocimiento "se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de largo plazo".⁴ Señala que una empresa, que invierte hoy en educación de sus integrantes, obtiene una tasa de retorno sobre la inversión que es el doble de aquella que invierte en planta y equipo. Robert Reich, ex secretario de Trabajo de EUA resalta el peso decisivo de la educación destacando que "los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil son aquellos que puedan identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información". Recomienda a su propio país, EUA: "invertir en la educación y capacitación de nuestra gente; buenas escuelas públicas y excelentes universidades públicas".⁵

El gasto en salud, base del capital humano, es de altísima rentabilidad. Acciones impulsadas por la OMS, la OPS, y la Unicef, por ejemplo, sobre causas de alta mortalidad como la diarrea infantil y el cólera, han logrado,

en poco tiempo con inversiones mínimas, impactos relevantes. La combinación de esfuerzos de salud y educación integrados tiene potenciales muy elevados. Se considera que una de las inversiones más rentables de fin de siglo es extender y mejorar la educación de niñas de áreas desfavorecidas. Según los cálculos del Banco Mundial agregando tres años más de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en un 15 por mil. Esos años significarían incrementar su capital educativo y ello les permitiría manejarse mucho mejor frente a cuestiones como el embarazo adolescente, la planificación familiar, la prevención, el parto, la atención a los recién nacidos y la gestión nutricional.

Por su parte el capital social conformado por los valores, la cultura, la capacidad de asociacionismo es clave para el avance económico y social. El difundido estudio de Robert Putman ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento.

El replanteamiento del tema de la inequidad

Nuevamente aquí los modelos de análisis convencionalmente aceptados se han estrellado contra los hechos concretos.

Plantean Birdsall, Ros, y Sabot: "Afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de

las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo."6 Para dichas teorías la alta inequidad sería necesaria para obtener efectos de acumulación e impulsar el crecimiento. Sin embargo el análisis econométrico riguroso ha demostrado en los últimos años que la realidad funciona en dirección opuesta. Los países que han mejorado la equidad han obtenido resultados económicos de largo plazo superiores. Así entre otros casos lo indica la experiencia del sudeste asiático y América Latina en los últimos 30 años. Birdsall, Ross y Sabot se preguntan "¿Por qué entonces hallamos tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América Latina y una baja desigualdad y un rápido crecimiento en Asia oriental?".

Joseph Stiglitz afirma: "Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento."7

Nuevas líneas de investigación están comenzando a indagar diversos órdenes de inequidad. Junto a la de los ingresos se están explorando, entre otras, la inequidad en la posesión de activos y las inequidades en el acceso al crédito. Un reciente trabajo de Deininger y Squire constató que una distribución inequitativa de la tierra, activo crucial, reduce el crecimiento. Según sus datos sólo 2 de 15 países, con coeficientes Gini para la distribución de la tierra mayores a 70, lograron un crecimiento superior al bajo nivel de 2,5% en el periodo 1960-1992.8 Otro estudio de Hongyi, Squire y Zou muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente, generación tras generación, con las consiguientes consecuencias regresivas indicando la necesidad de políticas efectivas para reducirla.8

Población y confianza

INDICADORES

Población y confianza

Instituciones

CONFIANZA EN LOS TRIBUNALES

	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 y más
Mucha	4	2	2	3	4	3
Algo	24	18	13	13	13	21
Poco	37	42	41	39	36	25
Nada	28	32	35	33	37	43
No sabe/nc	7	6	9	12	10	8
Total	100	100	100	100	100	100

CONFIANZA EN EL CONGRESO

	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 y más
Mucha	2	3	3	4	5	3
Algo	24	18	18	15	14	23
Poco	40	42	32	40	33	28
Nada	26	28	38	31	32	34
No sabe/nc	8	9	9	10	16	12
Total	100	100	100	100	100	100

CONFIANZA EN LOS SINDICATOS

	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 y más
Mucha	12	5	8	5	10	4
Algo	25	21	19	14	12	17
Poco	26	32	24	25	14	22
Nada	28	32	35	40	44	41
No sabe/nc	9	10	14	16	20	16
Total	100	100	100	100	100	100

CONFIANZA EN GRANDES EMPRESAS

	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 y más
Mucha	16	8	15	12	7	9
Algo	31	32	26	26	22	24
Poco	31	32	30	28	21	23
Nada	16	19	19	23	35	28
No sabe/nc	6	9	10	11	15	16
Total	100	100	100	100	100	100

Vitrina metodológica:

Levantamiento: 23-25 de enero de 1998; tamaño de la muestra: 1,200 cuestionarios a ciudadanos de 80 localidades en las 32 entidades del país en sus domicilios; metodología: el diseño de la muestra se contempló en tres etapas.

La encuesta es la parte de México realizada por Reforma y El Norte de la encuesta panamericana coordinada por el Wall Street Journal Americas.

REFORMA
EL NORTE

Interrelación entre desarrollo económico y desarrollo social

Todo lo anterior está llevando a un debate más amplio sobre la orientación global de los modelos de desarrollo. El desarrollo social es vital para que pueda existir un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en capital humano y social y el mejoramiento de la equidad, además de fines en sí mismos desde la perspectiva de sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes. Así James Wolfensohn ha planteado: "sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio".⁹

Es imprescindible que existan crecimiento económico, estabilidad monetaria, equilibrios económicos y financieros, sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social; pero a su vez ellos no serán mantenibles en el mediano y largo plazos, si no se produce un desarrollo social activo. Amartya Sen plantea el error de los enfoques que ven al desarrollo como "un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre, sudor, y lágrimas (...) la retórica de estos enfoques es la del sacrificio necesario en aras a un futuro mejor (...) sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etcétera". Este enfoque, dice Sen, ha sido "fuertemente sobrevenido". No conduce a los resultados prometidos de acuerdo con la experiencia histórica y genera altísimas tensiones. Es presentado con frecuencia como la alternativa única. La experiencia histórica de las últimas décadas indica que ello no es así. Es posible pensar en una articulación integral entre lo económico y lo social que potencie sus complementariedades. Las sociedades que lo han logrado están entre las más avanzadas del planeta, y demuestran con su ejemplo que esta integración es factible. Así países como Canadá, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Japón e Israel se hallan en posiciones de vanguardia tanto en resultados macroeconómicos exitosos como en indicadores en desarrollo humano.

Las nuevas direcciones del debate obligan a su vez a revisar el papel que debe cumplir el Estado.

Repensando el papel del Estado

El péndulo ha oscilado fuertemente. Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado que planificara integralmente el desarrollo y asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Esta visión mostró en la práctica graves dificultades. Subestimaba o marginaba a la sociedad civil y, en la implementación efectiva, la maquinaria mostró serias ineficiencias.

El péndulo giró en dirección opuesta postulándose un "Estado mínimo" y que se dejara librado el desarrollo al mercado y a "la mano invisible". Los esfuerzos se situaron en el tema del tamaño, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. También este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado ni mercado.

Refiriéndose a la experiencia norteamericana señala Rudiger Dornbusch: "En Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas

demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado 10

Frente a los polos del péndulo surge una concepción que indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas han superado la falsa antinomia Estado vs. mercado. Han montado esquemas de cooperación entre ambos y han integrado activamente a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar. Entre Estado y mercado existe una amplia gama de organizaciones que incluye, entre otras, los "espacios de interés público", entidades que cumplen fines de utilidad colectiva, la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades religiosas, las organizaciones vecinales, los grupos ecologistas, el voluntariado,

y otras formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características.

Está planteada la necesidad de reconstruir el Estado avanzando hacia un "Estado inteligente". Un Estado eficiente centrado en papeles estratégicos para la sociedad. Uno de sus papeles claves se hallaría en el campo del desarrollo social.

En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría los problemas de pobreza llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del papel del Estado en lo social. Debía limitarse a ayudar a cubrir el desfase transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento. Las nuevas orientaciones del debate sugieren un papel muy diferente.

Desarrollar el capital humano y el capital social supone políticas de largo plazo de una sociedad en esa dirección, donde el Estado tiene un papel clave. La articulación de lo económico y lo social requiere de un papel concertador y sinergizante del Estado. Parte de este nuevo papel será sumar aliados al esfuerzo de enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos.

Hay demandas al Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch señala que "el mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable. La intervención del Estado, por lo tanto, es legítima cuando se trata de equiparar la distribución del ingreso producida por el mercado... La igualdad de oportunidades y en cierta medida de resultados constituyen no sólo un precepto ético sino una necesidad imperiosa porque cada vez son mayores las evidencias de que la excesiva desigualdad provoca el conflicto social...".11

En países donde el Estado ha asumido papeles de esta índole los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen describe: "De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social con la prestación de atención en salud y educación públicas de maneras hasta entonces desconocidas en el mundo; el Japón y la región del Este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y atención en salud públicas ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el Este y Sudeste asiáticos).12

Una reflexión final

Se hace imprescindible superar mitos y convencionalismos que obstaculizan el avance hacia soluciones innovadoras en lo social. Esa tarea colectiva no puede demorarse. El "costo de oportunidad social" es muy alto. Cada instante que transcurre sin políticas públicas de inversión sostenidas en educación y salud, sin revisiones de la equidad, sin servicios públicos sociales eficientes y de alta calidad, significa cruentos impactos regresivos en las condiciones de vida básicas de extensos y sufridos sectores de América Latina y la prolongación de una exclusión social injustificable

Referencias

- 1 Shadid J. Burki, Disertación en Foro de Diálogo Interamericano, junio de 1996, Washington.
- 2 Shadid J. Burki y Sebastián Edwards, América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos, Banco Mundial, 1995.
- 3 Mencionado por UNDP, Human Development Report, 1996.
- 4 Lester C. Thurow, "Preparing Students for the Coming Century", The Washington Post, 7 de abril de 1996.
- 5 "Changing Degrees", The Washington Post, 2 de febrero de 1997.
- 6 Birdsall, Roos, Sabot, "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina", Gestión y política pública, primer semestre de 1996, CIDE.
- 7 Joseph E. Stiglitz, "Some Lessons from the East Asian Miracle", Research Observer; publicación del Banco Mundial, agosto de 1996.
- 8 Klaus Deininger, Lyn Squire, "Measuring In-come Inequality: a New Data Base", The World Bank Economic Review, 1996.
- 9 Hongyi Li, Lyn Squire, Heng-Fu Zou, "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality", The World Bank Economic Review, junio de 1996.
- 10 James D. Wolfensohn, "El gasto social es clave", Clarín, Buenos Aires, 23 de febrero de 1996.
- 11 Amartya Sen, "Development Thinking at the Beginning of the 21st Century", IDB "Development Thinking and Practice Conference", septiembre de 1996, Washington.
- 12 Rudiger Dornbusch, BID, "Políticas de ajuste y pobreza", editado por José Núñez del Arco, Washington, 1995.

Asesor de ONU, BID, OEA, OIT, Unicef, Unesco y otros organismos internacionales. Autor de 32 libros y más de 360 trabajos de amplia difusión internacional. Director del Proyecto Regional de Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Estado y Gerencia Social. Profesor emérito de diversas universidades. Entre sus últimas obras: Pobreza. Un tema impostergable, Fondo de Cultura Económica, 1997; Social Management: Some Strategic Issues, Naciones Unidas, Nueva York, 1997; El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, Fondo de Cultura Económica, 1995.