

Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

Pobreza, exclusión y desigualdad



Índice

Presentación	9
Pobreza, exclusión y desigualdad	11
Estudio Introdutorio <i>Jorge Granda Aguilar</i>	
POBREZA, DETERMINANTES E IMPACTOS	
Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?	33
<i>Rosalía Cortés, Fernando Groisman</i>	
Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política	49
<i>Luis Beccaria, Roxana Maurizio</i>	
Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala	73
<i>Priscila Hermida</i>	
Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina	99
<i>Jose Luis Vivero, Carmen Porras</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-186-3
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio N.
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina).	121
<i>Denis Baranger</i>	
Las familias: su papel en la superación de la pobreza	139
<i>Luz María López Montaño</i>	
 EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL	
Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?	161
<i>Daniel Sotsek, Leonor Margalef</i>	
Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia	189
<i>Martín Hopenhayn</i>	
La cohesión social en Iberoamérica	205
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
Envejecer en el siglo XXI en América Latina.	223
<i>Paulina Osorio</i>	
La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil	233
<i>Silvana Aparecida Mariano</i>	
Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino	249
<i>Clara Craviotti</i>	

POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA

Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia.	269
<i>Jorge Buzaglo and Alvaro Calzadilla</i>	
Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina	303
<i>Juan Ponce</i>	
Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos	317
<i>Valeria Llobet</i>	
Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales.	335
<i>Gustavo Pereira</i>	

Exclusión y cohesión social

Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?

Daniel Sotelsek*

Leonor Margalef **

Resumen:

La idea que se desarrolla en la ponencia trata de poner de relieve la causalidad de los procesos de pobreza en América Latina, a partir de la discusión sobre el crecimiento económico y la desigualdad; entendiendo que muchas veces existen diferencias conceptuales que no se abordan adecuadamente (por ejemplo, cuáles son los juicios de valor a la hora de medir la línea de pobreza) y tampoco se presta mucha atención a las técnicas de medición. Para este análisis se tiene en cuenta la realidad de la región, y se define un marco adecuado para entender la cohesión social tanto en términos absolutos como relativos poniendo de relieve la influencia del capital social.

Introducción

El propósito de esta ponencia es poner sobre la mesa un conjunto de reflexiones que permitan una aproximación a la problemática del bienestar social en América Latina, para lo cual es conveniente analizar la relación

* Universidad de Alcalá, daniel.sotelsek@uah.es

** Universidad de Alcalá, leonor.margalef@uah.es

existente entre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza en un contexto donde el objetivo primario es obtener la cohesión social.

Con estas reflexiones no se pretende profundizar en cada uno de los planteamientos, sino exponer algunas ideas que no han sido tratadas, desde nuestro punto de vista, con el rigor suficiente a la hora de mostrar soluciones o conclusiones de políticas públicas en América Latina.

En el primer apartado se presenta una reseña de lo que ha sido el desarrollo de las principales teorías que se han implementado en la región y cuál es, a nuestro juicio, la situación actual en América Latina. A continuación, se realiza una reflexión respecto de las distintas líneas de investigación abiertas en torno al concepto de pobreza.

En el punto cuatro se introduce el núcleo de la discusión tratando de explicitar las distintas relaciones que existen en la trilogía: crecimiento-desigualdad-pobreza. De este modo, el último apartado aborda la forma de medir la pobreza y el cálculo de los distintos efectos crecimiento y desigualdad sobre la pobreza. Por último se presentan algunas consideraciones generales a modo de conclusión.

Una reflexión sobre las teorías del desarrollo en América Latina¹

Entrado el siglo XXI, tanto en el ámbito académico como institucional, es necesario realizar una reflexión sobre el modelo de desarrollo de América Latina, entre otras cosas, para entender los niveles de crecimiento, pobreza, exclusión social y desigualdad que mantiene la región.

En el ámbito académico, el estudio del subdesarrollo nace con la denominada “etapa formativa” en la que aparecerán las distintas teorías magnas del subdesarrollo. Este cuerpo teórico, articulado en cuatro grandes líneas y desgajado de la economía neoclásica, entra en crisis a comienzos de los años setenta del siglo pasado. Como resultado de la misma, será la economía neoclásica la que tomará el relevo, desarrollando una serie de modelos y propuestas que, una vez adoptados por las principales insti-

¹ Una buena parte de los temas que se tratan en este punto se han desarrollado con mayor profundidad en Sotelsek (2007) y Azqueta y Sotelsek (2007).

tuciones económicas internacionales (FMI, Banco Mundial), desembocarán en el Consenso de Washington. De nuevo, los resultados no parecen avalar este marcado cambio de rumbo y, ante esta constatación, desde la última década del siglo XX, el énfasis comienza a ponerse en la importancia de las variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto en el que se han de enmarcar las distintas estrategias de desarrollo. (Azqueta y Sotelsek, 2007; Iglesias, 2006).

América Latina es el ejemplo palpable de la frustración teórica. Pasada la época de la estrategia de sustitución de importaciones, los años 70 mostraban que las condiciones de vida de la población no mejoraban, aparecían problemas de paro desconocidos hasta entonces y al fenómeno de la pobreza se unía ahora el de la exclusión social. La aparición de toda una línea de pensamiento (y de política) que centraba el énfasis en la satisfacción de las *necesidades básicas* y en el *crecimiento con equidad*, ponía de relieve que los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida estaban lejos de solucionarse.

Sería en esos mismos años cuando aparece una serie creciente de publicaciones que, desde una perspectiva abiertamente neoclásica, va desmontando los distintos elementos de las teorías heterodoxas del subdesarrollo, reivindicando el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos; el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional; la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario, todo lo cual desembocará en el llamado Consenso de Washington. No obstante, analizando en perspectiva y habiendo transcurrido otros 20 años, estas ideas tampoco parecen haber ofrecido los resultados esperados por sus promotores.

Tratando de superar esta aparente orfandad teórica, en la que ni la Economía del Desarrollo ni la ortodoxia neoclásica parecen haber acertado en su caracterización mucho menos en la superación del problema, una parte importante de los esfuerzos más recientes en este campo se han encaminado a reivindicar la importancia de las variables políticas y sociales para superar los problemas centrales de América Latina: la pobreza, la desigualdad y la calidad del crecimiento.

Una síntesis de los principales indicadores de bienestar, tal cual se muestra en la Tabla 1, confirmaba que América Latina no había podido superar ni con la teoría del subdesarrollo ni con la propuesta neoclásica los niveles de bienestar de 1960. (Banco Mundial, 2001; Casilda y Sotelsek, 2002).

Indicadores de bienestar	Años/Periodos										
	1900	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
A. Inequidad del ingreso en América Latina y el resto del mundo											
OCDE			0,4	0,37	0,38	0,37	0,36	0,36	0,36	0,37	
América Latina			0,52	0,5	0,54	0,54	0,52	0,55	0,55	0,56	
Sub-Sahara Africa			0,52	0,51	0,56	0,44	0,42	0,46	0,53	0,45	
B. Coeficiente de Gini promedio por región y época											
OCDE				35	34,8		33,2		33,7		
América Latina				55,2	49,1		49,7		49,3		
Sub-Sahara Africa				49,9	48,2		43,5		46,9		
C. Tasa de crecimiento del PNB per cápita					1960-70	1970-80	1980-90	1990-00	1960-00	1970-00	
USA					2,87	2,66	2,16	2,3	2,5	2,37	
América Latina					2,05	1,56	-0,74	0,98	0,96	0,6	
Mundo					2,53	1,99	0,98	1,32	1,7	1,43	
D. PNB per cápita como ratio del PNB per cápita de USA	1900	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
América Latina	0,32	0,31	0,35		0,33		0,32		0,22		0,22
E. Evolución de la pobreza	1900	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1986	1990	1995	2000
América Latina			51		40		33	43	46		

Fuente elaboración propia: Apartado A: Checchi, (2000) citada en Justino, Litchfield and Whitehead (2003), pp. 8; Apartado B: Deininger and Squire, (1996), citados en Morley (2001), pp. 17; Apartado C: Heston, Summers and Aten (2002), citados en De Gregorio (2006) pp. 29; Apartado D Madisson (2001) citado en De Gregorio (2006) pp. 30; y Apartado E: CEPAL (2006).

Como se observa en la tabla de referencia, durante casi todo el período la situación no mostraba un avance significativo. Desde el punto de vista del crecimiento del producto per cápita, la región había crecido la mitad que la media mundial y la tercera parte que los Estados Unidos. Cifras que empeoraban sensiblemente si se considera el período 70-00. El otro indi-

cador de bienestar era la distribución del ingreso y se puede comprobar rápidamente que, en todo el período analizado, tiene los peores indicadores de desigualdad (cerca del 52%) en todo el planeta incluyendo regiones subdesarrolladas como África sub-sahariana. Si bien las tasas de crecimiento muestran cierta volatilidad, la distribución de la renta parece tener una evolución constante a través del tiempo.

En cuanto a los indicadores de pobreza, no resulta sencillo obtener indicadores de pobreza contrastables para la región en esos años (menos aún indicadores de exclusión), si bien todo indica que los porcentajes de pobreza parecen haber mejorado.

El aumento de la desigualdad aunque no era discutido, tampoco se consideraba como algo perverso ya que se pensaba en términos de la curva de Kuznets en la que los primeros pasos del crecimiento, la desigualdad era un fenómeno que debía crecer hasta alcanzar un nivel de desarrollo suficiente para cambiar la tendencia (Kuznets, 1955). Este panorama sobre la desigualdad como un paso necesario en el desarrollo sería cuestionado por algunos autores enfatizando los aspectos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento (Alesina y Perotti, 1994) y la pobreza.

Algunas ideas en este sentido eran que la desigualdad afecta negativamente al crecimiento porque disminuye los incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.

En segundo lugar, la desigualdad genera inestabilidad social. La evidencia empírica parece mostrar, en efecto, que la desigualdad es una de las principales causas de la violencia y la criminalidad, temas que si bien son difíciles de medir cuantitativamente se pueden lograr aproximaciones a través de indicadores sintéticos. Otra variable institucional muy relevante es la relación entre corrupción y desempeño económico, ya que reduce el ingreso público, desalienta la inversión pública y privada y sobre todo modifica la composición del gasto público a favor de las partidas que ofrecen mejores y más fáciles oportunidades de negocio.

Por último, tenemos el concepto de capital social (quizás la variable más significativa de toda la lista de variables sociales e institucionales) co-

mo variable fundamental para medir la cohesión social. El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en cuenta el capital social, la riqueza de los distintos países (Banco Mundial, 2005).

Una reflexión sobre la interrelación entre crecimiento, pobreza, desigualdad y exclusión social en América Latina

El balance de estas décadas deja en claro el desempeño económico y social que se ha producido en la región latinoamericana. Si bien la aplicación de la teoría de la CEPAL (respaldada por sindicatos y organizaciones de la sociedad civil) fomentó la expansión del sistema educativo en diversos niveles, políticas de vivienda para satisfacer la creciente demanda de una población urbana, de sistemas nacionales de salud y de seguridad social y de políticas de salarios mínimos e indemnizaciones por despido; todo ello no logró acallar las críticas al modelo que consideraban que el gasto social no necesariamente llegaba a los más necesitados en las áreas urbanas y rurales, que los subsidios a la alimentación generaban un elevado gasto fiscal y que los sistemas de seguridad social se traducían en jubilaciones bajas y focos de demagogia. En cuanto a la educación, la principal crítica era el sistema regresivo de financiación en la educación superior.

Por otra parte, el paradigma neoclásico también había fracasado (medido en términos de crecimiento pobreza y desigualdad) y en lo social se le acusaba de que la reducción de la pobreza solo se contemplaba a través del crecimiento y que no había mucho interés en la distribución del ingreso. Las políticas sociales se admitían en la medida que paliaban la situación de los grupos afectados por los ajustes macroeconómicos y, en todo caso, era el sector privado el encargado de ofrecer los servicios de educación, salud y pensiones.

Con estos antecedentes, es necesario rescatar los nuevos enfoques que plantean el desarrollo económico y el progreso social en términos de derechos humanos, sociales y económicos, que tienen su base en autores como Rawls (1985), Nozick (1990) y Sen (1973). El primero establece la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación ini-

cial a la hora de diseñar, normas, reglas e instituciones y a continuación propone que las instituciones beneficien a los más desfavorecidos para lograr la justicia y la equidad (Solimano, 2005). Nozick va más allá al afirmar que los derechos de propiedad están por encima de los derechos económicos, pero entiende la libertad como parte de esos derechos y no hace ninguna propuesta sobre los aspectos de redistribución de la renta alegando que un esquema libertario es el mejor de los sistemas. Por último, Sen aborda la pobreza desde un enfoque de las necesidades y de las capacidades: es posible ver la pobreza como algo más que la carencia de ingresos para cubrir sus necesidades y, en este sentido, Sen propone que la preocupación inicial del análisis de pobreza es la capacidad para funcionar más que los funcionamientos conseguidos. Todas estas ideas incidían en que la pobreza y la desigualdad debían ser analizadas desde otra perspectiva. Sin embargo, los análisis seguían la línea tradicional dado que resultaba muy complejo medir las cuestiones planteadas por estos autores.

Otra línea de investigación veía la pobreza como un problema de ingresos bajos y carencia de recursos y trataba de afinar sus investigaciones en temas relacionados con la medición de la pobreza y la desigualdad. Es esta línea la que ha prevalecido a la hora de realizar los análisis y los informes institucionales, ya que los niveles de información necesarios para medir la evolución del bienestar son mucho más reducidos y sintéticos que las propuestas de Sen. Junto a estas propuestas, la teoría económica trataba de relacionar estos indicadores con funciones de bienestar social que permitieran entender las preferencias sociales y el bienestar de la sociedad (Atkinson, 1983; Sen 1973).

Por otra parte, la tradición francesa de análisis sociológico ha creado el término de *exclusión social* como la imposibilidad de participar plenamente en la sociedad y se puede analizar como la denegación de algunos derechos sociales; es decir, procesos de desventaja en términos de educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros etc.; elementos que sí tendrían una repercusión significativa en el bienestar. Hasta tal punto esto era así que las *metas del milenio* se referían a reducciones importantes no ya de los niveles de pobreza sino de los llamados nichos de exclusión social.

Si bien la teoría libertaria da prioridad a la creación de riqueza siempre y cuando exista un clima de estabilidad o *cohesión social*² que lo permita, la teoría política liberal trata de encontrar un equilibrio entre el ejercicio de los derechos y la propiedad privada lo que se ha traducido en el enfoque del Estado de Bienestar de los países europeos o el estado desarrollista que financia los *gastos sociales* con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza.

En este sentido, es posible identificar algunas líneas en las que se pueden ampliar las políticas sociales: a) definir un nivel mínimo de bienestar a través de un ingreso per cápita que potencie una combinación de transferencias, programas de empleo de emergencia y salario mínimo; b) incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social amplia; c) hacer hincapié en el potencial de los pobres y de la clase media para acumular activos; d) crear mecanismos de participación social y rendición de cuentas.

Respecto del gasto social, una de las cuestiones a tener en cuenta es que la focalización puede ser ineficiente y para hacerlo bien debe haber una cantidad importante de información, ya que identificar *a los muy pobres* no es una tarea fácil. Por lo tanto, hay que considerar que si bien, en muchas ocasiones, los sistemas universales son regresivos pueden resultar mucho más eficientes.

Otra cuestión de la focalización tiene que ver con los efectos conflictivos que genera puesto que, en la mayoría de los casos, el que recibe no paga nada y a esto lógicamente hay que sumar los costes que implica la transmisión de activos.

Los niveles de bienestar y las políticas económicas.

Considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido de manera notable, tomando como

2 Se entendiende la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad. Es, en definitiva, una dialéctica de inclusión-exclusión de grupos frente a las percepciones que los ciudadanos tienen de ello (Ottone, 2007).

base \$200 de 1970 la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950, a un 13% en 1995 y una reducción en términos absolutos de cerca del 40%. Si se excluye China la situación no es tan pronunciada. Ahora bien, si se toma un umbral más elevado de \$1 000 y excluimos China el nivel de pobreza desde 1950 hasta 1995 aumentó de manera pronunciada (Berry, 2003).

Si tenemos en cuenta una de las fuentes más importantes del crecimiento –la formación del capital físico y la acumulación de capital humano– y las políticas económicas aplicadas –la política fiscal y comercial–, la medición de las consecuencias que tiene el crecimiento sobre las variables sociales (pobreza y desigualdad) es mucho más compleja e incierta de lo que parece.

Las políticas macroeconómicas tienen un efecto muy incierto sobre la pobreza y la equidad. Las políticas de estabilización de precios o mejoras en las cuentas externas parecen mostrar ciertos aspectos positivos sobre las variables sociales. En el caso de las políticas de reactivación parece poco probable que afecte la educación, la salud y el empleo; ya que estas variables no acompañan el movimiento del ciclo especialmente cuando se sale de la recesión y se llega a una posición más favorable. En cuanto a las políticas de ahorro-inversión, la situación es algo más clara ya que un mayor ahorro favorece el crecimiento y por lo tanto para lograr el ahorro en regiones pobres es posible que la equidad no sea el objetivo a perseguir. Aun así, todo depende de quién concentre el ingreso y el ahorro, ya que si son empresarios responsables se puede llegar a la conclusión que el ahorro acumulado que genera crecimiento, puede lograr una pauta de distribución del consumo mejor que la que existe en la distribución del ingreso.

La trilogía planteada es, posiblemente, una de las cuestiones en la que encontramos mayores problemas desde el punto de vista de los efectos y las causalidades, tanto en el ámbito de la economía como de la sociología y la política. También es cierto que otro de los problemas esenciales tiene que ver con las formas de medir cada una de las variables y sus respectivas influencias.

Para la mayor parte de los autores (la evidencia empírica parece demostrarlo), uno de los factores esenciales que afectan el nivel de pobreza de una

región es el crecimiento económico. Cuando se habla de crecimiento hay que hacer al menos dos matices: el primero es que debe medirse en término per cápita lo cual incluye una serie de variables demográficas (el crecimiento de la población, la estructura de la población por edades por género etc.); el segundo es que no solo interesa la tasa de crecimiento, sino también la calidad del crecimiento, esto es, el análisis de las fuentes y la volatilidad. Resulta que a la hora de medir las fuentes del crecimiento ya no solo se considera el aporte del capital físico y humano, sino también el capital natural y el capital social. En este sentido, la influencia de las políticas públicas sobre estas variables no se encuentra muy estudiada. En cuanto a la volatilidad, parece demostrado que influye sobre los efectos del crecimiento en el bienestar social ya que muchas de las políticas tienen que ver con las variaciones cíclicas de la tasa de crecimiento.

Otra línea de causalidad considera que los niveles de pobreza absoluta también están relacionados con la equidad en la sociedad, aunque la distribución de la renta incorpora otro efecto sobre la llamada *pobreza relativa*. Solo para complicar un poco más el análisis, debemos distinguir la distribución primaria del ingreso (esto es la que resulta del funcionamiento de la economía) de la distribución secundaria (la que resulta de aplicar transferencias e impuestos). Pero la discusión, por cierto bastante antigua, sobre la vinculación entre crecimiento y desigualdad aún no está zanjada del todo en la evidencia empírica y podemos recorrer desde la postura de aquellos que sostienen la validez de la curva *U invertida de Kuznets* hasta las de aquellos que admiten la *cascada del crecimiento*, ya que si bien no está destinado a favorecer a los más pobres estos terminarían aprovechándose de ello³.

Por último, la trilogía se completa con el concepto de exclusión o indignidad para indicar que el problema de la pobreza tiene que ver de alguna forma con la intensidad de la misma. Es en este punto juega un papel relevante las políticas sociales que se debaten entre la universalidad y la focalización de sus objetivos. Pero una causalidad nueva aparece cuando analizamos los efectos de esas políticas no solo sobre la exclusión so-

3 En general la evolución del último medio siglo parece confirmar la teoría de la cascada más que la hipótesis de Kuznets (Berry, 2003)

cial, sino también sobre el crecimiento económico y así el diagrama de efectos resulta casi ininteligible. También esas políticas influyen en la distribución de la renta puesto que mejorar la educación, la salud, la vivienda y el empleo no es una cuestión objetiva; los beneficios que se obtienen de su aplicación, distan mucho de una lectura única cuando se analizan en términos de los distintos quintiles en los que se divide la población.

A partir de los trabajos pioneros de Morley (2001), diversos estudios han mostrado que el crecimiento ayuda a disminuir la pobreza; mientras que otros muestran que los procesos de liberalización económica y la globalización han tendido a deteriorar la distribución del ingreso. El círculo se cierra considerando que la liberalización y la globalización (tal como lo demuestran muchos estudios) inciden en una mejora del crecimiento. De ser así, la pobreza y la distribución del ingreso no serían problemas que van de la mano sino en muchos casos enfrentados.

Teniendo en cuenta que el empleo crece menos que la población económicamente activa, que los nuevos puestos de trabajo se han concentrado en el sector informal y que la desigualdad en las remuneraciones ha sido una característica de los procesos de reestructuración productiva en la región, Rodrik (1997) ofrece una explicación a este fenómeno: la globalización permite mayor movilidad a los trabajadores más calificados lo cual implica re-localizar la producción y, por lo tanto, la demanda laboral se vuelve elástica disminuyendo el poder de negociación y aumentando la inestabilidad de los ingresos. Otros autores (Berry, 2003) ensayan una explicación distinta: las economías de escala y el financiamiento internacional hacen que cada vez más, las grandes empresas tengan una mayor participación en la producción de los distintos sectores y por lo tanto utilizan de forma intensiva mano de obra calificada, un crecimiento relativo de los países pobres en las actividades asociadas al comercio internacional pueden traducirse en una mayor desigualdad.

Si el crecimiento disminuye la pobreza, pero la liberalización y las reformas económicas que han permitido una estabilidad en la región y han ayudado al crecimiento generan desigualdad; es necesario introducir un elemento que pueda catalizar el efecto de la liberalización y mejorar la distribución del ingreso. En efecto, Rodrik (1997) señala no solo en el caso de los países desarrollados, sino en una muestra de 115 países que la aper-

tura comercial ha ido acompañada de una mayor gasto público social para atenuar la tensiones distributivas.

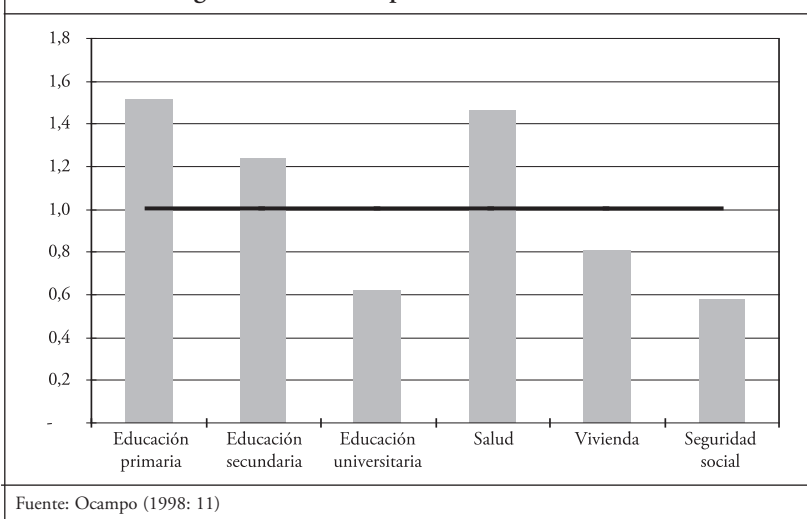
En el caso de los gastos en educación una mayor asignación de recursos que permita mejorar la distribución del capital humano, puede incidir sobre la distribución del ingreso en una cuantía superior a la que normalmente se estima en el corto plazo. Sin embargo, hay algunos matices que son muy relevantes: a) el esfuerzo en educación tiende a tener rentabilidades decrecientes de la inversión lo cual puede sobrestimar sus efectos distributivos; b) en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social, aun cuando la proporción de subsidios para los sectores de menores ingresos son mayores.

En el Gráfico 1 se visualiza que la focalización hacia los pobres muestra que el gasto social en salud y educación primaria (en menor medida la educación secundaria) es elevado, no así los gastos en seguridad social y en educación superior, mientras que los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia. En cuanto al financiamiento, c) se considera que los impuestos directos son mejores que los indirectos desde el punto de vista de la equidad, pero en términos de eficiencia la cuestión es muy discutible y si la alternativa es financiar las políticas sociales con el impuesto inflacionista, el resultado neto sobre la distribución seguramente será negativo dependiendo del nivel de la tasa de inflación y su influencia sobre la distorsión de los precios relativos; d) los niveles de gasto social en la región muestran que en los años 80 la situación ha sido muy desfavorable para luego retomar la senda de crecimiento en los años 90. Nuevamente es importante observar tanto la focalización del gasto como su forma de financiamiento (Ocampo,1998).

Gráfico 1.

América Latina (10 países):

Focalización del gasto social en los pobres



Junto a las llamadas reformas de primera generación surgen las de segunda generación que consisten en mejorar la eficiencia de los mercados e introducir criterios de racionalidad económica y de información transparente en la provisión de algunos servicios como es el caso de los servicios sociales, incluyendo la participación de agentes privados y cambios en la modalidad de ayuda estatal (pasar de subsidios de la oferta a la demanda). Estos mecanismos, si bien resuelven el problema de eficiencia en la provisión, no generan en muchos casos, una atención a los sectores más pobres de la población generando casos de *selección adversa*.

Una reflexión sobre las formas de medir las variables y sus influencias

Todo lo anterior nos conduce, de una forma u otra, a considerar al menos dos cuestiones: una tiene que ver con la forma de medir y considerar

la pobreza en América Latina y una segunda consiste en afinar el concepto de cohesión social hasta traducirlo en una medida realista que permita incorporar análisis similares a los que realizan los países desarrollados.

Quiénes son los pobres y los indicadores de pobreza

Una de las cuestiones centrales y que requieren una reflexión profunda en el análisis de la trilogía es la forma en que admitimos que una persona es pobre. En este sentido hay dos líneas de trabajo alternativas, que nos pueden llevar a resultados diferentes:

Por un lado, la valoración directa que consiste en observar en cada individuo su comportamiento ante las necesidades básicas insatisfechas. En la medida que no se cubra alguna de esas necesidades, la persona (grupo familiar) en cuestión entrará a formar parte de la pobreza de ese país (región). Sin duda alguna, es un método atractivo de medir la pobreza porque (definido con cierta homogeneidad la estructura de necesidades básicas) evita medidas aproximadas que incluyen un mayor número de juicios de valor. Esta metodología si bien tuvo cierto auge en la década de los 70 con la constitución de la llamada *estrategia de las necesidades básicas*, ha caído en desuso como consecuencia de ser un método costoso en la recolección de datos y sobre todo porque la inclusión de una u otra necesidad básica incluía juicios de valor que modificaban considerablemente los resultados.

La otra vía que se ha consolidado como la práctica habitual es medir la pobreza considerando una metodología indirecta; esto es, observar al individuo en el mercado y valorar el nivel crítico a través de una cesta de bienes que debería adquirir con su renta para estar por encima de aquello que se denomina: línea de pobreza absoluta (normalmente la mayoría acepta la condición de 2 dólares diarios como un aproximación fiable de la medición) y de la misma forma, pero reduciendo el nivel de ingresos, se obtenía la línea de pobreza crítica o nivel de indigencia de la sociedad. También este método se puede utilizar para considerar la medida de la pobreza relativa.

En este contexto se puede definir como pobres a los individuos que no alcanzan un nivel de renta dado que llamaremos z , línea de pobreza. Su formulación podría ser:

$$Z = \frac{CNB}{CE}$$

Donde: CNB: es el coste de la cesta básica de bienes y servicios
CE: el coef. de Engels que toma un rango de valores de [0-2].

Planteado de esta forma, un primer problema es definir CNB, pero la práctica habitual y las estadísticas de paridad de poder adquisitivo y consumo indican que, en esta variable, si bien intervienen juicios de valor, se han consolidado como un dato cuasi objetivo; de manera tal que si los ingresos cubren esta cesta la persona no debería ser considerada pobre absoluto.

En la actualidad, las líneas de pobreza absolutas son utilizadas sobre todo para medir la pobreza en los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2005), considerándose que los individuos viven en pobreza extrema cuando no llegan a un ingreso de un dólar diario.

El problema fundamental que no enfrentamos y que normalmente se ha obviado es que para que $Z = CNB$ el coeficiente de Engels debería ser 1 o lo que es igual definir, tal cual lo hacemos, que somos neutrales ante la pobreza absoluta o la indigencia según sea la línea que definimos. Sin embargo, si asimilamos que el coeficiente de Engels se interpreta como algo muy parecido a lo que en teoría económica se conoce como *la segunda derivada de la utilidad marginal decreciente del consumo*. Es obvio que hay una variable en este cálculo que implica única y exclusivamente un *juicio de valor* y de esta forma si el valor de CE en lugar de ser 1 pasa a ser 0,5 (modificando el juicio de valor) está claro que la línea de pobreza duplicará su valor y el número de pobres de ese país aumentará. Lo contrario sucede si el valor del CE toma el valor de 2 disminuyendo a la mitad el valor de Z.

Con todo esto queremos expresar que la medida de una línea de pobreza no está exenta de juicios de valor (que no tienen nada que ver con el cálculo de la CNB) sobre la forma en que se considera la pobreza y ello

es definitivo a la hora de la medición. Ser neutrales ante la pobreza es una realidad que no tiene demasiado sentido si admitimos que mucha gente no participa del bienestar mínimo de la sociedad.

A pesar de esta crítica sustancial, a nuestro juicio, se agrega un segundo problema que hace la medida deficiente, ya que no se incluye en el cálculo el disfrute de los bienes y servicios públicos que si bien no tiene un precio de mercado tiene un valor significativo en la función de utilidad de los individuos. Por ello, el valor de Z no solo es aproximado a la hora de leer las estadísticas oficiales, sino que prácticamente no nos dice demasiado sobre un aspecto central a la hora de medir la pobreza: ¿cuál es el juicio de valor de una sociedad a la hora de considerar la pobreza?

Una forma de cubrir estas deficiencias es la construcción de líneas de pobreza subjetivas que tienen en cuenta la percepción de los individuos a la hora de establecer el ingreso por debajo del cuál los mismos serían pobres. Parten de preguntas en el cuestionario de la encuesta de renta del tipo ¿con qué ingreso considera usted que cubriría sus necesidades básicas?, y ajustan las respuestas con algún método econométrico para llegar a la línea de pobreza subjetiva.

Por último, las líneas de pobreza relativas miden, en parte, desigualdad y no solo privación material. En efecto, en países con una renta per cápita muy elevada el 40% de la mediana de la misma puede suponer un ingreso que cubra sobradamente las necesidades básicas. Sin embargo, no deja de ser cierto que en la pobreza hay un elemento subjetivo (Duseberry, 1949). De hecho, en América Latina es curioso observar la poca diferencia que hay entre los países respecto a la línea de pobreza relativa mientras que en el caso de pobreza absoluta o indigencia las diferencias son muy importantes, lo cual confirma la necesidad de incluir valores distintos al CE a la hora de considerar el nivel de pobreza de un determinado país.

La selección de un índice de pobreza es otra decisión de vital importancia. Dos índices muy utilizados en la literatura son: el ratio de pobres y la brecha de pobreza.

El primero de ellos se define como: $H = \frac{q}{n}$, siendo q el número de pobres (personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza z) y n el número de personas en la población. H .

Por otra parte, el índice llamado brecha de pobreza normalizado se define como: $I = \frac{\sum_{i=1}^q g_i}{qz}$, siendo g_i la brecha de pobreza de cada uno de los

individuos pobres, es decir, $g_i = z - x_i$, donde x_i es el ingreso del individuo i -ésimo y q el número de pobres.

Sin embargo, estas dos medidas adolecen de varios problemas. Por un lado, si el número de pobres permanece igual, pero se les detrae a todos una determinada cantidad de renta, el índice de proporción de pobres no variará, aunque cabe pensar que la situación ha empeorado. Por otro, si hay una transferencia de renta de una persona pobre a otra con mayor renta pero también pobre, el índice I tendrá el mismo valor, aunque de nuevo cabe pensar que la situación ha empeorado.

Por este motivo, se recurre al índice propuesto por Sen (1973), que se define como:

$$P = H [I + (1 - I)G]$$

Donde: H = proporción de gente pobre; I = brecha entre el nivel mínimo y el nivel de los pobres; G = coeficiente de Gini entre los pobres

A pesar de que este índice, como sucede con cualquier medida de pobreza y desigualdad, está sujeto a juicios de valor, desde nuestro punto de vista, se ve acompañado de virtudes que lo hacen especialmente atractivo. Por un lado, los axiomas a partir de los que se deriva son los que conducen, en el caso de un índice de desigualdad, al índice de Gini. Por otro, el índice de Sen recoge no sólo la incidencia e intensidad de la pobreza, sino también la desigualdad que hay dentro de los pobres. Cabe destacar que el índice de Sen varía en el intervalo $[0,1]$, siendo $P = 0$ si todos los individuos tienen un ingreso mayor que z y $P = 1$ si el ingreso de todos los individuos es igual a cero.

¿Cómo medir los efectos cruzados de la trilogía crecimiento-desigualdad y pobreza?

La relación entre pobreza y crecimiento económico y cómo este ayu-

da a reducir aquella ha sido objeto de numerosos análisis en los últimos años. En efecto, si el crecimiento económico tiene una fuerte influencia en la reducción de la pobreza, las políticas dirigidas a aumentar este serán suficientes para atenuar los efectos de la pobreza económica, por lo que las actuaciones tendentes a redistribuir la renta y ayudar a los menos favorecidos no serían necesarias (o lo serían en menor medida). Si esto es así, las transferencias de cualquier tipo para ayudar a los pobres podrían verse disminuidas.

Sin embargo, esta hipótesis está lejos de haber sido contrastada. Ya en los años 60 (Anderson, 1964) sostenía que la pobreza sería, con el tiempo, menos sensible al crecimiento económico. Según Anderson, a lo largo del tiempo el crecimiento económico ayudaría a reducir la pobreza, pero los grupos más vulnerables se irían quedando fuera de juego, pues les costaría aprovechar las oportunidades que crea el crecimiento económico en forma de nuevos empleos y comenzaba una primera idea al definir la exclusión social.

En este sentido, los trabajos iniciales se dividían en dos grupos. Por un lado, el enfoque del *trickling-down effect*, y por otro el del crecimiento favorable a los pobres o *pro-poor growth*. En el primer caso la idea era que el aumento del crecimiento alcanzaba a todos, pero si el crecimiento no era de calidad este efecto desaparecía con el tiempo (Anderson, 1964). Otros autores analizan la influencia del crecimiento sobre la pobreza utilizando un análisis de regresión en el que la variable independiente es la variación de un índice de pobreza (proporción de pobres e índice de Sen) cada año. Los resultados muestran que la variable crecimiento es significativa al 1% en todos los modelos. También es significativa en todos los modelos al introducir la *dummy* que recoge el efecto diferencial del crecimiento económico en dos períodos, siendo no significativa en el segundo período; lo que mostraba la evidencia a favor de la tesis de que, a lo largo del tiempo, el crecimiento económico tiene menor influencia en la reducción de la pobreza.

A pesar de esto también puede suceder que, en ausencia de crecimiento, se produzca una mejora en la distribución de la renta y por lo tanto la pobreza pueda disminuir. De hecho, si el crecimiento económico viene acompañado de un aumento de la desigualdad puede que el

efecto de aquel sobre la pobreza se diluya, tal y como señalan (Kakwani y Pernía, 2000).

La idea del crecimiento *pro-poor* aparece como una teoría que engloba a la del *trickling-down* y que va más allá, pues para que el crecimiento sea *pro-poor* no solo ha de llegar a los pobres, sino que ha de incluirlos en la actividad económica. (Ayala y Palacio, 1998).

Aunque en principio pudiera pensarse que el crecimiento siempre favorecerá a los pobres, si el crecimiento de la renta media en un determinado país o región se acompaña de un empeoramiento de la distribución de la renta, cabe la posibilidad de que tal aumento de la renta no tenga una gran influencia en la reducción de la pobreza. En esta dirección es en la que debemos avanzar a la hora de medir la evolución de estas variables en América Latina, pues si bien hay crecimiento económico y reducción de la pobreza acompañado de políticas sociales que intentan mejorar la distribución⁴ (que a su vez afecta el crecimiento); lo cierto es que no medir de la forma adecuada el valor de los efectos crecimiento y desigualdad, así como sus respectivas elasticidades, nos deja en una situación de desventaja a la hora de realizar la evaluación de las políticas públicas aplicadas en la región.

Para ello es conveniente tener en cuenta a la hora de la medición el siguiente modelo de medición de los efectos diferenciales:

Supongamos que θ es un índice de pobreza, que será función de la *línea de pobreza* (z), (hay que tener en cuenta lo que se ha discutido sobre esta medida en el punto anterior) *la renta media y la desigualdad*, que podemos representar a partir de diferentes medidas; siendo las más utilizadas en la literatura sobre el tema la curva de Lorenz y el índice de Gini. Supongamos además que la curva de Lorenz está caracterizada por k parámetros m_1, m_2, \dots, m_k , de tal forma que desplazamientos de la curva de Lorenz son consecuencia de variaciones en dichos parámetros.

Siguiendo a Kakwani (1993), podemos descomponer la variación del índice de pobreza del siguiente modo:

⁴ Para un detalle sobre la realidad de los datos sociales en América Latina véase Sotelsek (2007).

$$d\theta = \frac{\partial\theta}{\partial\mu}d\mu + \sum_{i=1}^k \frac{\partial\theta}{\partial m_i}dm_i, \text{ siendo } \mu \text{ la renta media.}$$

Esta expresión descompone la variación de la pobreza en el impacto del crecimiento sobre la misma, cuando no hay variación en la distribución de la renta y la variación del índice de pobreza, cuando se altera la distribución del ingreso sin haber variaciones en la renta media. Veamos cómo se definen y miden ambos efectos para una determinada medida de pobreza.

Efecto Crecimiento: recordando la expresión de la medida de pobreza proporción de pobres (H): $H = \frac{q}{n}$, siendo q el número de pobres (personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza z) y n el número de personas en la población. El efecto del crecimiento sobre este índice de pobreza se puede representar a través de la elasticidad de dicho índice ante cambios en la renta media.

$$\eta_H = \frac{\partial H}{\partial \mu} \frac{\mu}{H} = -\frac{zf(z)}{H}, \text{ siendo } f(z) \text{ la}$$

función de densidad del ingreso evaluada en la línea de pobreza.

Esta elasticidad es siempre negativa (tal y como era de esperar, pues el crecimiento económico con ausencia de cambios en la distribución del ingreso reducirá la pobreza).

Consideremos ahora la familia de índices de pobreza propuestos por

$$\text{Foster, Greer y Thorbecke (1984): } P_\alpha = \int_0^z \left(\frac{z-x}{z}\right)^\alpha f(x)dx, \text{ siendo } z \text{ la}$$

línea de pobreza y $f(x)$ la función de densidad del ingreso. El parámetro α representa la aversión por la desigualdad. Cuanto más alto es dicho parámetro, más peso se les está dando a los más pobres entre los pobres. En este contexto, se puede demostrar (Kakwani, 1993) que la elasticidad de esta familia de índices con respecto al crecimiento de la renta media es:

$$\eta_{P_\alpha} = \frac{\partial P_\alpha}{\partial \mu} \frac{\mu}{P_\alpha} = -\frac{\alpha[P_{\alpha-1} - P_\alpha]}{P_\alpha}, \text{ para } \alpha \neq 0 \text{ siendo esta elasticidad nega-}$$

tiva pues P_α es una función monótonamente en α .

Efecto Desigualdad: el análisis de este efecto es bastante más complejo que el efecto crecimiento ya que pueden existir cambios positivos y negativos en los niveles de pobreza ante un cambio en la distribución de la renta. Para simplificar, suponemos que la curva de Lorenz se desplaza de acuerdo a la siguiente expresión: $L^*(p) = L(p) - \lambda[p - L(p)]$, que significa que cuando $\lambda > 0$ la curva de Lorenz se desplaza hacia abajo, aumentando la desigualdad. Este desplazamiento de la curva de Lorenz tiene su reflejo en el índice de Gini y puede demostrarse que si, por ejemplo, $\lambda = 0,01$, dicho índice aumentará un 1%. Desarrollar la elasticidad del índice de pobreza H ante una variación de la desigualdad (medida como acabamos de señalar), implica demostrarse que tal variación tendrá el efecto que recoge la siguiente igualdad:

$$z^* = \frac{z + \lambda\mu}{1 + \lambda},$$

Si volvemos sobre la familia de índices de Foster, Greer y Thorbecke, tenemos que la elasticidad de dichas medidas ante un cambio en la distribución del ingreso (sin variación en la renta media) vendrá dada por (Kakwani, 1993):

$$\varepsilon_{P_\alpha} = \eta_{P_\alpha} + \frac{\alpha\mu P_{\alpha-1}}{zP_\alpha}$$

Lo que significa que un aumento en la desigualdad es equivalente a un aumento en la línea de pobreza, todo ello en ausencia de aumento de la renta media. Pero la desigualdad puede afectar la renta y ello implicaba disminución de la pobreza. Como acabamos de ver, tanto la variación de la renta media (crecimiento económico), como la de la desigualdad tienen un efecto sobre la pobreza. Por este motivo, es pertinente preguntarse cuál ha de ser el aumento dicha renta media para que un incremento de la desigualdad no aumente la pobreza. Dicho de otro modo, cabe preguntarse cuál es el *trade-off* entre desigualdad y crecimiento en relación a la pobreza.

Para ello, consideramos la siguiente igualdad: $\frac{d\theta}{\theta} = \eta_{\theta} \frac{d\mu}{\mu} + \varepsilon_{\theta} \frac{dG}{G}$,

donde θ es, como antes, una determinada medida de pobreza. Si suponemos que $\frac{d\theta}{\theta} = 0$, llegamos a la tasa de sustitución entre ingreso medio y desigualdad: $TS = \frac{\partial \mu}{\partial G} \frac{G}{\mu} = -\frac{\varepsilon_{\theta}}{\eta_{\theta}}$ que nos resuelve parcialmente la suma de los dos efectos.

Cómo interpretar la cohesión social

Hay muchas formas de considerar la idea de cohesión social, no solo se refiere a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión de la sociedad, sino también en cómo estos influyen y moldean las percepciones de los individuos ante la sociedad (Ottone, 2007). Los mecanismos son conocidos e incluyen el empleo, los sistemas de educación, el fomento de la equidad y la protección social. En definitiva, medidas de políticas sociales que son cuantificables en la mayor parte de los países. Esta forma de considerar la cohesión social es ciertamente limitada y quizás funciona en países de mayor desarrollo, pero es incompleta a la hora de analizar a los países de menor desarrollo.

En este sentido, un elemento importante para obtener una mayor cohesión social es considerar las valoraciones individuales que incluye cuestiones como: la confianza en las instituciones, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en proyectos colectivos. Todos estos elementos podrían ser considerados en una definición amplia del capital social (CS) que incluye la idea de un nuevo pacto social.

Desde los trabajos pioneros de Putnam (1993, 2000), mucho es lo que se ha avanzado en la definición y explicación de lo que constituye el CS. Sin embargo a la hora de medirlo la cuestión se hace más compleja. El CS supera la idea del fin de la historia (previsible y aburrida) por una visión del futuro con incertidumbre, supera la idea de progreso indefinido para adentrarnos a un mundo con complejidades, contra-

diciones e incertidumbres. Putnam (2000) considera que el CS es el grado de confianza entre los actores de la sociedad, las normas de comportamientos y el grado de asociatividad. Por otra parte, Hirschman (1982) afirma que el CS no disminuye ni se agota con su uso sino que, por el contrario, crece lo que le confiere un interés especial desde el punto de vista del crecimiento.

Ante la pregunta: ¿es el capital social una forma de capital? La respuesta es que sí ya que cumple con ciertas características de la definición de capital: es duradero, flexible, fungible, se complementa con otras formas de capital y proporciona un flujo de servicios que genera rentabilidad económica a quién lo posee. Entre los componentes que encontramos en el CS debemos distinguir: a) los aspectos estructurales que se presentan en el marco de las relaciones interpersonales (estructura y organización social) y b) los aspectos cognitivos que se presenta en la mente de cada persona. De esta forma los tipos de CS puede ser *De unión* (familia), *De vinculación* (compañeros de trabajo, asociación cultural) y *De aproximación* (relaciones asimétricas: profesor-alumno).

El problema fundamental, a la hora de su medición, es que el punto de partida se caracteriza por una *asimetría de información e incertidumbre*. Se trata de estimar el valor de los servicios que provee el capital social, si bien en los países desarrollados su principal virtud es que reduce los costes de transacción; en los países subdesarrollados no reduce demasiado los costes de transacción, ya que los procesos productivos son simples, pero mejora la cohesión social. El CS proporciona una red de protección social de referencia (CS de unión) pero necesita del concurso de otro tipo de capital. Por otra parte el CS tiene entre sus aspectos negativos la exclusión de quién no pertenece al grupo y por ello muchos estudios admiten que la creación de CS puede ser excluyente en sus primeras etapas.

El Banco Mundial, a través del método de residuos, identifica el valor del capital intangible que se descompone en variables correlacionadas y cuyo desafío es construir un índice que permita visualizar que parte del crecimiento se debe a la creación de capital social y que parte de la mejora en la distribución se debe a la acumulación de capital social ambos elementos que, como hemos visto en el punto anterior, explica los niveles de pobreza en la sociedad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y

ausencia de violencia; eficiencia del gobierno; calidad de la acción reguladora del gobierno; cumplimiento de la ley; control de la corrupción.

En definitiva, la cohesión social vista desde el prisma del capital social puede llegar a explicar los factores vinculados a la confianza (relaciones contractuales y entre los agentes sociales que favorece la cooperación y hace que la interacción sea más previsible y fluida), a las redes sociales (generan efectos positivos y refuerzan el sentimiento de pertenencia a la vez que favorece la transmisión de la información) y a las normas de reciprocidad (generan un caldo de cultivo para la confianza donde los juegos cooperativos se suceden sin pausa.).

Por todo lo expuesto parece razonable que, si se quiere avanzar en el concepto de cohesión social, es urgente entender algo más de un componente principal: el capital social.

Consideraciones finales

Intentar un diagnóstico sobre la situación social de América Latina no resulta una tarea sencilla. En primer lugar porque los datos y estadísticas de la región en materia de pobreza absoluta, exclusión y desigualdad no siempre están disponibles y cuando lo están no siempre son fiables. En segundo lugar, hablar de América Latina como un conjunto regional tiene el riesgo de ocultar las importantes diferencias que hay entre los países.

Dicho esto, lo cierto es que en los últimos años se ha escrito bastante sobre los paradigmas y las estrategias de desarrollo que se han llevado a la práctica en la región y, como se menciona en la primera parte de esta comunicación, tanto la estrategia de la CEPAL (economía del desarrollo) como el Consenso de Washington (economía neoclásica) no pudieron revertir la situación social de América Latina. Durante más de 35 años, los niveles de pobreza apenas pudieron superarse. En el año 90, eran muy similares a los niveles del año 60; la desigualdad del ingreso no solo no mejoraba, sino que mantenía el record de ser la región más desigual del planeta y eso que hubo en algunos períodos un crecimiento del PIB más que considerable, pero cuya característica aún (hasta 2003) no se ha superado. Nos referimos a la volatilidad de esa variable que ha generado la ne-

cesidad de buscar alternativas al desarrollo para superar la pobreza que se manifiesta en los últimos años y en conceder mayor importancia a variables institucionales y sociales, cuestiones como el capital social comienzan a ser relevantes en el análisis del desarrollo.

Un segundo aspecto a destacar del trabajo es la idea de encontrar una senda de causalidad entre las variables que afectan el bienestar social, lo cual resulta más complejo de lo que parece y por ello muchas políticas económicas y sociales no logran obtener los beneficios esperados para superar la pobreza. Resulta evidente que el crecimiento es una variable fundamental, pero muchas veces esto se debe realizar a costa de postergar la distribución de la renta; aunque ya parece demostrado que, en ciertos momentos de América Latina, el frenazo del crecimiento vino de la mano de la desigualdad de la renta. Por ello es importante crecer, pero teniendo en cuenta la calidad del crecimiento.

La distribución también parece ser un factor significativo en los índices de pobreza y sobre todo de exclusión social, pero cómo configurar una mejora en una región donde la desigualdad tiene un arraigo estructural. Las políticas sociales destinadas a redistribuir renta no siempre logran su objetivo. Se observa en muchas ocasiones que aun cuando el gasto social mejora, no necesariamente esto mejora la distribución de la renta aunque ayude en primera instancia a mejorar el índice de pobreza absoluta.

Para ello es necesario reflexionar, por encima de lo que muestran los datos estadísticos, sobre la forma de medir la pobreza e intentar buscar coeficientes de las elasticidades que nos permitan inferir los efectos crecimiento y distribución en la pobreza. Solo de esta forma podremos percibir si lo que hacemos ahora será mejor para el futuro en materia de bienestar social.

Bibliografía

- Alesina, A. y Perotti, R. (1994): *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature*. *World Bank Economic Review*, 8(3): 351-372.
- Anderson, W. (1964) "Trickling Down: The Relationship Between Eco-

- nomie Growth and the Extend of Poverty among American Families". *Quarterly Journal of Economics* 78: 511-524
- Atkinson, A.B (1983), *The Economics of Inequality*. Oxford University Press. UK.
- Ayala, L. y Palacio, J.I. (2000): "Hogares de Baja Renta en España: Caracterización y Factores de Cambio", *Economía Aplicada*,
- Azqueta, D. (1996). "Desarrollo y subdesarrollo. Grandes cuestiones de la economía". N.º 11. Madrid, Fundación Argentaria.
- Azqueta, D. y Sotelsek, D. (2007) *América Latina: un modelo de desarrollo agotado*. Ekonomiaz, (en prensa).
- Banco Mundial. (2001) Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza. Washington. D.C.
- _____ (2005): Where Is the Wealth of Nations?: Measuring Capital for the XXI Century. Conference Edition (July 15, 2005). Washington. D.C.
- Berry, A. (2003) Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. *Revista de la CEPAL* N.º 79, pp 101-115. Abril.
- Casilda, R. y Sotelsek, D. (2002): Una reflexión en torno a la situación y perspectivas de América Latina. ICE N.º 799. pp 71-90.
- CEPAL (2002): *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2006): *Panorama Social de América Latina 2005*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- DeGregorio, J. (2006). "Economic growth in Latin American: from de disappointment of the twentieth century to the challengers of de twenty-first". Central Bank of Chile, Working Papers, 377. November.
- Duseberry J. (1949). *Income, saving and the theory of consumer behaviour*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Deninger, K. and Squire, L. (1996). A new data set measuring income inequality. *The World Bank Economic Review*, 10, 3, 561-591.
- Foster J., Geer J. and Thorbecke E. (1984), A class of decomposable po-

- verty measures, *Econometría*, Vol. 52, N.º 3. INE y CEPAL (1996).
- Hirschman, A. (1982). *Shifting Involvements: Private interest and public action*. Princenton Universtiy Press.
- Iglesias, E. (2006). "El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 90, 7-15.
- Kakwani, N. (1993): "Poverty and Economic Growth with Application to Cote D'Ivoire", *Review of Income and Wealth*, Series 39, Number 2, June: 121-139
- Kakwani, N. y Pernía, M. (2000) "What is Pro-poor Growth?", *Asian Development Review*, Vol. 18, N.º 1, 1-16.
- Kuznets, S.(1955). "Economic growth and income inequality". *American Economic Review*, Vol 45, N.º 1.
- Justino, P.Litchfield, J. and Whitehead, L. (2003). The impact of inequality in Latinamerica. University of Sussex. Poverty Reasearch Unit at Sussex, Prus working Paper, 21.
- Morley, S. (2001): The income distribution problem in Latin America and the Caribbean. Libros de la CEPAL N.º 65. Santiago de Chile.
- Nozick, R. (1990). *Anarquía, Estado y Utopía*. México. FCE.
- Ocampo, J.A. (1998): Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la CEPAL* N.º 65 (Agosto).pp 7-14.
- Ottone, E. (2007). Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas-CEPAL-AECI-SEGY.
- Rawls, J. (1985). *Una teoría de la justicia*. México. FCE
- Rodrik, D. (1997). Has Globalization Gone Too Far?, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- _____ (1997a). Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses. Working Paper N.º 6350. NBER: Cambridge.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- _____ (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster

- Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*. Oxford University Press. UK
- Solimano, A. (2005). “Hacia nuevas política sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL* N° 87, pp 45-60. Diciembre.
- Sotelsek, D. (2007). “Exclusión Social y pobreza en América Latina”. *Revista Española del Tercer Sector* N° 5. ene-abr.