

## **Estado, Mercado, Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en América Latina**

Mauricio de Maria y Campos

La política social: combate a la superación de la pobreza y a la desigualdad en tiempos de crisis internacional y crisis estructural.

La crisis que vive América Latina hoy en día es el resultado del impacto que ha tenido sobre la región la crisis internacional- iniciada formalmente en los Estados Unidos en 2008- en que actualmente sigue sumergido el planeta. Pero más importante aún, es el resultado de una crisis crónica y estructural que vive la región como consecuencia de una globalización desigual y de un entorno regional caracterizado por el predominio de las leyes del “libre mercado” y la reducción de papel del estado en la economía y la sociedad, traducido durante las últimas décadas como “el Consenso de Washington”.

Hoy día está claro que este paradigma ha sido puesto en jaque por las nuevas realidades y que la sociedad demanda un cambio profundo que permita recuperar el papel del estado en un contexto de economía mixta en que el sector empresarial, pero también, los trabajadores, el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil puedan desempeñar un papel clave en el futuro desarrollo de la región y en la construcción de sociedades más dinámicas, que combinen un renovado crecimiento de las economías, la inversión y el empleo con mayor equidad, inclusión social y desarrollo sustentable.

Las últimas décadas han confirmado que el mercado es un buen sirviente pero un muy mal amo y que los países menos desarrollados demandan y merecen una más justa globalización.

Frente a la crisis internacional muchos países desarrollados y en desarrollo - incluyendo a algunos de América Latina- han podido adoptar programas contra cíclicos neo keynesianos, con una renovada acción del estado que ha permitido atenuar la recesión

económica e iniciar una temprana recuperación en los niveles de producción y empleo. Este sería el caso de países emergentes como China, India y Brasil.

México, que ha persistido en las superadas formulas pro cíclicas, experimentó durante el 2009 una recesión del más del 7%. La CEPAL ha publicado un documento que muestra país por país, las medidas que se han adoptado. Nadie posee la bola de cristal. Aún hoy día, un año después de estallada la crisis, no sabemos cuán larga y profunda será y que tanto impactara a América Latina. Las posibilidades son altas de una segunda recesión o de mantenerse la actual, con un limitado alivio.

Lo que es claro es que la pobreza, el desempleo y la desigualdad se han agudizado y su deterioro seguramente persistirá durante el 2010, lo que conducirá a que la superación de los problemas ancestrales de nuestra región requieran un plazo mayor del que se hubiera esperado cuando se fijaron en el año 2000 las metas del milenio de la ONU.

En 2008 la pobreza marcaba a un tercio de la población de América Latina: 81 millones de personas, de las cuales 70 millones se caracterizaban como indigentes. Aunque el crecimiento que se generó en la mayor parte de los países de América Latina entre 2002 y 2007 había ayudado a disminuir la pobreza, el gran aumento del precio de los alimentos había producido un leve aumento en la pobreza extrema.

En la región existe una gran variación entre los niveles de pobreza: desde un mínimo en Chile de 14%, seguido de Uruguay, 18.1% y Costa Rica, 19.4%, hasta un máximo de 62% en Nicaragua y 69% en Honduras.

Hasta 2008 todos los países habían disminuido la extrema pobreza y había algunos, como Brasil, Chile y México que ya habían logrado reducirla a la mitad como se estableció en las metas del milenio. En contraste, los países más pobres y vulnerables, como Honduras, Guatemala, Bolivia y Paraguay estaban muy atrasados. Respecto a la pobreza total, solo Brasil y Chile habían alcanzado sus metas.

El descenso de la pobreza tuvo, según el reciente informe del Panorama Social de América Latina de la CEPAL (Nov. 2009), cuatro aliados que operaron con diferente intensidad en distintos periodos:

- Crecimiento económico y con aumentos en las tasas de empleo..
- Mejoras distributivas entre 2002 y 2008
- Notoria expansión del gasto social gracias al crecimiento del PIB y a su prioridad dentro del gasto público
- Impacto demográfico (disminución de la fecundidad, y del tamaño medio de los hogares)

Sabemos también que nuestra región es la más desigual del mundo. En todos los países el decil más rico tiene ingresos muy superiores al 40% más pobre de la población. La menor desigualdad en el ingreso medio se observa en Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Argentina y la más aguda en Colombia, Honduras y Brasil. En la región, los cinco años de crecimiento hasta 2007 habían sido acompañados por una ligera disminución de esa desigualdad en casi todos los países.

#### Panorama social 2009

Los principales impactos de la crisis durante 2009 son alarmantes, según el más reciente Informe de la CEPAL y otras fuentes:

- La crisis financiera mundial resultó en una contracción del PIB regional de entre el 1.5% y el 1.8% en 2009.
- Por primera vez en seis años, la pobreza dejó de caer y se incrementó. En el caso de la indigencia, la tendencia ya se había revertido en 2008 a raíz del alza pronunciada del precio de los alimentos.
- De 2008 a 2009, las personas en situación de pobreza pasaron del 33% al 34.1% y las personas en situación de indigencia aumentaron del 12.9% al 13.7%.

- Se estiman nueve millones más de personas en situación de pobreza y cinco millones más en situación de indigencia.

- La caída del empleo ha sido muy severa, así como el salario promedio, afectando más a las mujeres.

- Ha ocurrido una baja severa en las remesas de migrantes.

- Los jóvenes han sido particularmente afectados, tanto en términos de su inserción en los mercados laborales formales, como en los sistemas de educación y capacitación.

- Para el promedio de los países de la región, el deterioro de 2009 no elimina los logros de los últimos seis años, pero frena y revierte la tendencia. Creció el porcentaje de la población expuesto al riesgo de pobreza, particularmente los niños y las mujeres que son el grupo más vulnerable y cuyo peso se incrementó entre 2002 y 2008.

#### Perspectivas de corto y mediano plazo

El cambio en el escenario de combate a la pobreza y la desigualdad no es meramente coyuntural. El camino se hará cuesta arriba en el mediano plazo debido a:

- Tasas de crecimiento negativas en 2009 y modestas en 2010.

- En muchos países, entre 2010 y 2020 dejará de operar la fase fácil del bono demográfico.

- El gasto social difícilmente se expandirá a tasas similares a las del período 1990-2008, dada la baja capacidad fiscal de casi todos los países.

- Las pugnas distributivas se incrementarán ante un ingreso total que no crece o crece más despacio.

- Se sumarán nuevas demandas sociales a causa del progresivo envejecimiento de la población y el cambiante rol de la mujer.

## Las políticas actuales de protección social

En la región se observan distintas prioridades entre países en cuanto a la asignación del gasto público social como porcentaje del PIB (de 10 a 18 por ciento); la cobertura de pensiones y jubilaciones en áreas urbanas, (entre el 14 y el 64%) y la tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años (entre 64 y 79%).

Lo que sí es generalizada es la creación de programas de transferencias monetarias condicionadas, que ha mejorado el ingreso de los sectores más pobres. Estas transferencias han sido importantes sobre todo en materia de alimentación, salud y educación. Existe un gran margen para ampliar los programas, si se considera que en 2009 alrededor de 190 millones de personas, vivirían en la pobreza y que los programas de transferencias condicionadas benefician actualmente a 101 millones.

Las respuestas frente a la crisis en el 2009 han sido muy variadas Hay gobiernos con fuertes programas contracíclicas como Brasil y Chile y otros muy conservadores como México. En general, se han concentrado en la ampliación de las transferencias en efectivo, y programas de alto impacto para minimizar los efectos en el empleo tales como inversiones en infraestructura y vivienda de interés social.

No obstante, los problemas estructurales permanecen y se agudizan:

- El alto nivel de informalidad en el empleo (los pobres que logran emplearse lo hacen con menor frecuencia en el sector formal, especialmente mujeres)
- La baja afiliación a la seguridad social, que fue pensada en casi todos nuestros países para los trabajadores empleados en el sector formal por lo que un alta proporción de la población no tiene ninguna cobertura de seguridad social ni pensiones, sobre todo mujeres y población rural.

- La mujer tiene menos protección porque muchas de ellas no se insertan en el mercado de trabajo, tienen menores tasas de participación y la carga de trabajo familiar.
- En la mayor parte de la región la población de la tercera edad se encuentra muy vulnerable y tiende a crecer en importancia y a depender crecientemente de la red familiar.

#### Desafíos y propuestas hacia el futuro: repensar la política social

El gran tema que diversos organismos internacionales, regionales y nacionales han planteado recientemente es que urge repensar los sistemas de protección social, que tienen que ocuparse no sólo de los que trabajan en el sector formal, sino también de construir un pilar solidario rumbo a la universalización, donde el papel del estado es fundamental. El principio del ingreso ciudadano universal es un ejemplo de conceptos novedosos que deben explorarse en su viabilidad.

El estado tiene el papel crucial para reducir la pobreza, superar la crisis actual y promover un círculo virtuoso de crecimiento, con inclusión social y desarrollo sustentable.

La historia de lo que se ha hecho hasta la fecha no es muy alentadora. Se requiere un nuevo modelo de desarrollo en que los estados ahorren en los buenos tiempos y gasten más para reactivar la economía en tiempos difíciles, o sea tener políticas contracíclicas. Es a través del crecimiento del ahorro y los niveles de inversión pública y privada que será posible impulsar la producción, el empleo y los salarios. Es también a través de estados más activos que será posible proteger el ingreso de la población con un horizonte de mediano y largo plazo y asegurar que en el futuro se de un crecimiento con distribución simultánea del ingreso, a través de políticas públicas apropiadas que permitan mejorar la demanda de la población de menores ingresos y estimular la solidaridad y la cohesión social.

Para ello es indispensable promover pactos fiscales, y más aún, pactos políticos, económicos y sociales entre los diversos sectores de la población. En América Latina por lo general tenemos cargas impositivas muy bajas, basadas la mayor parte en impuestos indirectos - que mantienen o acentúan la distribución del ingreso y perpetúan la pobreza - y muy reducida carga de impuestos directos, que son los que tienen mayores efectos distributivos. El gasto público requiere ser también reformado y hacerse más eficaz en función de prioridades de crecimiento y bienestar social generalizado y a la vez más transparente, para lograr un mayor compromiso de la sociedad en materia de contribución fiscal.

#### Notas con énfasis estratégico

1- Hacia una nueva sociedad basada en la satisfacción universal de los derechos económicos, sociales y culturales de la población

Es importante retomar la discusión basada en la ética social, más allá de la de los individuos y reflexionar sobre como proceder para asegurar que se satisfacen los derechos económicos y sociales de toda la población.

El reconocimiento de esos derechos por todos los sectores políticos y la incorporación del principio de universalidad en los beneficios sociales es crucial. A diferencia de los derechos civiles y políticos, el ejercicio de los derechos económicos y sociales demanda mayor progreso social e igualdad. Muy lejos de tratarse de una dicotomía entre un desarrollo basado en los derechos y enfoques que dan prioridad al crecimiento económico, se requiere un esfuerzo deliberado y efectivo para lograr el crecimiento económico dentro de un marco de política que promueva la ciudadanía social, al mismo tiempo que contribuya a la estabilidad política (a través del alivio de las diferencias sociales), la democracia (vinculándola a un bienestar social generalizado y la formación de capital humano (gracias a un acceso más amplio a la alimentación, la educación y la salud de calidad).

El respeto de los derechos económicos, sociales y culturales implica una obligación del estado de impulsar una mayor integración en el empleo y la educación de la sociedad.

De la misma manera, en la medida que mejore el grado de igualdad en términos del ejercicio de derechos políticos y de la ciudadanía, mayor será la participación de los grupos marginados o excluidos en los procesos de toma de decisión que influyen sobre las políticas distributivas.

La aplicación de un enfoque basado en derechos humanos conduce al terreno de la exigibilidad. Ya que el disfrute de esos derechos demanda voluntad, capacidad pública, instituciones y recursos, tomará tiempo mejorar su exigibilidad y ésta diferirán de una sociedad a otra. Sin embargo, el hecho de que los derechos se implementen gradualmente no los hace menos obligatorios; de ahí la necesidad de fórmulas institucionales que sirvan de base para las políticas dirigidas a hacer los derechos sociales verdaderamente universales.

Este campo de la acción institucional conlleva algunas preguntas éticas y políticas de gran importancia. ¿Quién decide y cómo, qué beneficios satisfacen plenamente el derecho a la salud y a la educación en sociedades cambiantes donde el estado de la salud de la población, por ejemplo, cambia en la medida en que evoluciona su perfil demográfico y epidemiológico?

¿Cómo establecemos los distintos niveles requeridos de educación y mejoramos su calidad para incrementar las posibilidades de que una persona participe productivamente en la sociedad?

¿Cómo garantizaremos el derecho al empleo en una economía de la información y el conocimiento que está demandando menor fuerza de trabajo y cambiando los patrones de demanda de empleo?



¿Cómo aseguramos que estos servicios sean realmente de calidad, especialmente en el caso de programas sociales cuyos resultados solamente son verificables en el largo plazo?

Finalmente, el combate a la desigualdad exige acciones institucionales afirmativas en beneficio de los grupos marginados. Esto implica subordinar los derechos individuales universales y el principio de igualdad ante la ley a favor del reconocimiento de derechos y beneficios específicos para ciertos grupos sociales que no tienen la voz o los canales para expresarse. Aunque la igualdad de oportunidades es el principio definitorio de la equidad, la gente de diferentes orígenes, niveles de socialización, ubicación geográfica o identidad cultural y lingüística pueden enfrentarse a mayores o menores obstáculos para aprovechar las oportunidades existentes.

Vistas en términos de mercado, las asimetrías en términos de información, calidad de servicios, acceso a redes sociales y costos de oportunidad derivan de diferentes patrones de vida, aún cuando la igualdad de oportunidades sea fortalecida a través de medidas tales como el acceso universal a la educación básica, a la salud o a la seguridad social.

2- Necesidad de un nuevo diálogo orientado a la educación, la investigación sobre políticas públicas y a la acción social vinculada en las universidades jesuitas

La pobreza extendida y la persistente desigualdad, deben llevarnos, en el espíritu de la doctrina social de la Iglesia, del pensamiento ignaciano y del quehacer humanista, a iniciar un nuevo diálogo sobre el papel de las universidades jesuitas en la construcción de una sociedad mas justa, equitativa, incluyente y sustentable.

Ya sea que nos refiramos a la docencia, a la investigación, a la difusión o a intervenciones sociales puntuales, es importante que las instituciones jesuitas de educación superior e investigación contribuyan a una reflexión profunda sobre la situación en que se encuentra la sociedad actual después de un cuarto de siglo en que el paradigma del

predominio de las leyes de mercado, y un estado debilitado, condujeron al estancamiento económico y al deterioro del tejido social.

Frente a la crisis múltiple que vivimos en materia económica, social, de seguridad, educación, salud, medio ambiente y valores, se requiere encontrar nuevos senderos- alejados de los dogmatismos y las intolerancias – y nuevas políticas públicas vinculadas a la sociedad, que promuevan la dignidad humana y conduzcan a la edificación de una sociedad menos consumista y materializada; mas justa y con mayor cohesión social y sustentabilidad ambiental.

Ello no será fácil en medio de una globalización desigual, enajenante y excluyente. Los medios de comunicación y la revolución informática ofrecen grandes oportunidades de diálogo, investigación y solidaridad social, pero también enormes desafíos; paradójicamente se intensifica el diálogo y la acción entre pares ubicados a miles de kilómetros de distancia, al mismo tiempo que persiste la incapacidad para relacionarse con el vecino de barrio, marginado de la nueva sociedad del consumo y de la información.

Pero una nueva mirada y una fortalecida consciencia y voluntad de acción pueden hacer milagros. Los pobres y marginados exigen el derecho de participar y gozar de los bienes materiales, pero también del conocimiento, la cultura y el esparcimiento y de hacer fructificar su capacidad de trabajo en su propia comunidad y en ausencia de oportunidades cercanas, en otras latitudes.

Ellos quieren ser arquitectos de su propio destino y lograr que su clamor de un empleo digno y una sociedad segura y solidaria sea escuchado. A las universidades les toca apoyar esas aspiraciones, impulsando su participación y su organización; fomentando, a través de la información el diálogo y el respeto mutuo; apoyando con investigación sobre políticas públicas, los procesos de conciliación entre los diversos sectores de la sociedad y, hasta donde sea posible, entre estado y mercado.

Para las universidades jesuitas el reto es doble, dado su tradicional compromiso social y su papel de formación de líderes en todos los sectores de la sociedad: gobierno, empresa, trabajadores, academia y sociedad civil. En México estamos logrando avances, a través del Campo Estratégico de Pobreza y Equidad Social - SUJ y de nuestra participación activa regional en las actividades equivalentes de AUSJAL

¿Seremos capaces de enfrentar exitosamente los nuevos retos? La historia lo dirá, pero más vale que comencemos ya.

Los pobres y los marginados de América Latina y del mundo no pueden seguir esperando... Aseguremos que nuestras consciencia y voluntades también se tornen impacientes... ¡constructivamente impacientes en la búsqueda de la libertad, la igualdad y la fraternidad!... dos siglos después del inicio de nuestros procesos de independencia y medio siglo después de la Declaración de los Derechos del Hombre.

Director del Instituto de Investigación Sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social.

Universidad Iberoamericana. Ciudad de México

Enero 29 de 2010.

## Bibliografía Básica

Esping-Andersen, Gosta. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. Octubre 2000.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

- (2009a), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009 (LC/L.3025/Rev.5 . 30), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

- (2008 y 2009) Panorama social de América Latina 2008 y 2009, Santiago, Publicaciones de las Naciones Unidas,

- (2006) La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LG/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.

World Bank: Development and the next generation. Informe del Banco Mundial 2007. Washington, DC

ALADI: Primer foro sobre una dimensión social de la integración en la ALADI, 20 de Mayo de 2008, Montevideo, Uruguay.

Cecchini, Simone: El contexto regional de la política para la superación de la pobreza y la desigualdad en América Latina en Economía y Humanismo. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas-PUCE No. 23, Noviembre 2009. Quito, Ecuador.