

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 02 / 2017

Los desafíos de la desigualdad



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Pensamiento *Iberoamericano*

Los desafíos de la desigualdad

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Pensamiento Iberoamericano no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Imprime
Villena Artes Gráficas

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla / **David Villanueva Lomelí**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / **José Alfonso Esparza Ortiz**

Casa de América / **Santiago Miralles**

CEPAL / **Alicia Bárcena**

FLACSO / **Josette Altmann**

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental) / **Alejandro Werner**

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) / **Héctor**

Hernández Sosa

OCDE / **Ángel Gurría**

OEA / **Luis Almagro**

PNUD (América Latina y Caribe) / **Jessica Faieta**

Real Instituto Elcano / **Emilio Lamo de Espinosa**

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren.

Consejo universitario

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

Un tema de gran debate

Enrique V. Iglesias

6

1 *El problema de la desigualdad*

9

- > Desigualdad en América Latina: mayor equidad, tareas pendientes
Rebeca Grynspan 10
- > Desigualdad y política fiscal en América Latina
Nora Lustig 23
- > Estructura productiva y equidad
José Luis Machinea 37
- > La desigualdad como disolvente del contrato social
Antón Costas Comesaña 47

2 *La cohesión social*

57

- > La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?
Ana Sojo 58
- > Desigualdad y cohesión social: repensar la política pública para la justicia social
Josette Altmann 70
- > Desigualdad y cohesión social: la discriminación social como limitante en El Salvador y Chile
Andras Uthoff 80

3 *Desigualdad, género y raza*

89

- > La igualdad de género y la autonomía de las mujeres en el centro del desarrollo sostenible
Alicia Bárcena 90
- > Género, desigualdad y el contrato social en América Latina y el Caribe: progreso y desafíos
Mayra Buvinic 99
- > O racismo e algunas formas de enfrentá-lo no Brasil
Juca Ferreira 111

4 *La lucha contra la desigualdad* 123

- > El aumento de las desigualdades: ¿qué podemos hacer al respecto?
Michel Camdessus 124
- > La desigualdad en Iberoamérica, una oportunidad para las instituciones públicas
David Villanueva Lomelí y Luis Banck Serrato 132
- > ¿Puede la educación derrotar a la desigualdad?
Eugenio Tironi 149
- > Un modelo de cooperación entre la Unión Europea y América Latina al servicio de la reducción de la desigualdad
Pedro Flores 157

Otras voces 169

- > Contornos de la democracia latinoamericana: dimensiones y dilemas de una geografía desigual
Giuliana Mezza 170

Libros

- > Una mirada sobre América Latina lejos del prestigio social del pesimismo
Daniel Rodríguez Suárez 180

Un tema de gran debate

En este número, *Pensamiento Iberoamericano* ha resuelto abordar la cuestión de la desigualdad. Viejo tema de grandes dimensiones económicas, sociales y políticas que en los últimos años ha venido ganando una creciente relevancia y preocupación de los especialistas.

En el desarrollo de los análisis socioeconómicos del pasado siglo dominó por largo tiempo una visión urgente economicista conocida como la teoría del goteo. Bastaba que creciera la economía para que ella, automáticamente, corrigiera las disparidades de ingreso en las sociedades, sobre todo en las latinoamericanas.

Esa aproximación quedó fuera de reconocimiento cuando la experiencia mostró cómo el crecimiento, especialmente impulsado por el mercado, profundiza la tendencia a la concentración del ingreso con la acumulación en los segmentos altos de la sociedad. Como nos recuerda el lúcido artículo de Josette Altmann, recientes trabajos de Oxfam demuestran que en la actual redistribución de la riqueza, 8 personas disponen de una riqueza superior a la que detenta el 50% más pobre. Esa aproximación a los problemas de la desigualdad ha perdido apoyo y relevancia, aunque recientemente ha sido recuperada por las políticas de la derecha populista que vuelve a prevalecer en ciertos países.

La alta visibilidad que ha alcanzado el tema en las últimas décadas está muy relacionada con la dinámica del crecimiento económico y el crecimiento de las clases medias en los países en vías de desarrollo, como ha sido el caso de los latinoamericanos, muy influidos por la globalización, el aumento de las exportaciones, el ingreso de inversiones externas, las bajas tasas de interés y las políticas internas de distribución social. Pero al mismo tiempo, en países desarrollados

como ocurre con Estados Unidos, las clases medias se han estabilizado en sus ingresos reales, han sido muy afectadas por las crisis financieras, generando un movimiento antiglobalización que amenaza con revivir viejos proteccionismos que creíamos desterrados en favor de una aproximación multilateral al comercio y las inversiones. Mientras que en los países en desarrollo, como los latinoamericanos, la desigualdad ha experimentado algunas ganancias, en los países desarrollados —salvo excepciones—, se han producido grandes acumulaciones de riqueza y de ingresos en el 1% de sus sociedades, generando esos movimientos antiglobalización que acabamos de describir.

La desigualdad pasó a ser un tema de gran debate, no solo por sus implicaciones económicas y sociales, como es su impacto sobre los altos niveles de pobreza, sino también por sus implicaciones en materia de cohesión social y de la capacidad de sostener sistemas democráticos de gobierno con defensa de las libertades fundamentales del individuo.

En las importantes colaboraciones de este número de *Pensamiento Iberoamericano*, hay valiosas contribuciones al papel y la incidencia de la desigualdad sobre la mujer, a la educación, a las políticas redistributivas o las diferencias en la estructura productiva. Ciertamente el tema es mucho más vasto que el que puedan alcanzar estos análisis, pero es una importante invitación a profundizar, en especial en la región iberoamericana, que sigue siendo la región más desigual del planeta. A ello quiere contribuir este número con estas aportaciones.

Enrique V. Iglesias
Director

1

El problema de la desigualdad



Desigualdad en América Latina: mayor equidad, tareas pendientes



Rebeca Grynspan*
Secretaría General Iberoamericana

En un momento en que el resto del mundo se preocupa por la creciente desigualdad, América Latina logró avanzar en la dirección correcta. Pero las medidas que nos ayudaron en el pasado ya no serán suficientes. La desafección actual tiene el potencial de constituirse en el preludio de una verdadera transformación de la forma en que se genera y distribuye el bienestar, en crecientes esferas de libertad y en presencia de una mayor diversidad. Para ello, sin embargo, no basta con temer el descontento. Hay que abordarlo.

Hace poco más de una década, la desigualdad en América Latina era percibida como un mal característico y en cierta manera ineludible, casi un accidente del paisaje. Tristemente reconocida como la región más desigual del mundo, América Latina había experimentado distintas combinaciones entre el crecimiento económico y la distribución de ingresos, salvo la deseada: la economía había crecido junto con la desigualdad y se había contraído sin reducir la desigualdad, pero nunca había crecido con equidad. Ese era el “casillero vacío” de la región, según la expresión del economista chileno Fernando Fajnzylber. La reducción de la pobreza y la desigualdad es el gran logro de la región desde el cambio de siglo. Un logro aún frágil y reversible, pero que ha merecido la atención y el reconocimiento internacional, y que

* Rebeca Grynspan, economista y ex vicepresidenta de Costa Rica, fue elegida Secretaria General Iberoamericana el 24 de febrero de 2014 por los 22 países que conforman la Conferencia Iberoamericana. Inició su mandato el 1 de abril de 2014. Es la primera mujer en ocupar el cargo.

debe ser preservado y profundizado en los años por venir. No obstante, las mismas herramientas que nos sirvieron en el pasado, ya no serán igual de efectivas. Lo que hicimos no es lo único que debemos seguir haciendo.

Este artículo pretende ubicar la conversación sobre la desigualdad en América Latina en el contexto más amplio de la epistemología de la desigualdad, la evolución en nuestro entendimiento sobre sus dinámicas e implicaciones de política pública, y un análisis sobre las principales tendencias de la desigualdad en la región y el mundo, con el interés de informar el debate sobre los pasos a seguir en la ruta hacia sociedades más inclusivas, más sostenibles y más cohesionadas.

El estudio de la desigualdad: una disciplina en evolución

La desigualdad se ha posicionado como un tema de importancia central en las ciencias sociales en las últimas décadas. A pesar de que el interés por entender y explicar la injusta distribución de beneficios en una sociedad se remonta por lo menos a la Ilustración, el estudio de la desigualdad económica ha adquirido creciente prominencia desde inicios de la década de los 80, frente a un agudo incremento de la desigualdad de ingresos en varias economías avanzadas; una mayor disponibilidad de datos para el estudio, que han

desafiado las primeras hipótesis (como la curva de Kuznet), y una comprensión más sofisticada de las distintas dimensiones de la desigualdad, así como de sus componentes no económicos.

De esta forma, trabajos más recientes han abordado la desigualdad entre grupos, o desigualdad *horizontal*, basada en clivajes no económicos como la raza, el género, la ubicación en el territorio, o el estatus social, y no solo la desigualdad *vertical*, es decir, entre niveles de ingreso. Además se ha prestado especial atención a las desigualdades de oportunidades, recordando que los resultados a los que pueden aspirar los individuos no solo dependen de su esfuerzo, sino también de circunstancias que los anteceden y exceden, esto es, las estructuras en que operan y que pueden ser más o menos conducentes a la igualdad.

Se han investigado las diferencias entre desigualdades locales, nacionales y globales, y se han registrado importantes avances en áreas como la valoración subjetiva de la desigualdad, la desigualdad relativa versus la absoluta, la polarización, la movilidad social, las desigualdades dinámicas (a través del tiempo), y la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

El debate no solo incluye distintas formas de pobreza y desigualdad (por ejemplo, absoluta, relativa o multidimensional), sino también

distintas *métricas*. Existe amplia discusión sobre cuáles son los indicadores más adecuados para reflejar las desigualdades, y capturar su efecto en la vida de las personas y en las dinámicas de la sociedad. Entre las mediciones más comunes se encuentran el índice de Gini, el índice de Theil, el índice de Palma, y el índice de Atkinson. Esos mismos indicadores pueden también ajustarse y estandarizarse según población, ingreso versus consumo, entre otros¹. Aunque los indicadores se basen en mediciones objetivas, no son neutrales en el sentido de que sesgan la conversación dependiendo de cuál aspecto de la desigualdad resaltan o soslayan. Esto no es un defecto distintivo del debate sobre la pobreza o la desigualdad, sino uno de los desafíos inherentes a las ciencias sociales, como ya reconocía Max Weber hace más de cien años.

Hecha esta aclaración, es lícito reconocer que uno de los avances más valiosos en la medición de la desigualdad ha sido la comprensión de su carácter multidimensional, esto es, trascender el enfoque en una única variable (como el ingreso o la riqueza), y en su lugar arrojar luz sobre la *interacción* entre las

distintas dimensiones y su nivel de arraigo en las estructuras sociales y económicas. Es ahí en donde se encuentra el núcleo duro de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, pues existen determinados grupos de la sociedad que experimentan exclusión simultáneamente por distintas vías. Esto es, las desigualdades se superponen sobre ciertos individuos y/o colectivos sociales.

Las nuevas categorías no sustituyen las medidas más tradicionales de la desigualdad, sino que las complementan y ayudan a pintar un panorama más comprehensivo de la realidad, capturando mejor la vivencia de los seres humanos y la forma en la que perciben la distribución de beneficios, oportunidades y resultados en su sociedad.

El estado de la desigualdad en el mundo y en América Latina

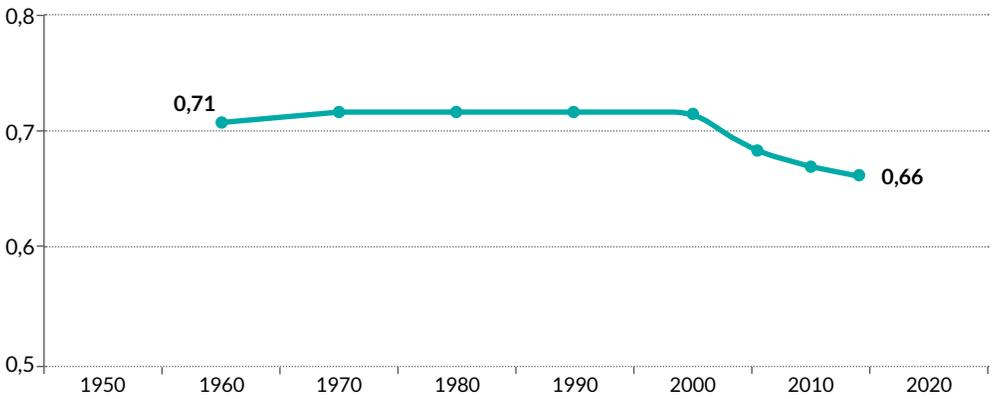
La crisis financiera internacional de 2008-2009, aunada a la revolución en la información, la eclosión de las redes sociales y la mayor visibilidad del fenómeno de la desigualdad a escala global² han suscitado descontento

1. Por ejemplo, aunque América Latina exhibe un coeficiente de Gini mayor al de África Subshariana en términos de ingresos, ambas regiones invierten sus posiciones una vez que se estandarizan las desigualdades por ingreso y las desigualdades por consumo (Jayadev, A., Lahoti, R., & Reddy, S., Who Got What, Then and Now? A Fifty Year Overview from the Global Consumption Income Project, 5 de mayo, 2017). Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2602268

2. Las investigaciones demuestran que los individuos tienden a subestimar el grado de desigualdad en la sociedad (Norton, M., y Ariely, D., Building a Better America - One Wealth Quintile at a Time. Perspectives on Psychological Science, 6(1), 9-12, enero 2011). De la misma manera, las percepciones sobre la movilidad social tienden a ser más elevadas que la realidad objetiva.

Gráfico 1

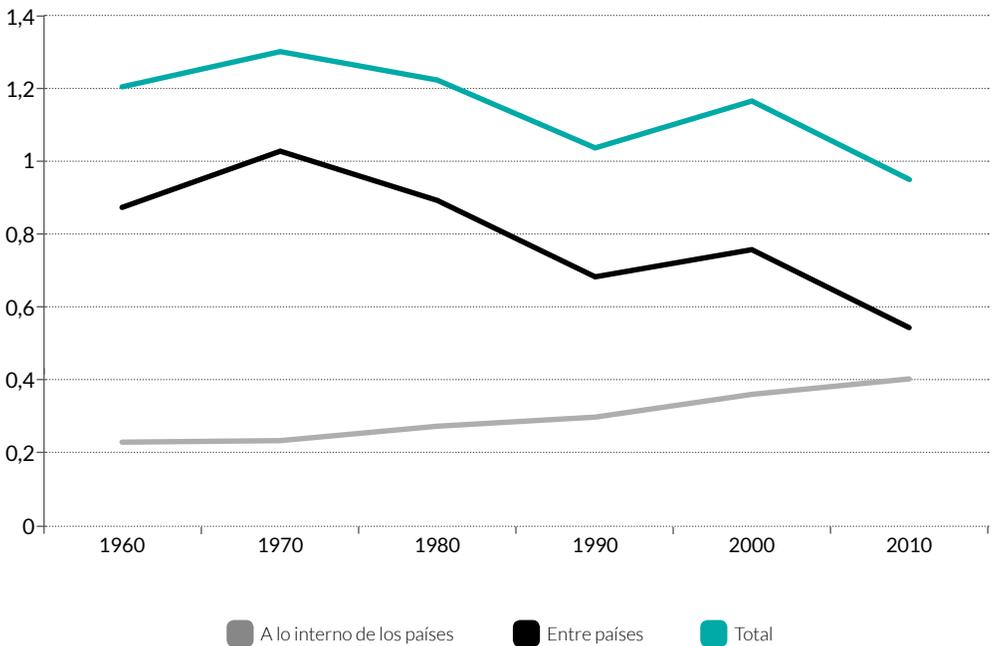
Evolución del coeficiente de Gini global 1960-2013



Fuente: :Elaboración propia con datos de (Jayadev, Lahoti, & Reddy, 2017)

Gráfico 2

Componentes de la desigualdad de ingresos global: desigualdad a lo interno y entre los países, 1960-2010



Fuente: Klasen, S. (Agosto de 2016). What to do about rising inequality in developing countries? PEGNet Policy Brief, 5/2016, 1-4.

e indignación en distintas partes del mundo, con importantes consecuencias en las preferencias políticas y electorales de los votantes. En general, la población es ahora menos tolerante frente al fenómeno de la desigualdad.

La globalización y los cambios tecnológicos han tenido efectos mixtos sobre el fenómeno de la desigualdad.

En la mayoría de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la brecha entre ricos y pobres está en su nivel más alto en los últimos 30 años. En esos países, el 10% más rico de la población gana 9,6 veces más que el 10% más pobre. En la década de los 80, esa relación era de 7:1, subió a 8:1 en los 90 y a 9:1 en los 2000 (*In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD, 2015).

La mayor preocupación de los gobiernos y de las instituciones internacionales en torno al tema de la desigualdad se refleja en la adopción del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10: "Reducir la desigualdad en y entre los países", y la transversalidad del enfoque de desigualdad en toda la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015 por la totalidad de países que integran la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Como puede observarse en el Gráfico 1, y contrario a lo que con frecuencia se asume, la desigualdad de ingresos a nivel global ha decrecido en los últimos 40 años, aunque la desigualdad a lo interno de los países ha venido en aumento (Gráfico 2).

Como se desprende del Gráfico 2, aunque la desigualdad entre países sigue siendo el principal determinante de la desigualdad de ingresos global, ha venido perdiendo importancia relativa frente al sostenido aumento de la desigualdad a lo interno de los países, donde la unidad de análisis son los hogares. Una excepción es América Latina, cuya desigualdad de ingresos disminuyó sensiblemente desde el cambio de siglo, como se verá más adelante, aunque el ritmo de reducción se estancó por la desaceleración económica que experimentó la región a partir del año 2014. No sabemos aún cuál será la tendencia una vez que se procese la información correspondiente a los últimos dos años (los datos más recientes son de 2015).

La globalización y los cambios tecnológicos han tenido efectos mixtos sobre el fenómeno de la desigualdad. Por una parte, la aceleradísima reducción de la pobreza registrada en las últimas décadas es el principal contribuyente de la reducción de la desigualdad de ingresos a nivel global, es decir, la convergencia en el PIB per cápita de los seres humanos considerados en

Tabla 1
Promedio de desigualdad de ingresos a lo interno de los países por región y según coeficiente de Gini, 1990-2013

	1990	2000	2013
	Ponderado por población		
Asia del Este y Pacífico	0,47	0,5	0,5
Europa y Asia Central	0,32	0,35	0,36
América Latina y el Caribe	0,53	0,54	0,48
Oriente Medio y Norte de África	0,55	0,55	0,54
América del Norte	0,37	0,4	0,4
Asia del Sur	0,44	0,44	0,44
África Subsahariana	0,6	0,59	0,56
Mundo	0,45	0,47	0,47

Fuente: Datos de Jayadev, Lahoti y Reddy (2015), *Global Consumption and Income Project*.

su conjunto³. No obstante, y como se indicó, la desigualdad a lo interno de los países también aumentó durante el actual periodo de globalización. Los determinantes nacionales que explican ese aumento varían en distintos contextos, pero incluyen las condiciones económicas de cada país, la distribución de recursos físicos y humanos, la regulación de los mercados laborales, las disparidades regionales y sectoriales, y políticas macroeconómicas, tributarias, de transferencias y sociales que afectan a la desigualdad directa

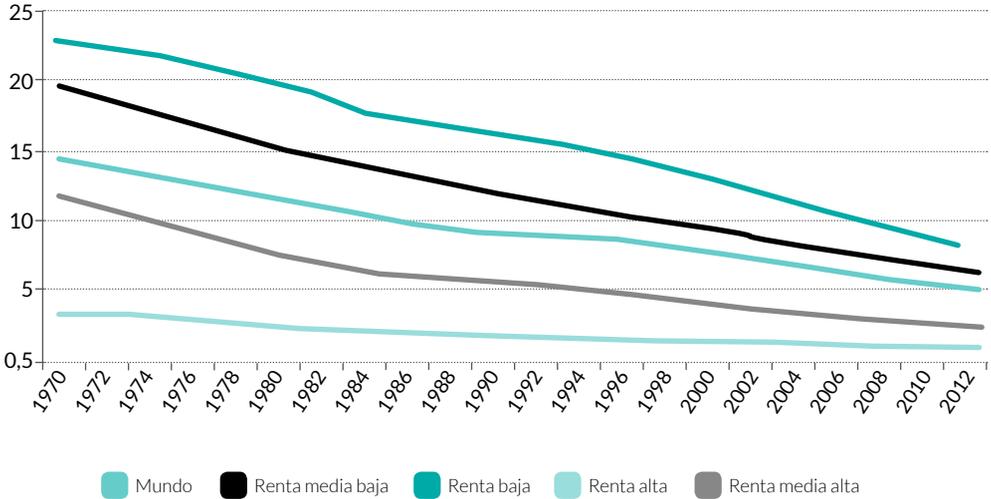
o indirectamente. Muchas de las tendencias se asocian a normas y factores como la estratificación social, la desigualdad política y de acceso al poder, la gobernanza, la demografía y el rol de los movimientos sociales en determinados contextos nacionales (*International Panel on Social Progress Report: Rethinking Society for the 21st Century*, IPSP, en imprenta).

Los datos anteriores reflejan el efecto doble del comportamiento de China, cuya dramática reducción de la pobreza contribuyó a la reducción

3. Entre el año 1990 y el año 2015, la pobreza extrema en el mundo en desarrollo se redujo en dos terceras partes (del 47% de la población al 14%), con más de mil millones de personas cruzando el umbral de los 1,25 dólares al día. En ese mismo periodo, la clase media trabajadora se triplicó, llegando a conformar la mitad de la fuerza laboral del mundo en desarrollo (Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015, PNUD, 2015).

Gráfico 3

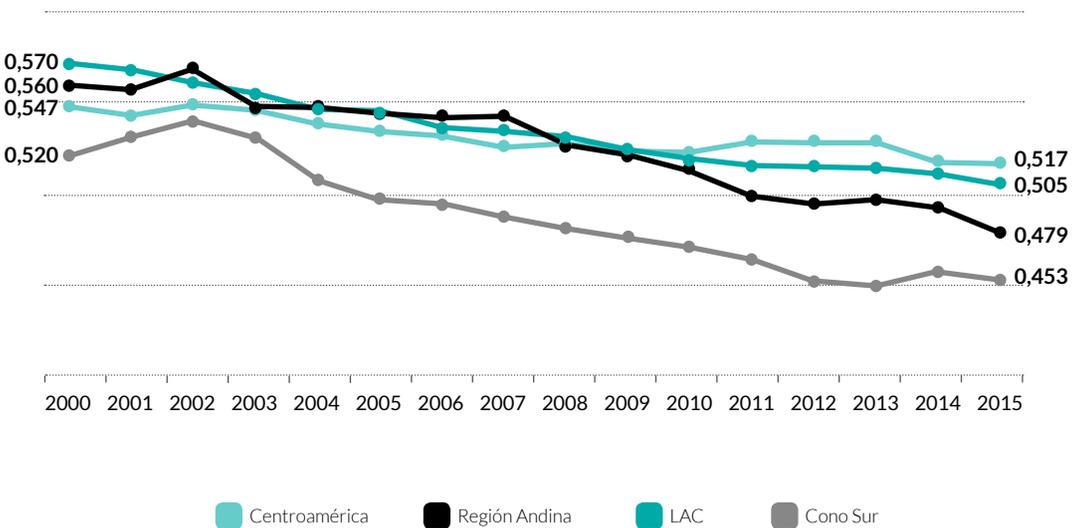
Evolución de la tasa de mortalidad infantil por nivel de ingreso de los países, 1970-2012



Fuente: Roser, M. (2017). Our World in Data, con datos del Banco Mundial.

Gráfico 4

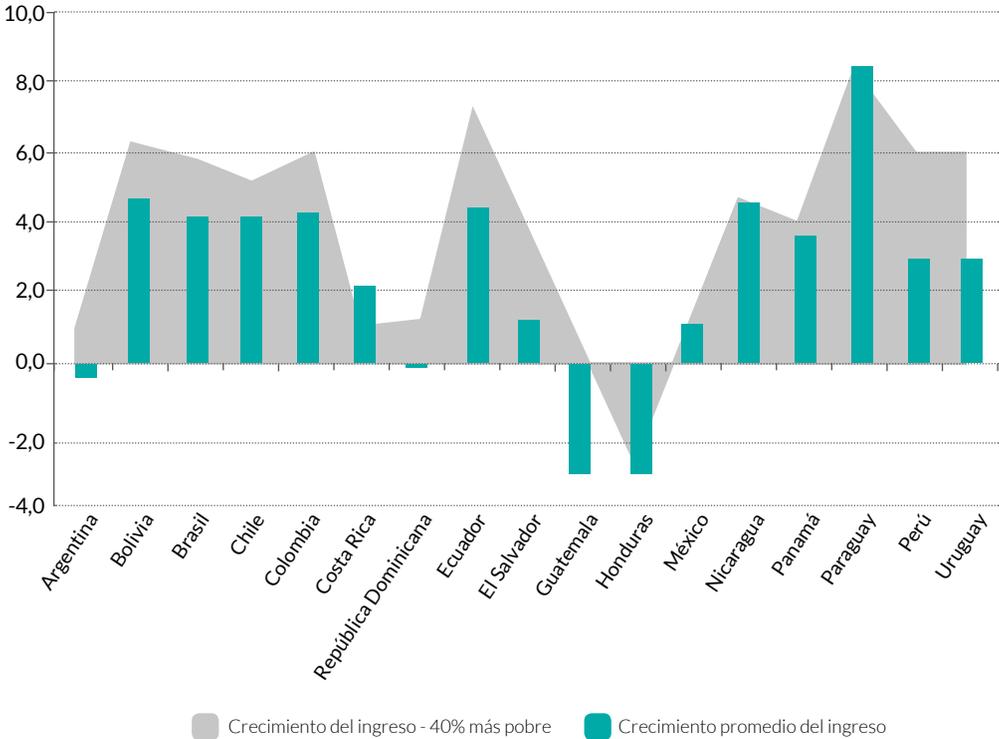
Coefficiente de Gini en América Latina y el Caribe 2000-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank LAC Equity Lab, 2017

Gráfico 5

Crecimiento promedio del ingreso en América Latina versus 40% más pobre, 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de (The World Bank LAC Equity Lab, 2017).

de la desigualdad de ingresos a escala global, pero cuyo aumento de la desigualdad de ingresos a lo interno del país también tuvo incidencia en esa segunda variable. El coeficiente de Gini en China pasó de 0,349 en el año 1995, a 0,533 en el año 2010. No obstante, evidencia reciente sugiere que la desigualdad de ingresos en el gigante asiático puede encontrarse en retroceso, registrando un valor de 0,495 en el año 2014 (Kanbur, R., Wang, Y., & Zhang, X., VOX CEPR's Policy Portal, 15 marzo 2017).

Se desprende de la Tabla 1 cierto nivel de convergencia entre las regiones y los países. Esa convergencia no solo es observable en la desigualdad de ingresos, sino también en estándares de salud y educación. Por ejemplo, el Gráfico 3 muestra la convergencia de los países hacia tasas mucho más bajas de mortalidad infantil, aunque las desigualdades persisten.

Tal y como se mencionó, el comportamiento más atípico en las últimas dos décadas se observa en

América Latina, cuya desigualdad de ingresos ha registrado una caída desde 0,570 en el año 2000 a 0,505 en el año 2015, una reducción a una tasa promedio anual de -0,75% para la región como un todo, con la mayor reducción en la región andina, que vio un descenso en la desigualdad de ingresos cercano al -1% anual.

La evidencia reciente demuestra que la reducción en la desigualdad se explicaría principalmente por ganancias salariales derivadas de la expansión del empleo, incluyendo el aumento en la participación laboral de las mujeres (Grynspan, R., ¿Hacia dónde va América Latina? Fortalezas y Debilidades. En P. A. Martínez Lillo, & J. Estefanía, *América Latina: un nuevo contrato social*, 2016), pero también como consecuencia del poder distributivo de las transferencias públicas y la capitalización de la inversión en educación (Lustig, N. et al. *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*. En K. Basu, J. Stiglitz, & I. E. Association (Ed.), *Inequality and Growth: Patterns and Policy*, 2016).

El aumento en los ingresos favoreció especialmente a los quintiles de menores ingresos de la región. Como se observa en el Gráfico 5, para la mayoría de países en la región, el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población superó el crecimiento promedio del ingreso en esos países.

La experiencia de América Latina demuestra la relación entre la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la necesidad de desarrollar estrategias de política económica específicas para reducir la una y la otra. En el pasado, existió la convicción de que los países debían enfocar sus esfuerzos exclusivamente en combatir la pobreza, pues se estimaba que la desigualdad era mucho más compleja y estructural, y por lo tanto inextricable. Esa falsa dicotomía ha sido puesta en evidencia en América Latina, que en los primeros años del siglo XXI protagonizó un verdadero “pacto por la equidad”, comprendiendo que la desigualdad constituye un obstáculo para el desarrollo humano.

A pesar de lo anterior, América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo, con 10 de los 15 países más desiguales (Dugarova, E. & Gulasan, N., *Global Trends: Challenges and Opportunities in the Implementation of the Sustainable Development Goals*. UNDP and UN Research Institute for Social Development, 2017)⁴. Además de la aún elevada desigualdad de ingresos, persisten también importantes desigualdades horizontales en todos los países latinoamericanos. La tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral se ha estancado en torno a un 53%, mientras casi el

4. Como se indicó en nota 1, América Latina y África Subsahariana intercambian posiciones una vez que la desigualdad se estandariza para tomar en consideración tanto la desigualdad de ingresos como la de consumo.

80% se ubica en sectores de baja productividad (Mujeres: las más perjudicadas por el desempleo. *Nota para la igualdad*(22), CEPAL, 2017). La población indígena y afrodescendiente experimenta barreras sistémicas para acceder a servicios de calidad, sufren niveles de pobreza dos veces más altos que las personas que no pertenecen a esas categorías, y se encuentran infrarrepresentadas en las universidades y en las posiciones de poder (*La matriz de la desigualdad social en América Latina*, CEPAL, 2016).

Es importante poner atención a los componentes no económicos de la desigualdad.

Por eso es importante poner atención a los componentes no económicos de la desigualdad, que juegan un rol fundamental en algunas de estas dinámicas de exclusión. Por ejemplo, una de las áreas en que la región registró peores resultados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue el embarazo adolescente y temprano (*América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*, 2015 CEPAL, 2015). En esta problemática interactúan factores educativos, de información, de empoderamiento, que se relacionan

con las aspiraciones y expectativas de la sociedad sobre las mujeres en condición de vulnerabilidad, y la internalización subjetiva de esas aspiraciones por parte de las propias jóvenes. En muchos casos, el embarazo se convierte en la sustitución del proyecto de vida para mujeres que perciben que no se espera más de ellas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha estudiado también el fenómeno de la transmisión intergeneracional de la desigualdad en América Latina, en donde existe una alta correlación entre padres e hijos en la desigualdad que enfrentan en materia de ingresos, educación, salud y otros indicadores (*Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. PNUD, 2010). Romper ese “determinismo” social debe estar en la base de cualquier agenda de desarrollo en la región.

Al mismo tiempo, los gobiernos latinoamericanos deben revisar su estructura fiscal, tanto impositiva como de gasto. En los países de la OCDE, el coeficiente de Gini cae en torno a 18 puntos porcentuales después de la aplicación de los impuestos. En América Latina, apenas se reduce tres puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa (*Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas*, CEPAL, 2015).

Implicaciones presentes y futuras

Está demostrado que sociedades que exhiben altas tasas de desigualdad enfrentan mayores problemas para crecer de manera sostenida, tienen mayores índices de violencia e inseguridad ciudadana y son más susceptibles a la captura del poder político por parte de grupos de interés, pues las desigualdades económicas y de estatus social se traducen fácilmente en desigualdades de influencia y acceso al poder.

En poblaciones altamente desiguales es muy difícil promover un proyecto común de sociedad.

Pero los efectos de la desigualdad van mucho más allá: en poblaciones altamente desiguales es muy difícil promover un proyecto común de sociedad. La persistente desigualdad de América Latina tiene serias implicaciones sobre la capacidad de los Estados de responder a las nuevas realidades y hacer frente a los desafíos que caracterizan al siglo XXI, incluyendo la Cuarta Revolución Industrial, el calentamiento global, la creciente brecha de productividad frente a economías avanzadas, y el crimen organizado, para mencionar solo algunos de ellos. Al final del día, existen límites para lo que una sociedad

fragmentada puede, conjuntamente, hacer.

Este fenómeno dialoga también con la creciente desafección ciudadana y con los paupérrimos niveles de confianza interpersonal y de confianza en las instituciones que exhibe la región. Más de ocho de cada diez latinoamericanos opina que no es posible confiar en la mayoría de las personas (uno de los índices más altos del mundo), y menos de una tercera parte de la población confía en el Ejecutivo, en el Congreso, en el Poder Judicial o en los partidos políticos, que son las instituciones democráticas por excelencia (Latinobarómetro, 2017). ¿Cómo promover una visión compartida en estas condiciones? ¿Cómo se puede abordar el futuro con un mínimo de coherencia?

Como ocurre con frecuencia, estas dinámicas están vinculadas y se alimentan mutuamente. Parte de la desafección ciudadana con la política, en América Latina y en el mundo, tiene que ver con la percepción de un sistema que reproduce el privilegio y la injusticia. La región debe demostrar que es posible romper esas dinámicas y que las condiciones (la familia, el lugar, el grupo étnico, racial o social) en que nace una persona no determinan, para siempre, su lugar en la sociedad.

Al mismo tiempo, vemos el surgimiento de nuevas fuerzas que tienden a la concentración, como la caída del trabajo como proporción del Producto

Interno Bruto (PIB), los cambios demográficos, el desplazamiento tecnológico y la automatización, la consolidación de desigualdades por asociación afectiva (*assorted matching*), la segregación física en los espacios urbanos, entre otros.

La creciente intolerancia frente a la desigualdad en el mundo puede ser una ventana de oportunidad.

Para dar el próximo paso en la lucha contra la desigualdad, América Latina debe colocarse en la vanguardia de la innovación y la experimentación en políticas de promoción de la movilidad social y de desarrollo productivo, a través de intervenciones pre-mercado, en el mercado y post-mercado. Pre-mercado, igualando el terreno y las capacidades con que los actores ingresan a la economía, por ejemplo asegurando el acceso universal a servicios de salud y educación de calidad. En el mercado, eliminando las barreras que dificultan la participación equitativa de los actores, por ejemplo incorporando políticas de conciliación familia-trabajo que permitan a las mujeres competir en igualdad. Y post-mercado, corrigiendo las fuerzas concentradoras en la economía, por ejemplo a través de la tributación progresiva y los esquemas de protección social.

La discusión es imprescindible. Entre las opciones que actualmente se encuentran sobre la mesa está la de la renta básica universal, nuevas formas de financiar los sistemas de seguridad social, esquemas de garantía de trabajo, herramientas para vincular a las pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor a través de las plataformas digitales, o la creación de un ecosistema que permita el surgimiento y expansión de empresas de cuarto sector, que producen ganancias económicas pero cuyo principal objetivo es la generación de impacto social.

Aunque estas y muchas otras innovaciones merecen consideración y debate, es imprescindible recordar que no existe una fórmula mágica y universal. Las especificidades nacionales deben ser consideradas en el diseño de las políticas públicas, que además deben ser construidas a través de un consenso amplio en la sociedad. Las reformas que no representan un acuerdo estable por parte de una mayoría de actores son reformas más precarias, que están sujetas a riesgos continuos de reversión.

En esta era de la revolución en las comunicaciones y las redes sociales, necesitaremos también una mayor comprensión y un mejor uso de la psicología social. Es indispensable que logremos entender mejor cómo se comportan los individuos y los colectivos sociales, qué rol juegan las emociones y los constructos subjetivos

e intersubjetivos en la transmisión o erradicación de las desigualdades.

Debemos ser capaces de concebir cuáles serán las fuentes de capital social en las próximas décadas. Cuáles serán las redes que habrán de conectar a los individuos y a los grupos, en lugar de distanciarlos. Y cuáles serán las instituciones capaces de generar esos puentes, frente al desprestigio de los partidos políticos y de otros actores políticos y sociales. Un proyecto común de sociedad, una visión compartida de futuro, requiere estabilidad y la capacidad de agregar demandas ciudadanas e imprimirles una dirección de largo plazo.

Las últimas décadas han demostrado que la desigualdad es mucho menos estática de lo que se asumió al principio y que puede cambiar dramáticamente, para bien o para mal. Los gobiernos y la ciudadanía no son impotentes ante

estas fuerzas, sino que tienen cada vez más información y más herramientas para actuar y demandar acción.

América Latina logró finalmente empezar a llenar su casillero vacío: en un momento en que el resto del mundo se preocupa por la creciente desigualdad, logró avanzar en la dirección correcta. Pero las medidas que nos ayudaron en el pasado, ya no serán suficientes.

La creciente intolerancia frente a la desigualdad en el mundo puede ser una ventana de oportunidad. La desafección actual tiene el potencial de constituirse en el prelude de una verdadera transformación de la forma en que se genera y distribuye el bienestar, en crecientes esferas de libertad y en presencia de una mayor diversidad. Para ello, sin embargo, no basta con temer el descontento. Hay que abordarlo.



Desigualdad y política fiscal en América Latina¹

Nora Lustig*
Tulane University

¿Cuál es el impacto de la política fiscal en la lucha contra la desigualdad y la pobreza? Este artículo presenta un análisis comparado de la incidencia de las políticas fiscales en diecisiete países de América Latina.

Introducción

Es bien sabido que América Latina es la región cuyos países detentan los índices más altos de desigualdad en el mundo (López-Calva, L.F, Lustig, N. comps., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution and UNDP, 2010). Uno de los mecanismos más importantes que tiene el Estado para modificar la distribución del ingreso arrojada por las fuerzas del mercado es la política fiscal. Este artículo aplica el método de incidencia fiscal para cuantificar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza en diecisiete países de América Latina alrededor del año 2010 (ver fuentes

* Nora Lustig es Profesora de Economía de Tulane University donde detenta la cátedra Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y dirige el Instituto CEQ (Compromiso con la Equidad). También es fellow no residente del Center for Global Development y del Inter-American Dialogue.

1. Este artículo es una versión actualizada y abreviada de "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina." El Trimestre Económico. No. 335, Julio-Septiembre, 2017 y se basa en los trabajos realizados en el Commitment to Equity (CEQ) Institute en Tulane University. www.commitmenttoequity.org. La autora agradece a Israel Martínez por su valiosa ayuda en la preparación de la versión del artículo. Códigos JEL: D31, H22, I38. Palabras clave: incidencia fiscal, desigualdad, pobreza, impuestos, transferencias, América Latina.

en Cuadro 1, pág. 29). A partir de la información disponible sobre ingresos y consumo de las encuestas de hogares y de las características del sistema fiscal, el método consiste en asignar a cada hogar la carga de los impuestos a la renta y al consumo y los beneficios de las transferencias monetarias, los subsidios al consumo y el gasto en educación y salud. Esto permite cuantificar, para cada país, el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de cada componente del sistema fiscal, así como del sistema en su conjunto. Como la metodología es común, los resultados se pueden comparar entre países.

El análisis aquí presentado se basa en los siguientes estudios de incidencia fiscal realizados en el Instituto de Compromiso con la Equidad (www.commitmentoequity.org) en la Universidad de Tulane: Argentina (Rossignolo, 2018)²; Bolivia (Paz-Arauco, et al., 2014a)³; Brasil (Higgins y Pereira, 2014)⁴; Chile (Martínez-Aguilar, et al., 2018)⁵; Colombia (Meléndez y Martínez, 2015)⁶; Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014a)⁷; Ecuador (Llerena, et al., 2015)⁸; El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, 2018)⁹; Guatemala (ICEFI, 2017a)¹⁰; Honduras (ICEFI, 2017b)¹¹; México (Scott, 2014)¹²; Nicaragua (ICEFI,

2. Rossignolo, Darío. 2018. "Taxes, Expenditures, Poverty, and Income Distribution in Argentina", en *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).

3. Paz-Arauco, Verónica, George Gray-Molina, Wilson Jimenez y Ernesto Yañez. 2014a. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia", en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, Volumen especial, *Public Finance Review* 42, no. 3, pp. 326-345.

4. Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income", en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, Volumen especial, *Public Finance Review* 42, no. 3, pp. 346-67.

5. Martínez-Aguilar, Sandra, Alan Fuchs, Eduardo Ortiz-Juárez, and Giselle del Carmen. 2018. "The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile", en *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University).

6. Meléndez, Marcela y Valentina Martínez. 2015. "CEQ Master Workbook: Colombia. Version: December 17, 2015", Centro de Datos del CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Interamericano de Desarrollo).

7. Sauma, Pablo y Juan D. Trejos. 2014a. "Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa Rica", CEQ Working Paper 18. (Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University y Diálogo Interamericano), Enero.

8. Llerena Pinto, Freddy Paul, María Crisithina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saá Daza y María Andrea Llerena Pinto. 2015. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador", CEQ Working Paper 28 (Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University y Diálogo Interamericano), Febrero.

9. Beneke, Margarita, Nora Lustig y José Andrés Oliva. 2018. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador", en *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).

10. ICEFI, "Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en Guatemala", CEQ Working Paper 50 (Instituto CEQ, Tulane University FIDA e ICEFI), Mayo.

11. ICEFI, "Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en Honduras", CEQ Working Paper 51 (Instituto CEQ, Tulane University FIDA e ICEFI), Abril.

12. Scott, John. 2014. "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System", en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino, John Scott, Volumen especial, *Public Finance Review* 42, no.3, pp. 368-390.

2017c)¹³; Paraguay (Giménez et al., 2017)¹⁴; Perú (Jaramillo, 2014)¹⁵; República Dominicana (Aristy-Escuder, et al., 2018)¹⁶; Uruguay (Bucheli, et al., 2014a)¹⁷ y Venezuela (Molina, 2016)¹⁸.

En los diecisiete países analizados, el sistema fiscal reduce la desigualdad. El orden de magnitud del efecto redistributivo depende del tamaño del Estado y su progresividad. Entre los países que más redistribuyen se encuentran Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay. Los que menos reducen la desigualdad a través de la política fiscal son Guatemala y Honduras. Se comprueba que aun cuando la recaudación sea neutra o incluso regresiva para algunos impuestos, el efecto del sistema en su conjunto es igualador, porque el gasto social más que compensa el efecto regresivo o neutro de los impuestos. Como era de esperar, la redistribución fiscal es menor que la observada en Europa y Estados Unidos.

En términos del impacto de la política fiscal sobre la pobreza, el resultado es algo menos alentador. En la mayor parte de los países, la política fiscal reduce los niveles de pobreza extrema generados por las fuerzas del mercado. Destacan Argentina, Chile y Uruguay. Sin embargo, en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la combinación de impuestos directos e indirectos y transferencias monetarias y subsidios es tal que la incidencia de la pobreza post-fiscal es más alta que la arrojada por las fuerzas del mercado. El efecto negativo del sistema fiscal sobre la población pobre se debe, esencialmente, a la carga de los impuestos al consumo.

El método del análisis de incidencia fiscal

En los diecisiete países aquí analizados se aplica una metodología de incidencia fiscal común con el propósito de

13. ICEFI, "Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en Nicaragua", CEQ Working Paper 52 (Instituto CEQ, Tulane University FIDA e ICEFI), Mayo.

14. Giménez, Lea, María Ana Lugo, Sandra Martínez, Humberto Colman, Juan José Galeano, and Gabriela Farfán. 2017. "CEQ Master Workbook: Paraguay. Version: February 12, 2017," CEQ Data Center (CEQ Institute, Tulane University).

15. Jaramillo, Miguel. 2014. "The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru", en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino y John Scott, Volumen especial, Public Finance Review 42, no.3, pp. 391-412.*

16. Aristy-Escuder, Jaime, Maynor Cabrera, Blanca Moreno-Dodson y Miguel Sánchez-Martín. 2018. "Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic", en *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).*

17. Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Máximo Rossi y Florencia Amabile. 2014a. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay", en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino y John Scott, Volumen especial, Public Finance Review 42, no. 3, pp.413-433.*

18. Molina, Emiro. 2016. "CEQ Master Workbook: Venezuela. Version: November 15, 2016", *Centro de Datos del CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).*

estimar el efecto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza (Lustig, N., comp. *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Brookings Institution e Instituto CEQ, Tulane University, 2018). En esencia, dicho método consiste en asignar la porción de la carga tributaria (en particular, los impuestos a las personas físicas, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al consumo) y de los beneficios del gasto social y los subsidios al consumo que corresponden a cada individuo para poder comparar el ingreso y su distribución antes y después del fisco. La información para llevar a cabo el análisis de incidencia fiscal proviene de combinar los microdatos de encuestas de hogares con la información administrativa sobre los montos y las características del sistema tributario, los programas de transferencias, los sistemas de educación, seguridad social y salud y los esquemas de subsidios al consumo.

Como es lo común en el análisis de incidencia, se comienza por definir los conceptos de ingreso utilizados. Se utilizan cuatro conceptos de ingreso: ingreso de mercado, disponible, consumible y final. Estos conceptos aparecen en el Diagrama 1. El indicador de bienestar es siempre el ingreso por persona. Dado que las pensiones contributivas tienen un componente de ingreso diferido y otro de transferencia, se presentan los resultados para ambos escenarios.

La incidencia del gasto público en educación y salud se calcula asignando a los usuarios de dichos servicios el gasto público promedio.

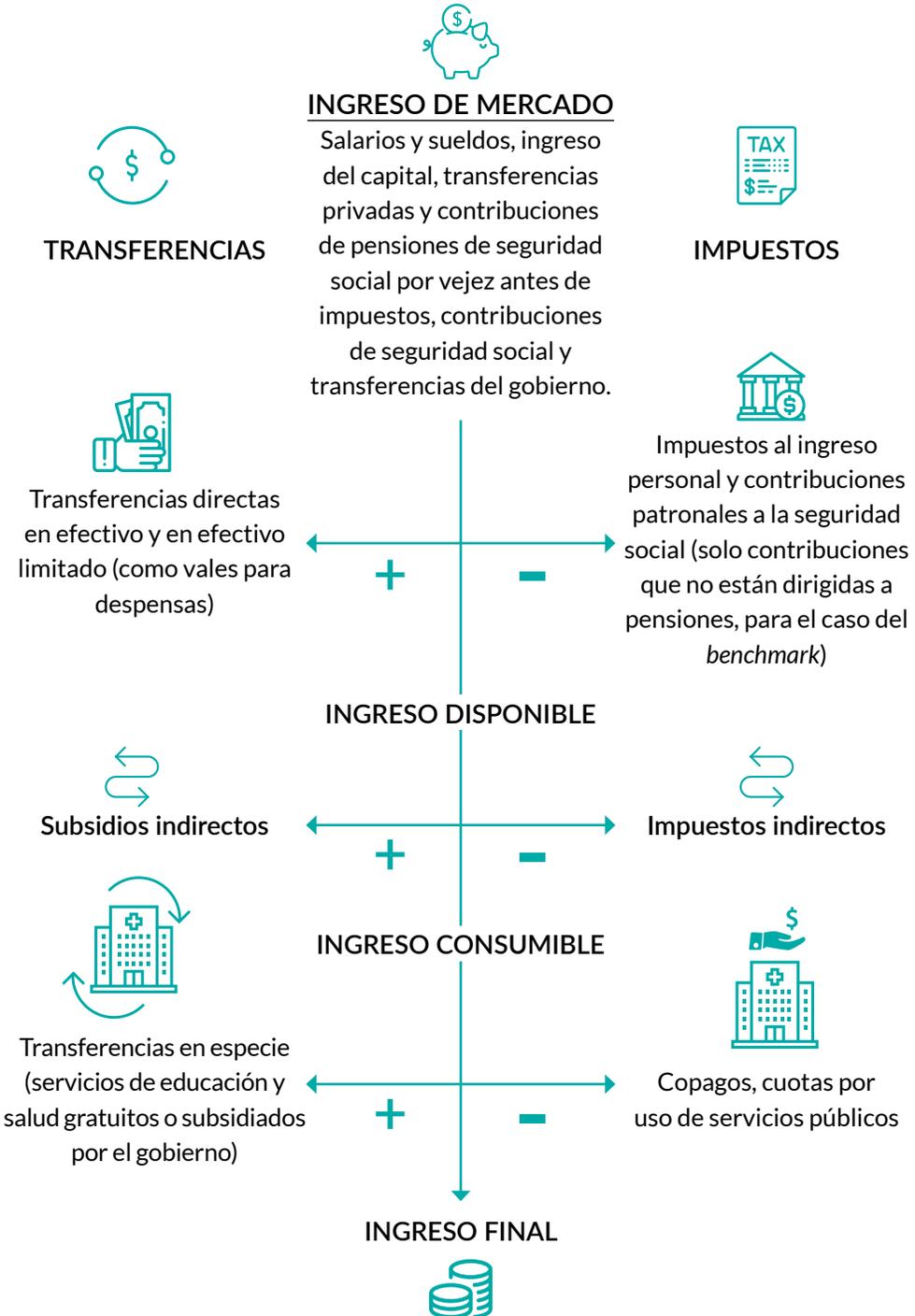
El efecto de la política fiscal sobre la desigualdad: análisis de los resultados

En esta sección, se analiza el efecto redistributivo del sistema fiscal neto sobre la desigualdad medida por el coeficiente de Gini y de las pensiones contributivas sobre la desigualdad del ingreso original (de mercado y de mercado más pensiones contributivas). Asimismo, se compara el efecto redistributivo de los diecisiete países latinoamericanos con los observados en Estados Unidos y la Unión Europea.

En el Cuadro 1 se presentan los coeficientes de Gini para los cuatro conceptos de ingreso presentados en el Diagrama 1. Se le recuerda al lector que el ingreso de mercado mide el nivel de bienestar antes de la política fiscal. El ingreso disponible es el ingreso con que cuenta la persona para adquirir bienes y servicios (y ahorrar) una vez tomados en cuenta los impuestos directos, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias directas. El ingreso consumible mide el valor de los bienes y servicios que el individuo puede consumir cabalmente. Por ejemplo, un mismo nivel de ingreso disponible se convertirá en diferentes niveles de consumo dependiendo del

Diagrama 1

Conceptos de ingreso en el análisis de incidencia fiscal



Fuente: Lustig (2018)

orden de magnitud de los impuestos y subsidios indirectos. El ingreso final incluye el valor del consumo de los servicios de educación y salud pública monetizados al costo de gobierno.

Tal como se comentó más arriba, los resultados se presentan para dos escenarios definidos por el tratamiento de las pensiones contributivas. En uno, las pensiones contributivas son tratadas como ingreso diferido para generar el ingreso original (ingreso de mercado más pensiones) utilizado para ordenar a los individuos y calcular la incidencia de los impuestos, transferencias y subsidios. En el otro, las pensiones contributivas se tratan como cualquier otra transferencia directa.

Como puede observarse, si consideramos el cambio desde el ingreso de mercado hasta el ingreso disponible (o sea, por el efecto de las transferencias e impuestos directos únicamente) Argentina, Uruguay y Brasil (del *más al menos* distributivo de este grupo) son los países que más redistribuyen mediante los impuestos y transferencias directas. Honduras, Colombia y Guatemala (del *menos al más* redistributivo de este grupo), los que menos lo hacen. A pesar de que Brasil redistribuye más, continúa teniendo un nivel de desigualdad medido por el ingreso disponible alto. Es interesante notar que aun cuando Brasil, Honduras y Colombia parten de niveles de desigualdad similares, Brasil redistribuye recursos en mucha

mayor medida que los otros dos países. De la misma manera, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay parten de niveles similares de desigualdad, pero los impuestos y transferencias directas son mucho más redistributivos en Chile y Uruguay y, en menor medida, en México.

Aun cuando Brasil, Honduras y Colombia parten de niveles de desigualdad similares, Brasil redistribuye recursos en mucha mayor medida que los otros dos países.

Cuando se toman en cuenta los efectos de los impuestos y subsidios indirectos, la reducción de la desigualdad se atenúa en Argentina, Bolivia, Guatemala y Uruguay. En el caso de Bolivia, el efecto de los impuestos indirectos netos prácticamente borra el efecto igualador de los impuestos y transferencias directas: el Gini del ingreso consumible es prácticamente idéntico al Gini del ingreso de mercado. El efecto neto de los impuestos y subsidios indirectos, sin embargo, es redistributivo en el resto de los países. Es decir, en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela los impuestos indirectos, o los impuestos indirectos

Cuadro 1a**Efecto del sistema fiscal sobre la desigualdad.**

Índices de Gini: Ingreso de Mercado más pensiones e Ingreso Disponible, Consumible y Final

PENSIONES CONTRIBUTIVAS COMO INGRESO DIFERIDO							
País	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final	Efecto redistributivo: a ingreso disponible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto redistributivo: ingreso consumible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto redistributivo: a ingreso final (cambio en puntos porcentuales)
Argentina (2012)	0.4750	0.4046	0.4105	0.2987	(7.03)	(6.44)	(17.63)
Bolivia (2009)	0.5030	0.4930	0.5028	0.4460	(1.00)	(0.02)	(5.70)
Brasil (2009)	0.5746	0.5430	0.5391	0.4524	(3.16)	(3.54)	(12.21)
Chile (2013)	0.4936	0.4668	0.4641	0.4196	(2.68)	(2.95)	(7.40)
Colombia (2010)	0.5766	0.5687	0.5650	0.5089	(0.79)	(1.16)	(6.77)
Costa Rica (2010)	0.5080	0.4890	0.4860	0.4020	(1.90)	(2.20)	(10.60)
Ecuador (2011)	0.4785	0.4570	0.4457	0.4046	(2.15)	(3.28)	(7.39)
El Salvador (2011)	0.4396	0.4240	0.4197	0.3941	(1.56)	(1.99)	(4.55)
Guatemala (2011)	0.5129	0.5050	0.5058	0.4894	(0.79)	(0.70)	(2.35)
Honduras (2011)	0.5641	0.5566	0.5518	0.5381	(0.74)	(0.1.23)	(2.60)
México (2010)	0.5107	0.4876	0.4809	0.4294	(2.30)	(2.98)	(8.13)
Nicaragua (2009)	0.4818	0.4672	0.4648	0.4347	(1.45)	(1.69)	(4.71)
Paraguay (2014)	0.5216	0.5126	0.5099	0.4733	(0.90)	(1.17)	(4.83)
Perú (2009)	0.5039	0.4937	0.4921	0.4657	(1.02)	(1.18)	(3.82)
República Dominicana (2013)	0.5141	0.5022	0.4921	0.4583	(1.19)	(2.20)	(5.58)
Uruguay (2009)	0.4931	0.4570	0.4616	0.3940	(3.61)	(3.15)	(9.91)
Venezuela (2013)	0.4010	0.3878	0.3805	0.3424	(1.32)	(2.05)	(5.86)
Promedio	0.5031	0.4833	0.4807	0.4324	(1.98)	(2.23)	(7.06)

Fuente: Centro de Datos del Instituto CEQ con base en los siguientes estudios: Argentina (Rossignolo, 2018); Bolivia (Paz-Arauco, et al., 2014a); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar, et al., 2018); Colombia (Meléndez y Martínez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014a); Ecuador (Llerena, et al., 2015); El Salvador (Benke, Lustig y Oliva, 2018); Guatemala (Icefi, 2017a); Honduras (Icefi, 2017b); México (Scott, 2014); Nicaragua (Icefi, 2017c); Paraguay (Giménez et al., 2017); Perú (Jaramillo, 2014); República Dominicana (Aristy-Escuder, et al., 2018); Uruguay (Bucheli, et al., 2014a) y Venezuela (Molina, 2016). Ver notas p. 19

Cuadro 1b

Efecto del sistema fiscal sobre la desigualdad

Índices de Gini: Ingreso de Mercado e Ingreso Disponible, Consumible y Final

PENSIONES CONTRIBUTIVAS COMO TRANSFERENCIA DIRECTA							
País	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final	Efecto redistributivo: a ingreso disponible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto redistributivo: ingreso consumible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto redistributivo: a ingreso final (cambio en puntos porcentuales)
Argentina (2012)	0.5018	0.4038	0.4097	0.2975	(9.80)	(9.21)	(20.43)
Bolivia (2009)	0.5025	0.4930	0.5028	0.4460	(0.95)	0.03	(5.65)
Brasil (2009)	0.5933	0.5441	0.5405	0.4521	(4.92)	(5.28)	(14.12)
Chile (2013)	0.5028	0.4668	0.4640	0.4195	(3.61)	(3.88)	(8.34)
Colombia (2010)	0.5720	0.5670	0.5632	0.5063	(0.50)	(0.88)	(6.57)
Costa Rica (2010)	0.5120	0.4880	0.4850	0.4000	(2.40)	(2.70)	(11.20)
Ecuador (2011)	0.4823	0.4521	0.4409	0.4002	(3.02)	(4.15)	(8.34)
El Salvador (2011)	0.4369	0.4240	0.4197	0.3941	(1.29)	(1.72)	(4.28)
Guatemala (2011)	0.5114	0.5031	0.5039	0.4874	(0.84)	(0.75)	(2.41)
Honduras (2011)	0.5612	0.5563	0.5515	0.5377	(0.49)	(0.97)	(2.35)
México (2010)	0.5087	0.4876	0.4807	0.4292	(2.11)	(2.81)	(7.96)
Nicaragua (2009)	0.4820	0.4680	0.4657	0.4353	(1.39)	(1.63)	(4.66)
Paraguay (2014)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Perú (2009)	0.5025	0.4930	0.4914	0.4640	(0.95)	(1.12)	(3.85)
República Dominicana (2013)	0.5141	0.5021	0.4921	0.4583	(1.19)	(2.20)	(5.58)
Uruguay (2009)	0.5281	0.4541	0.4590	0.3855	(7.40)	(6.91)	(14.26)
Venezuela (2013)	0.4108	0.3869	0.3795	0.3409	(2.39)	(3.13)	(6.99)
Promedio	0.5077	0.4806	0.4781	0.4284	(2.70)	(2.96)	(7.93)

Notas de Cuadros 1a y 1b: El año para el cual se realizó el análisis está entre paréntesis. Para las definiciones de los conceptos de ingreso ver Diagrama 1 y el texto correspondiente. El signo negativo implica una reducción de la desigualdad. Los números con signo positivo (resaltado) indican un aumento de la desigualdad. El coeficiente de Gini para Chile está estimado con el ingreso total. Las cifras oficiales de desigualdad en Chile se calculan con ingreso monetario, que es igual al ingreso total, menos la renta imputada.

combinados con los subsidios indirectos, reducen el coeficiente de Gini del ingreso consumible por encima del Gini para el ingreso disponible. Parte de este efecto, aunque puede resultar sorprendente, se debe en cierta medida al supuesto incluido en varios de los análisis de que los hogares rurales y el sector informal prácticamente no pagan impuestos indirectos, especialmente el IVA.

Cuando se toma en cuenta el efecto del valor monetizado del gasto en salud y educación, la reducción de la desigualdad es la más importante en orden de magnitud.

Cuando se toma en cuenta el efecto del valor monetizado del gasto en salud y educación, la reducción de la desigualdad es la más importante en orden de magnitud. Esto no debe sorprender dado que estamos midiendo el efecto por el costo promedio para el gobierno de proveer el servicio. Para el escenario en que las pensiones contributivas son tratadas como ingreso diferido, el promedio simple de la caída en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso final es de 7,1 puntos porcentuales mientras que la caída del Gini del ingreso de mercado al ingreso disponible y del Gini del ingreso

de mercado al ingreso consumible es de 2 y 2,2 puntos porcentuales, respectivamente. Los países que más redistribuyen cuando se contemplan todos los gastos e impuestos (incluidos en el análisis) son Argentina, Brasil y Costa Rica (del que más al que menos redistribuye de este grupo), y los que menos, Guatemala, Honduras y Perú (del que menos al que más redistribuye de este grupo). Cuando se consideran las pensiones contributivas como transferencia directa, el promedio simple de la caída en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso final es de 7,9 puntos porcentuales mientras que la caída del Gini del ingreso de mercado al ingreso disponible y del Gini del ingreso de mercado al ingreso consumible es de 2,7 y 3,0 puntos porcentuales, respectivamente. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil y Uruguay y los que menos continúan siendo Honduras, Guatemala y Perú (en orden ascendente). El patrón de disminución de la desigualdad es similar en los dos escenarios: pensiones como ingreso diferido o pensiones como transferencia. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela, el efecto redistributivo es mayor (y considerablemente mayor sobre todo en Argentina y Uruguay) cuando las pensiones se consideran una transferencia, pero menor en Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua. Es decir, en estos seis países, el efecto de las pensiones

Cuadro 2a

Política fiscal y reducción de la pobreza: efecto de los impuestos directos e indirectos, las transferencias y los subsidios indirectos.

Línea de pobreza a 2,5 dólares PPA diarios (PPA: poder de paridad adquisitiva de 2005)

PENSIONES CONTRIBUTIVAS COMO INGRESO DIFERIDO					
País	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso disponible: cambio en %	Ingreso consumible: cambio en %
Argentina (2012)	4.7%	1.8%	3.0%	-61%	-35.4%
Bolivia (2009)	19.6%	17.6%	20.2%	-10.4%	3.3%
Brasil (2009)	16.8%	13.1%	16.0%	-22.0%	-4.7%
Chile (2013)	2.8%	1.2%	1.3%	-58.4%	-51.8%
Colombia (2010)	20.3%	18.9%	18.5%	-7.0%	-9.0%
Costa Rica (2010)	5.4%	3.9%	4.2%	-27.8%	-22.2%
Ecuador (2011)	10.8%	7.7%	7.0%	-28.7%	-35.0%
El Salvador (2011)	19.2%	17.3%	19.1%	-10.1%	-0.8%
Guatemala (2011)	33.3%	32.3%	35.1%	-2.8%	5.4%
Honduras (2011)	25.1%	24.2%	25.2%	-3.3%	0.5%
México (2010)	12.6%	10.7%	10.7%	-14.9%	-15.1%
Nicaragua (2009)	27.0%	26.8%	28.1%	-0.7%	4.1%
Paraguay (2014)	7.3%	6.0%	6.1%	-17.6%	-16.8%
Perú (2009)	15.2%	14.0%	14.5%	-7.3%	-4.4%
República Dominicana (2013)	19.5%	18.2%	19.5%	-6.5%	-0.2%
Uruguay (2009)	5.0%	1.4%	2.5%	-71.4%	-51.1%
Venezuela (2013)	13.3%	15.2%	15.0%	-6.9%	-8.0%

(cambio en la incidencia de la pobreza de ingreso de mercado más pensiones (izquierda) e ingreso de mercado (derecha) a ingreso disponible e ingreso consumible, para pensiones contributivas como ingreso diferido y como transferencia directa, en %)

Fuente y notas: ver Cuadro 1.

en el sistema en su conjunto es desigualador, mientras en República Dominicana es neutro.

Una pregunta de particular interés es si las pensiones contributivas —por sí solas— tienen un efecto igualador o desigualador. La respuesta no es uniforme. En Argentina, Brasil y Uruguay, el efecto es igualador y tiene un orden de magnitud significativo.

En Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela el efecto es igualador pero pequeño. En el resto de los países, el efecto es desigualador, pero relativamente pequeño. Estos resultados son importantes porque indican que no se puede afirmar de manera general que las pensiones contributivas en América Latina son regresivas y desigualadoras.

Línea de pobreza a 2,5 dólares PPA diarios (PPA: poder de paridad adquisitiva de 2005)

PENSIONES CONTRIBUTIVAS COMO TRANSFERENCIA DIRECTA					
País	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso disponible: cambio en %	Ingreso consumible: cambio en %
Argentina (2012)	8.5%	1.8%	3.1%	-78.5%	-64.1%
Bolivia (2009)	20.0%	17.6%	20.2%	-12.2%	1.2%
Brasil (2009)	23.0%	13.5%	16.5%	-41.5%	-28.1%
Chile (2013)	3.4%	1.2%	1.3%	-66.3%	60.9%
Colombia (2010)	21.7%	18.9%	18.5%	-12.6%	-14.6%
Costa Rica (2010)	6.8%	3.9%	4.4%	-42.6%	-35.3%
Ecuador (2011)	12.2%	7.7%	7.0%	-36.3%	-42.0%
El Salvador (2011)	20.2%	17.3%	19.1%	-14.3%	-5.4%
Guatemala (2011)	33.3%	32.5%	35.3%	-2.5%	6.2%
Honduras (2011)	25.1%	24.2%	25.2%	-3.3%	0.5%
México (2010)	13.3%	10.7%	10.7%	-19.8%	-20.0%
Nicaragua (2009)	27.3%	27.1%	28.5%	-0.7%	4.3%
Paraguay (2014)	nd	nd	nd	nd	nd
Perú (2009)	15.5%	14.1%	14.5%	-9.1%	-6.1%
República Dominicana (2013)	19.5%	18.2%	19.5%	-6.6%	-0.2%
Uruguay (2009)	8.4%	1.5%	2.7%	-81.9%	-68.0%
Venezuela (2013)	19.9%	15.4%	15.3%	-22.4%	-23.1%

Fuente y notas: ver Cuadro 1.

¿Cómo se comparan los diecisiete países latinoamericanos analizados aquí con el grado de redistribución fiscal que ocurre en la Unión Europea (EUROMOD) y Estados Unidos (Higgins et al., “Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States”, *Review of Income and Wealth* 62, 2016)? El efecto redistributivo de los impuestos y transferencias

directos es considerablemente mayor en los países de la Unión Europea y, en menor medida, en Estados Unidos. En los países de América Latina, el efecto redistributivo es relativamente similar en ambos escenarios: 2 puntos porcentuales cuando las pensiones son parte del ingreso original y 2,7 puntos porcentuales cuando las pensiones se consideran una transferencia.

Cuadro 2b

Política fiscal y reducción de la pobreza: efecto de los impuestos directos e indirectos, las transferencias y los subsidios indirectos.

Línea de pobreza a 4 dólares PPA diarios (PPA: poder de paridad adquisitiva de 2005)

PENSIONES CONTRIBUTIVAS COMO INGRESO DIFERIDO					
País	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso disponible: cambio en %	Ingreso consumible: cambio en %
Argentina (2012)	12.3%	7.3%	12.5%	-41%	1.6%
Bolivia (2009)	32.5%	30.7%	33.9%	-5.6%	4.4%
Brasil (2009)	28.8%	26.3%	31.1%	-8.5%	8.1%
Chile (2013)	7.5%	4.4%	5.7%	-41.2%	-24.2%
Colombia (2010)	36.3%	35.5%	35.5%	-2.1%	-2.3%
Costa Rica (2010)	10.8%	9.3%	11.1%	-13.9%	2.8%
Ecuador (2011)	24.2%	21.1%	20.4%	-13.9%	-15.7%
El Salvador (2011)	39.3%	38.3%	40.8%	-2.7%	3.8%
Guatemala (2011)	58.5%	58.3%	60.9%	-0.4%	4.1%
Honduras (2011)	39.7%	39.0%	41.60%	-1.7%	4.9%
México (2010)	24.7%	23.1%	23.8%	-6.2%	-3.5%
Nicaragua (2009)	50.1%	50.7%	52.5%	1.0%	4.8%
Paraguay (2014)	16.3%	14.5%	14.6%	-10.8%	-10.2%
Perú (2009)	28.6%	27.8%	28.7%	-2.7%	0.4%
República Dominicana (2013)	37.0%	35.9%	37.7%	-2.9%	1.9%
Uruguay (2009)	11.4%	6.6%	8.9%	-42.0%	-21.8%
Venezuela (2013)	34.0%	33.9%	34.7%	-0.4%	2.0%

(cambio en la incidencia de la pobreza de ingreso de mercado más pensiones (izquierda) e ingreso de mercado (derecha) a ingreso disponible e ingreso consumible, para pensiones contributivas como ingreso diferido y como transferencia directa, en %)

Fuente y notas: ver Cuadro 1.

No es el caso para los países de la Unión Europea donde la diferencia es enorme: 7,7 y 19,1 puntos porcentuales, respectivamente. En Estados Unidos, la diferencia es menos dramática: 7,2 y 11,2 puntos porcentuales, respectivamente. Estos resultados son indicativos de la tremenda importancia que tiene el supuesto sobre el tratamiento de las pensiones cuando se compara

el efecto redistributivo de los países en desarrollo con el de los países avanzados. Si las pensiones contributivas se consideran un ingreso diferido, el efecto redistributivo es solo cuatro veces mayor en la Unión Europea. Sin embargo, el efecto redistributivo es casi seis veces mayor cuando las pensiones contributivas se consideran una transferencia.

Línea de pobreza a 4 dólares PPA diarios (PPA: poder de paridad adquisitiva de 2005)

PENSIONES CONTRIBUTIVAS COMO INGRESO DIFERIDO					
País	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso disponible: cambio en %	Ingreso consumible: cambio en %
Argentina (2012)	17.3%	7.3%	12.5%	-58%	-27.8%
Bolivia (2009)	33.1%	30.7%	33.9%	-7.5%	2.4%
Brasil (2009)	35.9%	27.1%	31.7%	-24.6%	-11.7%
Chile (2013)	8.9%	4.4%	5.7%	-50.8%	-36.5%
Colombia (2010)	38.6%	35.8%	35.6%	-7.2%	-7.7%
Costa Rica (2010)	13.1%	9.6%	11.7%	-26.7%	-10.7%
Ecuador (2011)	26.2%	21.3%	20.6%	-18.8%	-21.3%
El Salvador (2011)	40.4%	38.3%	40.8%	-5.2%	1.1%
Guatemala (2011)	58.5%	58.5%	61.3%	-0.1%	4.8%
Honduras (2011)	39.9%	39.0%	41.6%	-2.2%	4.4%
México (2010)	26.0%	23.1%	23.8%	-11.0%	-8.6%
Nicaragua (2009)	50.8%	50.9%	52.8%	0.3%	4.0%
Paraguay (2014)	nd	nd	nd	nd	nd
Perú (2009)	29.3%	27.8%	28.7%	-4.9%	-1.7%
República Dominicana (2013)	37.0%	35.8%	37.6%	-3.1%	1.8%
Uruguay (2009)	17.4%	7.4%	10.1%	-57.4%	-42.1%
Venezuela (2013)	38.4%	34.5%	35.5%	-10.2%	-7.6%

Fuente y notas: ver Cuadro 1.

El efecto de la política fiscal sobre la pobreza: análisis de los resultados

El efecto sobre la pobreza se analiza solo para el ingreso disponible y el ingreso consumible ya que el ingreso final no puede compararse con las líneas de pobreza existentes porque éstas no contemplan el ingreso mínimo que debieran tener las personas

si hubieran de adquirir a costo de gobierno los niveles básicos de salud y educación.

El Cuadro 2 presenta la incidencia de la pobreza para los tres conceptos de ingreso de interés —de mercado, disponible y consumible—, con las líneas de pobreza internacionales (utilizadas por el Banco Mundial) de 2,50 y 4 dólares diarios en poder de

paridad adquisitiva (PPA) de 2005 (consideradas representativas, respectivamente, de las líneas de pobreza extrema y moderada en la región) y para los dos escenarios de las pensiones contributivas. Como puede observarse, la combinación de impuestos directos e indirectos, transferencias directas y subsidios indirectos reduce la pobreza extrema en trece de los diecisiete países. Sin embargo, un resultado preocupante es que la incidencia de la pobreza para el ingreso consumible es mayor que la incidencia para el ingreso de mercado en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Nótese que esto se presenta aun cuando en estos países el sistema fiscal reduce la desigualdad (Cuadro 1).

Conclusiones

Los principales resultados del análisis de incidencia para los diecisiete países latinoamericanos aquí considerados se pueden resumir como sigue.

La región latinoamericana presenta una gran heterogeneidad en el tamaño del Estado y en la capacidad de utilizar al fisco para reducir la desigualdad y la pobreza. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay; los que menos, Guatemala y Honduras. Es interesante notar que aun cuando Brasil, Honduras y Colombia parten de niveles de desigualdad similares, Brasil redistribuye recursos en mucha

mayor medida que los otros dos países. De la misma manera, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay parten de niveles similares de desigualdad, pero los impuestos y transferencias directas son mucho más redistributivos en Chile y Uruguay y, en menor medida, en los otros. A pesar de que Brasil se encuentra en el grupo de países que redistribuye más, continúa teniendo un nivel de desigualdad post-fiscal alto.

La política fiscal reduce la pobreza extrema (monetaria) en trece de los diecisiete países. Sin embargo, la incidencia de la pobreza después de impuestos, subsidios y transferencias monetarias (ingreso consumible) es mayor que la incidencia para el ingreso de mercado en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, aun cuando en estos cuatro países, la política fiscal reduce la desigualdad.

En algunos países, el peso de los impuestos al consumo es tal que una proporción de la población pobre es pagadora neta al sistema fiscal (antes de recibir las transferencias en especie en educación y salud). Los gobiernos deberían examinar si este efecto no deseable podría ser evitado, o por lo menos disminuido, a través de incrementos en las transferencias monetarias focalizadas y/o reducción de los impuestos al consumo que son particularmente onerosos para la población pobre.



Estructura productiva y equidad



José Luis Machinea*
Economista y político

El debate sobre la relación entre crecimiento y equidad debe abordar, necesariamente, el análisis de la estructura productiva. Hoy, la prioridad de la modernización productiva en América Latina debe ser impulsar el crecimiento, pero también desarrollar los medios para aprovecharlo, con los distintos instrumentos que posee el Estado, y mejorar la equidad.

Introducción

La importancia de la estructura productiva para el crecimiento y la equidad y, a la inversa, la importancia que tiene la equidad para avanzar hacia una estructura productiva más moderna, han sido motivo de grandes debates entre los hacedores de políticas y los investigadores de las ciencias sociales durante décadas. En este trabajo pondremos el énfasis en la primera de estas relaciones y, en particular, en el efecto que tiene la estructura productiva en la equidad. La cuestión que nos ocupa es relevante para los países de América Latina como consecuencia del impacto del cambio en la composición de la demanda y la oferta mundial en el precio de los bienes primarios, y de éstos en las exportaciones y la estructura productiva de la región.

* Ha sido presidente del Banco Central de la República Argentina (1986-1989) y Ministro de Economía (1999-2001).

Al respecto vale la pena recordar que América Latina y, en especial, América del Sur y México, es una región que concentra el 14,7% de los recursos naturales del mundo, una proporción que excede su participación en el producto bruto mundial (8%). Es a partir de esa realidad que un aumento en el precio de las *commodities* primarias e industriales genera ciertas ventajas relativas para la región, una percepción que se acentúa considerando la gran dependencia que las exportaciones tienen de estos bienes. Esa dependencia, fuente de problemas en el largo plazo, ha servido en los años 2003-2012 para morigerar la relevancia de la restricción externa en varios países.

Sin embargo, el mayor peso de los bienes primarios ha vuelto a traer a colación la importancia de las características de la estructura productiva para el crecimiento y la equidad en el largo plazo. Este ha sido un tema de especial relevancia para los “padres del desarrollo” desde la década de 1940, el estructuralismo latinoamericano y, más cerca en el tiempo, para la bibliografía vinculada con la “enfermedad holandesa” y la “maldición de los recursos naturales”.

Hay cuatro mecanismos principales a través de los cuales la estructura productiva puede afectar a la equidad.

1. En primer lugar, una estructura productiva poco diversificada y, en especial, la concentración de las

exportaciones en un conjunto acotado de bienes primarios suelen generar mayor volatilidad macroeconómica, lo que afecta negativamente al crecimiento y la equidad.

2. En segundo lugar, diferentes estructuras productivas demandan distintos tipos de trabajo, tanto por la intensidad de la mano de obra requerida, como por el distinto peso de los trabajadores calificados y no calificados demandados.

3. En tercer lugar, es probable que distintos tipos de estructuras productivas generen diferentes concentraciones de la propiedad, con su correlato en la distribución del ingreso. El caso usualmente mencionado es el de la propiedad de la tierra.

4. En cuarto lugar, las características de la estructura productiva y su proceso de transformación han ocupado un papel protagónico en la explicación del crecimiento económico. Sin entrar a analizar por el momento las particularidades de ese proceso, en la medida en que ciertas estructuras productivas generan un mayor ritmo de crecimiento, no solo permiten aumentar el empleo y los salarios, y reducir la pobreza, sino que también generan mayores ingresos fiscales que permiten un mayor nivel del gasto público. Además, estructuras productivas más modernas se asocian más estrechamente con sistemas políticos democráticos, en los que los

mecanismos de representación tienden a satisfacer las demandas de los sectores más postergados.

Estructura productiva y distribución del ingreso

El impacto del crecimiento en la equidad

Hace algo más de 60 años, Arthur Lewis (*Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School, 1954) mostraba que el crecimiento, definido como un cambio en la estructura productiva hacia sectores más modernos o complejos, al tiempo que reduce la pobreza, produce un empeoramiento en la distribución del ingreso. El proceso del deterioro en la distribución, si bien es transitorio, tiende a ser más prolongado cuanto mayor es el “ejército de reserva”, como la experiencia de China nos recuerda. Eso no significa que la distribución del ingreso siempre deba empeorar con el crecimiento ya que hay políticas de distinta naturaleza que pueden suavizar el efecto o hasta revertirlo. De hecho, varios trabajos muestran que esa regularidad empírica que, incorporando otros factores, mencionaba Simon Kuznets (*‘Economic Growth and Income Inequality’*, *American Economic Review*, 1955), está lejos de observarse en todos procesos de desarrollo. ¿Significa eso que el crecimiento y, en particular, la modernización de la estructura productiva en los países en desarrollo

no tiende a empeorar la distribución en el corto plazo? ¿Estaban totalmente equivocados Lewis y Kuznets? La respuesta a ambas preguntas es que si bien hay un sesgo inicial a empeorar la distribución del ingreso, la intensidad de este efecto depende de muchas variables, entre ellas la dotación inicial de los factores de producción. Por ejemplo, la industrialización tendió a mejorar la distribución del ingreso en la Argentina, un país intensivo en tierra por habitante y especializado en la exportación de productos agropecuarios, o sea un país con una menor oferta de mano de obra que México o Brasil y por ende con un “salario de reserva” mayor. Obviamente, las características que adoptó el proceso inicial de industrialización, muy intensivo en mano de obra poco calificada, ayudaron.

La apertura económica asociada con el proceso de globalización puede ilustrar este punto. Siguiendo a Stolper-Samuelson (Stolper, W.F., Samuelson, P., *‘Protection and real wages’*, *The Review of Economic Studies*, Oxford University Press, 1941), una mayor apertura de los países en desarrollo debiera favorecer en términos relativos la demanda de mano de obra menos calificada en relación con los países más desarrollados, y con ello mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, esta afirmación requiere ser calificada por tantos factores que termina siendo poco útil. Entre esos factores, cabe mencionar la incorporación de

tecnología importada, en muchos casos a través de los bienes de capital, que suele ser intensiva en mano de obra calificada; o la inversión extranjera que demanda mano de obra poco calificada en términos de su país de origen, pero que en realidad es calificada para el país receptor. En términos más generales, más allá del efecto Stolper-Samuelson, hay un conjunto de factores asociados con el desarrollo, la globalización y el progreso técnico que tienen distinto impacto en la equidad. El impacto, al menos en el corto y mediano plazo, tiende a ser negativo no solo por el efecto Lewis-Kuznets, sino también por el progreso técnico intensivo en capital humano, la inversión extranjera directa, el *outsourcing* de bienes intensivos en trabajo no calificado, que suelen generar, en términos relativos, demanda de trabajo calificado en los países en desarrollo (Chusseau, N. y Hellier, J., 'Inequality in emerging countries', *Working Paper Series*, ECINEQ, 2012).

A estos factores, hay que agregar otros con efectos generales indeterminados, como los que dependen de la diferente intensidad del capital humano en los países en desarrollo, lo que produce que la globalización genere efectos diferenciados en ellos. O el efecto de los cambios en la estructura productiva entre bienes comercializables y no comercializables, como consecuencia del desarrollo o de la apreciación cambiaria.

En síntesis, es probable que cuanto mayor sea la oferta de mano de obra y, por ende, menor el salario de reserva, haya más posibilidades de que un proceso de modernización, usualmente asociado con la manufactura y en los últimos años con los "nuevos servicios", al tiempo que reduzca la pobreza, tienda a empeorar la distribución del ingreso. Si ese proceso va de la mano de un *upgrading* tecnológico y de inversión extranjera, es probable que ese efecto sea mayor en el corto plazo.

Más allá de los vaivenes de las últimas décadas, América Latina muestra una reducción considerable de la pobreza desde comienzos del siglo XXI.

Sin embargo, la falta de regularidad empírica entre crecimiento y desigualdad posiblemente haya que buscarla en otras variables, tales como la oferta educativa, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la distribución previa de activos, las políticas sociales y las características del proceso de crecimiento. Muchas de estas cuestiones son inherentes al crecimiento modernizador, en contraposición al crecimiento tipo enclave, y por ende tienden a revertir el impacto de los cambios iniciales en la estructura productiva sobre la equidad.

Europa y América Latina

Una rápida mirada a las dos regiones que se encuentran en los extremos de la equidad, Europa y América Latina, pareciera no mostrar una clara relación entre estructura productiva y equidad. En efecto, como puede observarse en el Gráfico 1, alrededor de un 75% de la diferencia de algo más de 18 puntos en el Coeficiente de Gini del ingreso disponible (0,29 en Europa y 0,47 en América Latina) se explica por la intervención del Estado a través de las políticas impositivas y las transferencias dinerarias a través del gasto público. Si tenemos en cuenta que sobre el 25% restante han incidido otras políticas tendentes a una mayor equidad, como las políticas regionales compensatorias (por ejemplo, infraestructura y subsidios para aumentar la producción) que han sido tan importantes en Europa y la mayor oferta de mano de obra calificada, obviamente vinculada con el gasto público en “especies” (educación y salud pública), pareciera que hay poco margen para encontrar diferencias en la distribución como consecuencia de los impactos directos de la estructura productiva. Más aún, otro hecho que confirma esta conclusión es que en Europa los países con estructuras

productivas más sofisticadas, como Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, tienen en promedio un Gini de Mercado, o sea antes de la intervención del Estado, de 0,44, que es dos puntos superior al promedio regional. No obstante, como se mencionó precedentemente, es necesario considerar el efecto indirecto sobre la equidad de una estructura productiva generadora de mayor crecimiento y más y mejores bienes públicos, factores que entre otras cosas reducen el Gini del ingreso disponible a 0,31 en esos cuatro países, que de cualquier manera es levemente superior al promedio de los países de Europa considerados (Gráfico 1).

La reducción de la desigualdad

Más allá de los vaivenes de las últimas décadas, algunas muy desfavorables para la equidad, como las de 1980 y 1990, la información sobre América Latina muestra una reducción considerable de la pobreza y una mejora de la distribución del ingreso desde comienzos del siglo XXI.

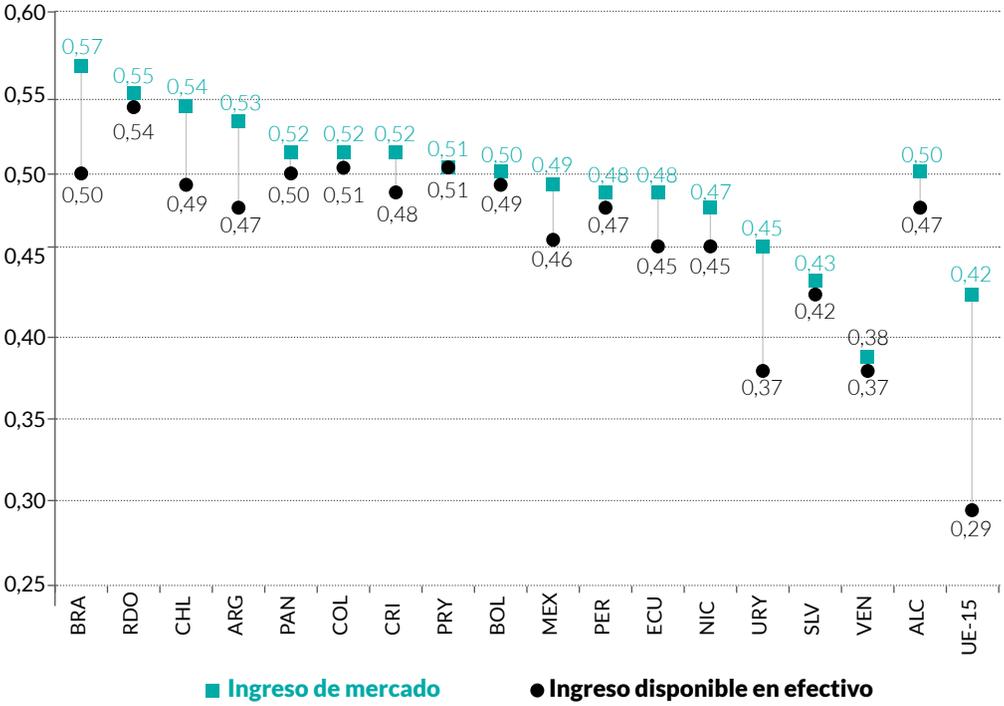
Varios trabajos documentan este hecho y los factores que lo explican.¹ Entre ellos, se menciona la oferta educativa, que es uno de los factores relevantes

1. Véanse, por ejemplo, López Calva, L. y Lustig, N. (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution-UNDP, 2010; Cruces y Gasparini, L., 'Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente', Documento de trabajo. CEDLAS, 2012; Gasparini, L., Cruces, G. y Tornarolli, L., 'Recent trends in income inequality in Latin America', *Economía* 10 (2), 147-201, Primavera 2011; Gasparini, L. y Lustig, N., 'The rise and fall of income inequality in Latin America', en Ocampo, J. y Ros. J. (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, 2011; Lustig, N., López Calva, L. y Ortiz-Juarez, E., 'Declining inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil and Mexico', *World Development*, Vol. 44, 2013.

Gráfico 1

Coeficiente de Gini

(alrededor de 2011)



Fuente: CEPAL y OCDE

para entender la reducción en la brecha salarial, lo que implica que en la carrera entre el cambio tecnológico y la educación, fue la educación la que tomó la delantera. Otro de los factores que explica la reducción de la brecha salarial fue la mayor demanda de mano de obra no calificada a partir de 2003. Ello podría deberse al cambio de los precios relativos a favor de los bienes primarios, consecuencia del aumento de precios internacionales, y en algunos casos a la devaluación en términos reales de comienzos de esa década. Sin embargo, los datos de las encuestas de hogares muestran que la

participación del sector primario en el empleo disminuyó en todos los países y en varios cayó en términos absolutos (Lopez, A y Machinea J.L., *Estructura productiva, crecimiento y equidad*, mimeo, 2013).

Ello puede ser en parte consecuencia de una mayor tecnificación del sector agropecuario. Pareciera que la explicación debe buscarse más bien en la demanda de trabajo no calificado en el sector de la construcción y en algunos servicios. Asimismo, después del aumento de la demanda de mano de obra calificada, en la primera década

de este siglo ese factor dejó de ser tan dinámico y los desempleados de la década previa pudieron volver a conseguir empleo (Gasparini, L., Cruces, G. y Tornarolli, L., 'Chronicle of a Deceleration Foretold: Income Inequality in Latin America in the 2010s', *Documento de Trabajo*, CEDLAS, 2015). O sea, lo relevante parece haber sido el efecto de los mejores términos de intercambio sobre la demanda global y no la demanda directa de mano de obra en el sector primario².

En síntesis, los cambios en la distribución del ingreso ante transformaciones de la estructura productiva pueden deberse a muy diferentes factores y por ello es difícil llegar a conclusiones nítidas. Además, esos cambios en la distribución del ingreso en el corto plazo no tienen una correspondencia unívoca con las variaciones en la distribución y el crecimiento en el largo plazo. El cambio tecnológico es un ejemplo en ese sentido. ¿Significa eso que desde el punto de vista de la política económica y social debemos ignorar el efecto de la estructura productiva en la distribución del ingreso en el corto plazo? Por supuesto que no pero, al mismo tiempo, si bien la distribución del ingreso tiene que ser un objetivo prioritario de la política económica, ello no significa que el mejor instrumento para lograrlo sea una determinada estructura

productiva. Lo que es evidente es que países con estructuras productivas más sofisticadas suelen tener un mayor nivel de ingreso y mejores instituciones, lo cual es esencial para implementar políticas públicas que permitan lograr sociedades más equitativas.

Globalización y deslocalización

Como si la consecuencia de los cambios de la estructura productiva en la distribución del ingreso no fuera ya suficientemente "confusa" —en parte porque no son evidentes los impactos en el mediano y largo plazo—, la globalización y la deslocalización geográfica de la producción de bienes y servicios introducen otros interrogantes, ya que la tercerización de ciertas actividades, intensivas en mano de obra poco calificada, pareciera empeorar la distribución del ingreso en los países emisores, y su efecto en los países receptores no es evidente en el corto plazo³. Asimismo el impacto de la tercerización de ciertos servicios más intensivos en mano de obra calificada mejora la distribución del ingreso en los países emisores, pero la empeora, en el corto plazo, en los países receptores. En ambos casos el efecto sobre la distribución del ingreso en la escala global parece haber sido positivo, a diferencia de lo que ha

2. El fuerte incremento del crédito asociado con la fase expansiva de la demanda contribuyó al crecimiento de la construcción por encima del aumento del producto.

3. Decimos que no es evidente porque lo que puede ser mano de obra relativamente menos calificada en los países emisores tiende a ser más calificada que el promedio de la mano de obra en los países en desarrollo.

pasado en el ámbito nacional. Pero algo similar a lo que hemos dicho sobre la estructura productiva puede decirse sobre la globalización. Seguramente el mayor crecimiento mundial de las últimas décadas se explica en gran medida por la globalización pero, de la misma manera, es difícil imaginar que las mejores condiciones de vida del último siglo se hubiesen logrado sin una presencia más activa del Estado, en especial mediante la construcción de redes de seguridad social (Ortiz-Espina, E., *Historical Poverty Reductions. More than a Story about Free Market Capitalism*, 2017, <https://ourworldindata.org/historical-poverty-reductions-more-than-a-story-about-free-market-capitalism>).

Estructura productiva y concentración de la propiedad

La distribución de la propiedad y, en términos más generales, de la riqueza, posiblemente afecte de forma más permanente a la distribución del ingreso que la intensidad en la demanda de mano de obra, ya que el cambio tecnológico y el propio proceso de desarrollo van modificando la función de producción de las distintas actividades.

En lo que respecta a la distribución de las tierras agrícolas, América Latina encabeza el ranking de inequidad en comparación con el resto del mundo (Lopez y Machinea, 2013).

Dada esa realidad en un sector poco intensivo en la demanda de mano de obra, el impacto de mayores precios de los productos primarios debiera ser un deterioro en la distribución del ingreso, más allá de su eventual impacto positivo en el crecimiento y la pobreza. Considerando que en nuestros días la reforma agraria no parece, en general, el instrumento más idóneo para mejorar esta realidad, es imprescindible el papel del Estado vía mecanismos como el sistema impositivo y el gasto público.

América Latina encabeza el ranking de inequidad en la distribución de las tierras agrícolas.

Dos comentarios sobre la concentración de la propiedad en la minería y en el resto de la actividad económica. En primer lugar, si bien solo tenemos datos de tierra destinada al sector agropecuario, pareciera que en el caso de la minería y del petróleo la concentración de la explotación tiende a ser más inequitativa. Sin embargo, dado que la tierra dedicada a la minería y al petróleo es propiedad del Estado en la mayoría de los países, sería posible apropiarse de parte de la renta mediante el ingreso que se puede obtener por la concesión de la explotación o, directamente, mediante la explotación que realicen las empresas públicas. Esta alternativa

no es evidente en el caso de aquellas concesiones mineras que fueron otorgadas en los años previos al gran aumento del precio de las materias primas, como muestran distintas experiencias en América Latina, aunque ante la disyuntiva entre mantener las reglas del juego o intentar apropiarse de parte de la renta, en algunos pocos casos los gobiernos decidieron alterar los contratos de concesión.

La prioridad de la modernización productiva debe ser el crecimiento.

En lo que respecta a la propiedad de la industria manufacturera y los servicios modernos, el análisis es más complejo pero es evidente que en ambos casos la renta se vincula, en nuestros días, básicamente con las actividades intensivas en innovación, las que siguen concentradas en grandes empresas. Más aún, la tendencia de las últimas décadas ha sido hacia la deslocalización en un contexto de una fuerte concentración del capital.

En síntesis, los escasos datos disponibles parecen indicar que, dada la concentración de la tierra, el mejoramiento de los términos del intercambio tiende a afectar negativamente a la distribución del ingreso. A ello se contraponen el intento de varios gobiernos de captar parte de esa renta mediante distintos mecanismos impositivos, incluyendo

la modificación de los contratos, y la presencia de empresas estatales que producen bienes primarios. En el caso de la tierra agrícola, el impuesto a la tierra surge como la elección óptima ya que la alternativa de los impuestos a la exportación desincentivan el aumento de la producción. Mas allá de la producción de bienes primarios, cada vez más las miradas se dirigen a la renta vinculada con la innovación, no solo por su impacto en el empleo, sino como posible fuente de recursos fiscales.

Instituciones, concentración de la propiedad y equidad

Adicionalmente, un punto relevante que emerge de la bibliografía reciente en el área de la economía institucional remite a las relaciones entre concentración de la propiedad, desigualdad y desarrollo. En esa bibliografía se afirma que una razón por la cual en los países en desarrollo persisten instituciones “disfuncionales” es la existencia de bloqueos de élites retardatarias que terminan en conflictos distributivos. A su vez, existiría una relación estrecha entre la existencia de esas élites retardatarias y la dotación de recursos de la sociedad en cuestión (Sokoloff, K.L, Engerman, S.L., ‘History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World’, *The Journal of Economic Perspectives*, 2000; y Acemoglu, D. y Robinson, J.A., *Why Nations Fail*, 2012).

Además, la desigualdad en la distribución de la tierra puede influir negativamente en la generación de capital humano a través de la educación pública, afectando entonces a las posibilidades de desarrollo (Galor, O., Moav, O., Vollrath, D., 'Inequality in Land Ownership, the Emergence of Human Capital Promoting Institutions and the Great Divergence', *Review of Economic Studies*, 2009). Otros trabajos hacen hincapié en que la concentración de la propiedad de la tierra limita las capacidades de las clases rezagadas para participar en el juego político (Bourguignon, F, Verdier, T., 'Oligarchy, democracy, inequality and growth', *Journal of Development Economics*, Elsevier, 2000) y también la posibilidad de que existan bienes públicos que beneficien a la mayoría de los habitantes de un país.

En este sentido, la experiencia de reformas agrarias en algunos países del este de Asia parece ilustrar las ventajas de los procesos de desconcentración de la propiedad de la tierra, considerando que dichas reformas contribuyeron tanto a una mayor igualdad en la distribución del ingreso en esas sociedades como a reducir el poder de las antiguas clases terratenientes que podrían haber bloqueado los procesos de industrialización allí desarrollados.

Reflexiones finales

Considerando los distintos canales a través de los cuales la estructura productiva afecta a la equidad, pareciera que el intento de que la modernización de la estructura productiva dé respuestas a los desafíos del crecimiento y de la distribución del ingreso simultáneamente puede ser una exigencia excesiva y poco eficiente. A nuestro entender, la prioridad de la modernización productiva debe ser el crecimiento. Obviamente el enfatizar la importancia que tiene la calidad de la estructura productiva para el crecimiento no significa, como se ha hecho muchas veces, despreocuparse de la equidad en el corto plazo y quedarse esperando sus beneficios de largo plazo. Significa, en cambio, aprovechar ese crecimiento para mejorar la equidad mediante la intervención simultánea del Estado a través de distintos instrumentos, tales como la estructura impositiva, la protección social universal, las regulaciones laborales, la mayor competencia, y los mecanismos que permitan una mayor equidad en el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los factores esenciales para su desarrollo.



La desigualdad como disolvente del contrato social



Antón Costas Comesaña*

Universidad de Barcelona

El principal reto que afrontan hoy nuestras sociedades es recomponer el contrato social que sirva de pegamento para mantenerlas unidas, que favorezca la cooperación y que prevenga de conflictos sociales extremos y del caos político.

“Nuestro problema es discursivo. Simplemente, ya no sabemos cómo hablar de estas cosas”
(Toni Judt)

Tal como ocurre cuando baja la marea, que deja al descubierto los peligros que la pleamar esconde, la recesión económica posterior a la crisis financiera de 2008 dejó al descubierto la enorme desigualdad que se había ido acumulando en las sociedades occidentales durante la etapa de euforia económica de las dos décadas anteriores. Un crecimiento alimentado por el endeudamiento de los hogares que vino a compensar temporalmente la pérdida de ingresos laborales.

Haciendo buena la lección de la historia, que señala que toda crisis económica mal gestionada acaba transformándose en una crisis para la

* Catedrático de Economía.

democracia, la gestión política tanto de la crisis financiera como de la recesión posterior provocó un fuerte malestar social contra la economía de mercado, la globalización y las democracias liberales. Este malestar social, a su vez, dio lugar a la crisis del sistema tradicional de partidos que habían gobernado desde la posguerra y trajo también el apoyo a partidos populistas de todo tipo, anteriormente marginales. Todos los partidos políticos tradicionales quedaron seriamente debilitados. En particular, los partidos socialdemócratas que ahora están pagando la factura política del cosmopolitismo de las “terceras vías” que practicaron a partir de los años 90.

Ahora nuestras sociedades se sienten desconcertadas. Se preguntan por las causas del profundo malestar social y del caos político que están viviendo. Y por cómo volver a rehacer el cemento que selle la fractura social y reconstruya el nexo virtuoso entre crecimiento, progreso y democracia.

El contrato social

¿Cuál es el pegamento que mantiene unida a una sociedad, favorece la cooperación entre sus miembros y la previene de conflictos sociales extremos y del caos político? Si tuviésemos una respuesta a esta cuestión podríamos dar respuesta al desconcierto en que ahora vivimos y buscar respuestas sociales y políticas adecuadas.

Utilizando un término frecuente en las ciencias sociales, ese pegamento es, a mi juicio, el contrato social. Utilizo este término como una metáfora para referirme al compromiso entre todos los miembros y grupos de una sociedad para compartir un proyecto común de futuro y cooperar lealmente entre ellos para lograrlo. Ese contrato puede ser formal o informal; escrito o verbal; abarcar acuerdos de largo o de corto plazo. Puede operar en el conjunto de la sociedad o en ámbitos más reducidos, ya sean las empresas, las comunidades locales, las organizaciones sociales privadas o las instituciones públicas como centros escolares, hospitales, universidades, etcétera.

Al igual que un contrato mercantil, el contrato social establece derechos y obligaciones para todas las partes en el marco de la institución en que opera. Su razón de ser es la búsqueda del beneficio común. Pretende conciliar la libertad y la autonomía de las partes en la consecución de los objetivos propios con la obligación de contribuir al logro de los objetivos comunes. El cumplimiento de esos derechos y deberes favorece la confianza, la cooperación y la previsibilidad en los comportamientos.

La cooperación necesita un marco de instituciones y mecanismos en los que los diferentes actores puedan poner en común visiones, preferencias e intereses y llegar a acuerdos. Este marco de instituciones

intermedias entre los individuos y los responsables de tomar decisiones en cada institución —desde los gobiernos hasta cualquier institución pública (universidades, hospitales, centros educativos, etcétera) o privada (ONGs, asociaciones,...)— es un componente esencial de un buen contrato social.

Al igual que un contrato mercantil, el contrato social establece derechos y obligaciones para todas las partes en el marco de la institución en que opera.

En la medida que favorece la previsibilidad y la formación de planes de futuro de todos los actores, el contrato social reduce la ansiedad y la incertidumbre frente a las consecuencias de los cambios económicos y tecnológicos. Permite pensar el futuro como oportunidad y no como amenaza. Cuando ese contrato no existe se disparan los miedos, aparece la desconfianza social y el futuro genera ansiedad. En esas circunstancias las personas y los grupos sociales que se ven más amenazados por los cambios tecnológicos y económicos tienden a replegarse sobre las fronteras nacionales y a buscar líderes carismáticos que les prometan seguridad y freno de los vientos del cambio.

Por el contrario, cuando existe ese contrato, actúa como pegamento y la economía, la sociedad y la política funcionan de forma relativamente armoniosa. La sociedad se orienta a la cooperación y la política hacia el interés general y el largo plazo. En esas circunstancias, el nexo entre economía y progreso social funciona. Pero cuando ese pegamento se disuelve, surge la desconfianza y los individuos buscan únicamente su propio interés. Aparece entonces el conflicto social agudo y la política tiende al partidismo y al desgobierno.

Se podría decir que un buen contrato social funciona en el cuerpo social como lo hace el sistema inmunitario en el organismo humano. Actúa como un mecanismo de defensa que produce anticuerpos que salen en ayuda de las células atacadas por elementos patógenos. Cuando ese sistema inmunitario se debilita el organismo social desarrolla todo tipo de patologías sociales y lacras políticas.

Pero no todos los tipos de contrato social tienen los mismos resultados. Algunos se relacionan de forma amable con el futuro. Otros lo hacen de forma patológica. Un ejemplo de estos últimos se manifestó en los años 20 y 30 del siglo pasado, en medio de la Gran Depresión, con el contrato social que los gobernantes y gobiernos fascistas ofrecieron a sus sociedades: intervencionismo en el ámbito económico; seguridad en el trabajo y ciertos mecanismos de

protección frente a la inseguridad económica; pero, a cambio, impusieron restricciones a los derechos políticos y cívicos y la persecución y criminalización de los opositores. El resultado fue catastrófico.

Los “Treinta Gloriosos”

Sin embargo, a la salida de la Segunda Guerra Mundial la mayoría de las sociedades occidentales democráticas pudieron construir un nuevo tipo de contrato social capaz de relacionarse mejor con el futuro. Ese contrato lo acordaron dos grandes grupos sociopolíticos antes enfrentados de forma irreconciliable. Por un lado, las fuerzas políticas y sociales de izquierda —los partidos socialistas y los socialdemócratas, así como las grandes organizaciones sindicales de clase—, antes recelosas del mercado y del capitalismo, aceptaron, y legitimaron, la economía de mercado como un mecanismo válido para crear riqueza. Por otro, los liberales clásicos y los conservadores —grupos a los que, en general, les había ido mejor con la libertad de empresa— se comprometieron a pagar impuestos para construir un nuevo Estado social con dos grandes objetivos. Por un lado, asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a ciertos bienes básicos como la educación. Por otro, a poner en marcha un conjunto de nuevas instituciones públicas cuyo objetivo era servir de garantía de ingresos para los hogares cuando perdían los ingresos por razón de una crisis económica,

paro, enfermedad o jubilación. Los nuevos seguros públicos de paro y de jubilación y los nuevos sistemas sanitarios públicos sirvieron a esas funciones. La “pobreza de mayores”, que fue el gran problema social hasta mediados del siglo pasado, desapareció de nuestras sociedades.

De esa forma el capitalismo de mercado se reconcilió con el progreso social y la democracia. Todo funcionó bien en las sociedades occidentales durante los “Treinta Gloriosos”, las tres décadas que siguieron al final de la II Guerra Mundial.

Todas las sociedades occidentales buscaron construir un contrato social de ese tipo en la segunda mitad del siglo pasado. Unas tuvieron más éxito que otras. Con dos décadas de retraso, España lo construyó en el inicio de la transición a la democracia, en la segunda mitad de la década de los 70. Algunos elementos clave de ese contrato quedaron recogidos en los llamados Acuerdos de la Moncloa, negociados en 1977 entre el primer gobierno democrático presidido por Adolfo Suárez y los principales partidos de la oposición que acababan de ser legalizados. Esos partidos traían a su vez la representación de los principales sindicatos aún ilegales. En ese acuerdo se llegó a un compromiso social de gran alcance. Los partidos de izquierda (PSOE y Partido Comunista) y los dos grandes sindicatos (UGT y CCOO) se comprometieron a apoyar la economía de mercado y la

libre empresa como principio básico para ordenar la economía y crear riqueza. Fue el “Bad Godesberg” del socialismo español. Por su parte, el gobierno, las patronales y los partidos conservadores se comprometieron a apoyar la creación de un Estado de bienestar moderno. En primer lugar, un nuevo sistema fiscal basado en la imposición progresiva sobre la renta y el patrimonio, en los beneficios de las sociedades y en la imposición sobre el consumo. En segundo, la creación de un sistema nacional de salud y educativo universales, financiados con los nuevos impuestos, para garantizar el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a esos dos bienes básicos. En tercer lugar, una seguridad social que mediante seguros colectivos obligatorios diese seguridad económica a las personas y a sus familias frente a las contingencias de pérdidas de ingresos por razón de crisis económicas, desempleo, enfermedad y jubilación. Se podría decir sin exageración que ese contrato social fue el que trajo la democracia. Ese contrato social tuvo también su dimensión empresarial. Los sindicatos se comprometieron a moderar las presiones salariales y a modificar el mecanismo inflacionista de formación de salarios que había dominado las conflictivas negociaciones laborales durante los últimos años del franquismo. A cambio, las empresas se comprometieron a dar voz a los sindicatos en la dinámica interna de la empresa.

Pero ese pegamento fue perdiendo fuerza a partir de los años 80. El disolvente fue el retorno de la desigualdad en sus diferentes caras, tanto la desigualdad de renta y riqueza como la desigualdad de oportunidades para construir una trayectoria vital y profesional exitosa, así como la desigualdad de acceso a bienes y servicios públicos fundamentales para llevar una vida saludable y digna.

En una primera etapa, las dos décadas anteriores a la crisis financiera de 2008, el disolvente vino de la continuada caída de los salarios reales. En vez de afrontar esa caída por la vía de una mejor redistribución —tanto la redistribución primaria que tiene lugar en el mercado a través de salarios y beneficios como la redistribución operada a través de los impuestos y gastos sociales— los gobiernos occidentales optaron por facilitar el endeudamiento de los hogares. Aprovecharon para ello las facilidades crediticias internacionales. Y, en el caso europeo, la creación del euro.

El crecimiento basado en el endeudamiento provocó, en primer lugar, desequilibrios económicos y financieros, tanto internos como internacionales y, finalmente, la crisis financiera y económica de 2008. En ese contexto, el golpe de gracia al contrato social vino de la mano de la política de austeridad y de las reformas laborales puestas en marcha a partir de 2010. Esas políticas atacaron el núcleo esencial de ese contrato: la igualdad

de oportunidades en el acceso a la educación y la sanidad y el compromiso del conjunto de la sociedad con los que se estaban quedando atrás. Lo que vino a continuación ya lo conocemos: las revueltas populares y las convulsiones políticas.

Los partidarios del sistema de libre empresa han de tener presente que el núcleo moral que legitima este sistema no es la maximización del beneficio empresarial sino su capacidad para ofrecer oportunidades a todos.

No debería sorprender que si una parte del contrato dejó de cumplir su compromiso con la igualdad de oportunidades y la cobertura de ingresos ante contingencias de desempleo, enfermedad y jubilación, la otra parte del contrato rompiera su compromiso con la economía de mercado, cuestionando tanto la globalización financiera y comercial como la integración europea. La economía social de mercado perdió su adjetivo “social”.

Después de unos años de profunda e intensa recesión y de destrucción de empleo como consecuencia de una mala gestión macroeconómica

de la crisis financiera y económica —especialmente en el área del euro, que ha sido la única región económica del mundo que volvió a recaer en la recesión en 2011 como consecuencia de la política de austeridad fiscal— todas las economías occidentales han vuelto al crecimiento.

Pero esta recuperación económica no llega a todos. Esto ha afianzado el temor a que el crecimiento económico haya roto su conexión con el progreso social. Esta pérdida de fe en el progreso que experimentan amplios grupos sociales de nuestras sociedades constituye un grave problema para la democracia. Pero lo es también para la legitimidad social de la economía de libre mercado. Los partidarios del sistema de libre empresa han de tener presente que el núcleo moral que legitima este sistema no es la maximización del beneficio empresarial sino su capacidad para ofrecer oportunidades a todos, especialmente a los que más las necesitan. Si falla en esta promesa, el sistema pierde legitimidad social. Y, tarde o temprano, se ve sometido a ataques políticos.

Hoy una buena parte de nuestras sociedades son países sin contrato social. Países que se arriesgan a volver a tener una relación patológica con el futuro, como ocurrió en los años 30 del siglo pasado. Para conjurar ese peligro, necesitamos con urgencia construir un nuevo pegamento para la sociedad del siglo XXI. Pero no será fácil. Entre otras razones, porque, como señaló el

gran historiador británico Toni Judt, *“en estas cuestiones nuestro problema es discursivo; simplemente, ya no sabemos hablar de estas cosas”*.

Un nuevo contrato social para el siglo XXI

De vez cuando los países se ven enfrentados al reto de reconsiderar decisiones pasadas y pensar el futuro. Esas ocasiones acostumbran a coincidir con situaciones de crisis. Son momentos en que un país pone a prueba su capacidad para construir un contrato social en el sentido del que aquí he definido: un contrato capaz de reestablecer la confianza y la cooperación entre todos los actores para construir un proyecto común de futuro.

Si fue posible construir un contrato social en las circunstancias más difíciles de los años 30 y 40 también debería ser posible hacerlo ahora.

Volver a recomponer el vínculo entre economía y progreso social y político es la tarea prioritaria para todos aquellos que quieran salvar el sistema de economía de mercado y la democracia liberal y pluralista. El problema fundamental de nuestras sociedades es distributivo. Pero la solución no vendrá únicamente de la vertiente

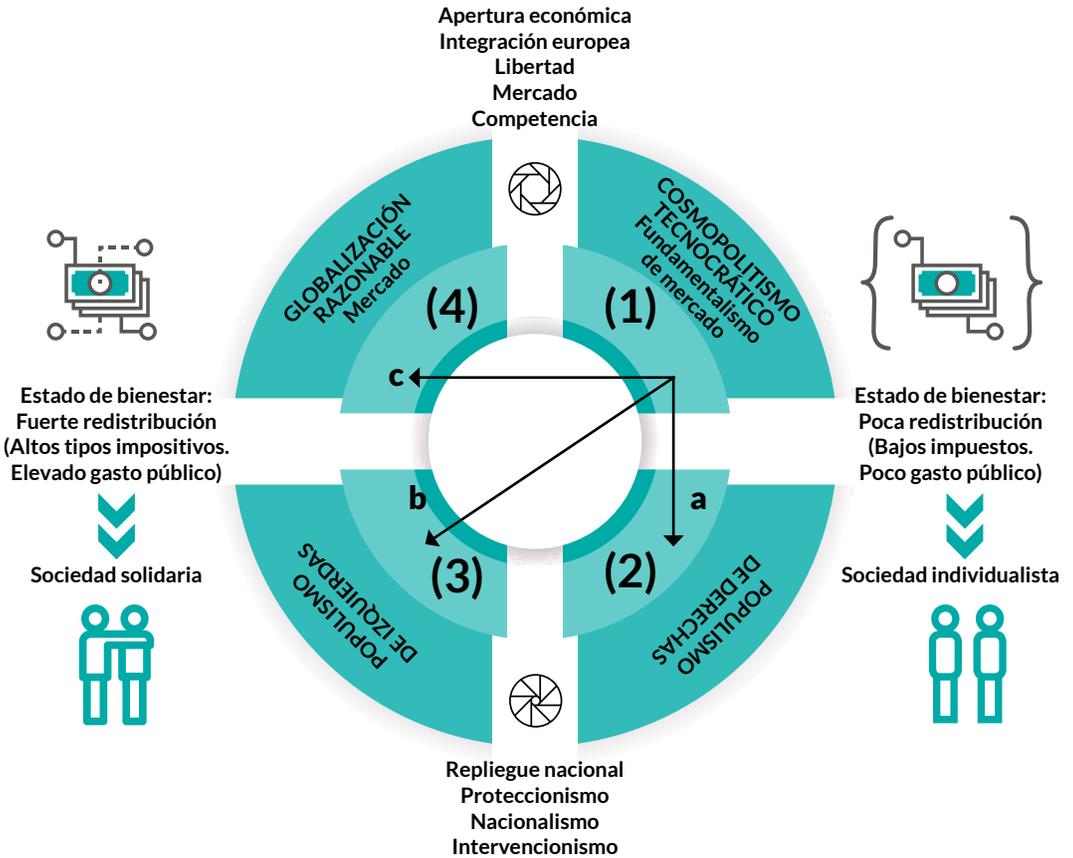
redistributiva vía impuestos y gastos, aun cuando una mejor redistribución favorecerá un crecimiento más sano y sostenido de nuestras sociedades. Para ello se necesita una nueva estrategia de crecimiento capaz, por un lado, de atender a los problemas de corto plazo, en particular el paro de larga duración y, por otro, a los retos de largo plazo como la mejora de la estabilidad, la eficiencia y la productividad de la economía.

Algunas condiciones son favorables. El retorno del crecimiento en todas las economías occidentales permite afrontar mejor este reto. Otras circunstancias, sin embargo, son desfavorables. Unas vienen del malestar social de los perdedores de la globalización y de la crisis. A este malestar por la desigualdad actual se añade la ansiedad por la desigualdad futura que puede traer el cambio tecnológico acelerado y los flujos de inmigración; la ansiedad y el miedo de aquellos que aun teniendo hoy ingresos y un puesto de trabajo decente temen perderlo como consecuencia del intenso cambio técnico que está experimentando la economía. A esas ansiedades, miedos e incertidumbres sociales se añade el clima político convulso que viene de la mano de los populismos y de las dificultades para una gobernanza política estable.

Sin embargo, si fue posible construir un contrato social en las circunstancias más difíciles de los años 30 y 40 también debería ser posible hacerlo

Gráfico 1

Tipos de contrato social



ahora. La exitosa historia de la democracia hace que podamos ser razonablemente optimistas acerca de la capacidad de volver a enfrentar el futuro de forma cooperativa. Se trata de volver a reconciliar economía de mercado, progreso social y democracia. El reto es construir un nuevo contrato social que sirva de pegamento para las próximas décadas.

Ese nuevo contrato social tiene que apoyarse en algún juicio de valor

acerca de qué tipo de sociedad y de democracia deseamos construir y sobre qué modelo de economía deseamos fomentar. Por un lado, qué tipo de sociedad queremos: si una democracia liberal y una sociedad solidaria con fuertes elementos redistributivos o, en el otro extremo, una democracia iliberal y una sociedad individualista con escasos mecanismos redistributivos. Por otro, tenemos que decidir qué sistema económico deseamos. Si una economía de

mercado competitiva e integrada en el euro y en la economía mundial y que deje un amplio margen de libertad a las iniciativas individuales o una economía con fuertes mecanismos de protección frente al exterior y una elevada intervención del Estado en las decisiones económicas.

No hay, sin embargo, una única opción de contrato social para nuestras sociedades. Una forma de pensar esas opciones viene esquematizada en el gráfico. Combinando esos dos tipos de preferencias sobre el modelo de sociedad y el modelo de economía a las que me acabo de referir, el Gráfico 1 permite identificar cuatro tipos posibles de contrato social. De hecho, esos cuatro tipos de contratos sociales son los que están ofreciendo las diferentes fuerzas políticas que operan en nuestros países.

Sin embargo, no todos esos contratos sociales tienen los mismos efectos sobre el crecimiento, el progreso social y la democracia. Como nos enseña la experiencia de los años 30 del siglo pasado, unos se relacionan más amablemente con el futuro; otros lo hacen de forma más patológica.

El populismo es, sin duda, causa directa del malestar social. Puede ser también parte de la solución. Pero depende de su orientación. Al contrario de lo que sucedió con el populismo europeo de los años 30 que mutó en fascismo y nazismo, con sus consecuencias dramáticas conocidas, en la misma

época la política popular del nuevo presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt logró restaurar el progreso social y salvar a la democracia norteamericana.

Hoy, de nuevo, este vuelve a ser el reto de nuestras sociedades. Si los progresistas no son capaces de reconstruir el pilar social, volviendo a reconciliar economía, progreso y democracia, el populismo no democrático encontrará el camino despejado para avanzar con todas las consecuencias patológicas que la historia nos muestra.

2

La cohesión social



La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?¹



Ana Sojo*
Consultora

Las diferentes crisis políticas en los años recientes tienen un impacto directo sobre la cohesión social, ya que corroe la confianza en lo público, en los mecanismos de representación, en los de sanción y fiscalización y en los sistemas de justicia. Pero, ¿qué entendemos hoy como cohesión social? ¿Cómo se mide su carácter democrático desde una perspectiva normativa? Y, ¿cuál es su relación con la posverdad?

En la presente fase de la globalización, se han exacerbado conflictos relacionados con las identidades y el sentido de pertenencia. A la mundialización tecnológico-mercantil que impone en el mundo leyes y estilos de consumo estandarizados, se opone una localización identitaria: la autorreferencia tecnocrática de la lógica global y la deriva populista de los contextos locales de identificación simbólica son dos caras de una misma moneda, y trazan un eje de relaciones conflictivas con las políticas de universalización de las formas de vida. Tras el racismo nacionalista del siglo XX, el XXI se ha abierto en Europa bajo el signo de regionalismos, incluso xenofóbicos, que tensan el núcleo simbólico de pertenencia de los Estados-nación en que se asienta la Unión, ante la proliferación de impulsos autonomistas

1. Con algunos complementos, este apartado se basa largamente en Sojo, A., La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto. Colección estudios Interconecta/cohesión social, Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2017. La ampliación del concepto cepalino de cohesión social se plantea aquí por vez primera.

* Consultora independiente; funcionaria de la CEPAL 1989-enero 2016; doctora en Ciencias económicas y sociales por la Universidad Libre de Berlín.

y localistas, que inhiben y coartan la formación de una sociedad civil y de una esfera pública europea (Marramao, G., Pasaje a Occidente. *Filosofía y globalización*, 2006).

Ha revivido un nacionalismo étnico, aislacionista, nostálgico, agresivo, intolerante y polarizador.

Los miedos acerca de las crisis económicas y los *shocks* migratorios han sido explotados políticamente por corrientes xenófobas en varios países europeos, animadas actualmente por la victoria trumpista en Estados Unidos y por el Brexit. Ha revivido un nacionalismo étnico, aislacionista, nostálgico, agresivo, intolerante y polarizador respecto de la nación-Estado, contrario a los postulados de la Unión Europea, que precisamente ambicionaba la superación de nacionalismos que tanta destrucción y dolor habían acarreado en el marco de dos guerras mundiales. Al menos en el discurso con que apelan a sus seguidores, se cuestiona la globalización y la apertura comercial que identifican con el orden liberal, a favor de un relativo aislacionismo. Este nacionalismo se basa en postulados racistas y en narrativas acerca de la historia y de las tradiciones; también emerge un ataque a los grupos de identidad y, con ello, una irritación ante “lo políticamente correcto” (“Nationalism Today. Trump’s

World”, *The Economist*, November 2016). Es decir, que actualmente acontece una combinación de nacionalismos racistas y de impulsos localistas e independentistas que ponen sobre el tapete, en términos de la cohesión social, la pregunta acerca del sentido de pertenencia.

Por su parte, en diversos países latinoamericanos, y con muy distintos regímenes políticos, han acontecido serias crisis políticas en los años recientes, que giran en torno a muy diversos ámbitos: la incidencia de poderes económicos en la política; la corrupción pública y privada; la negación de la separación de poderes; la infiltración del narcotráfico y de la narcoeconomía. Ello es muy problemático respecto de la cohesión social, ya que corroe la confianza en lo público, en los mecanismos de representación a escala nacional y subnacional, en los mecanismos de sanción y fiscalización, en los sistemas de justicia. El fortalecimiento del Estado de derecho es un imperativo. El signo, derrotero y desenlace de estas graves crisis políticas es aún difuso, también en términos de sus efectos en el desarrollo social.

De allí la pertinencia de ahondar en esta temática. En este breve espacio, se define en primer lugar el concepto, reflexión que abarca una ampliación de la definición cepalina. Seguidamente se plantea su carácter democrático desde una perspectiva normativa y finalmente se aborda en relación con la *posverdad*.

¿Qué es la cohesión social?

Aunque numerosos fenómenos contemporáneos exigen acuñar y profundizar el concepto, conservan resonancias los postulados decimonónicos de Durkheim en torno a la importancia del vínculo entre los individuos y la sociedad como parte del orden moral, indispensable en la sociedad, que se ve modificado por una mayor autonomía individual en el marco de la creciente división del trabajo (Durkheim, E. *De la división du travail social*, 2007).

En 2007, la CEPAL definió la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. A diferencia de otros conceptos afines a la inclusión social, su singularidad estriba en incorporar la disposición y el comportamiento de los actores. Entre otros, los mecanismos de inclusión en juego abarcan el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social; por su parte, los comportamientos y valoraciones de los sujetos comprenden ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos

colectivos. Puede entenderse 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 resultante sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad (*Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2007).

El fortalecimiento del Estado de derecho es un imperativo.

Las percepciones sobre las condiciones que determinan el bienestar son fundamentales para la dimensión subjetiva del sentido de pertenencia, que depende de muchos factores; entre ellos, del acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia, tales como la tolerancia y respeto de la diversidad y la reciprocidad en el trato y el combate a la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones hacia grupos sociales que son definidos negativamente por características casi siempre adscriptivas, y que trascienden las dimensiones referidas a las condiciones materiales de vida de las personas (CEPAL, 2007).

Metafóricamente y con una visión relacional del contrato, CEPAL propone un contrato de cohesión social, en aras de comprender el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión

social democrática, y de apelar al cumplimiento de tales deberes. La metáfora del contrato de cohesión social apela a legitimarla como objeto de las políticas públicas y a contribuir a designar el papel de las instituciones que son pertinentes para promoverla; destacan las vinculadas con el logro del bienestar social y la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales requeridas. La idea de ejecutar un contrato de cohesión social consagra y privilegia una relación de largo plazo entre las partes, y considera que los términos pactados pueden adaptarse periódicamente a eventuales modificaciones de la coyuntura, mediante mecanismos consensuados de diálogo, de negociación y de reajuste. Para lograr tal objetivo, es conveniente establecer procedimientos permanentes de negociación, de renegociación y de repartición solidaria de cargas en la sociedad (CEPAL, 2007).

Habiendo participado entonces en la elaboración del concepto cepalino de cohesión social, nos parece indispensable complementarlo, para abarcar acertadamente el vínculo social que establecen y desarrollan las personas entre sí al convivir en una determinada sociedad o comunidad, su trato mutuo en términos de reciprocidad y de reconocimiento, o de negación del otro. Al postular una estrecha relación e interacción de los componentes, la díada original de la definición cepalina (**mecanismos inclusión/exclusión + respuestas**) se

transforma en una tríada (**mecanismos de inclusión/exclusión + respuestas + vínculo social**). Ello permite circundar el ámbito del espacio microsocioal en el cual se construye la cohesión social, que es irreductible al resultado subjetivo de los mecanismos de inclusión y de exclusión.

La cohesión social democrática

Puede coexistir un arraigado sentido de pertenencia a escala micro, con una situación macro crítica en materia de cohesión social, fenómeno que puede designarse como “polarización”, cuando grupos sociales de tamaño considerable sienten algún grado importante de identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros, en determinados contextos institucionales y procesos que manifiestan relaciones de poder. Es el caso de sociedades fragmentadas por la magnitud de las brechas socioeconómicas y culturales entre grupos marcados por diferencias étnicas y raciales (Gasparini, L. y Molina, E., “Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean”, *Documento de trabajo*, N° 0041, CEDLAS, Universidad de la Plata, septiembre 2006; CEPAL, 2007; Grynspan, R. y López-Calva, L.F., “Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, 2ª época, 2007).

Por otra parte, la polarización puede promoverse en términos políticos, para consolidar coaliciones políticas y cementar liderazgos. Cuando ésta se siembra, el discurso generalmente se nutre de un lenguaje incendiario, que busca exacerbar el antagonismo entre grupos para construir un “nosotros” que aspira a cohesionar, por ejemplo, mediante oposiciones simples entre “la gente pura” y la “élite corrupta”. Según algunos autores, esta contraposición define al populismo, ya que fundamenta que el poder, presuntamente, esté en manos del “pueblo” (Mudde, C., “The Populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, 2004). Análogamente, la oposición entre la supremacía blanca, y todos los demás, como en el reciente fenómeno trumpista.

La idea de ejecutar un contrato de cohesión social consagra y privilegia una relación de largo plazo entre las partes.

Trágicas experiencias históricas internacionales han mostrado el alto grado de cohesión social y de polarización que ha estado en juego al perpetrar crímenes contra la humanidad. En su enjundioso análisis del estalinismo y del fascismo, Hannah Arendt resaltó en 1950: **“Debido a su importancia, sería un error aún más serio olvidar que los regímenes totalitarios, en cuanto permanecen en**

el poder, y los líderes totalitarios, en cuanto permanecen vivos, mandan y dependen del apoyo de las masas hasta el final”. (Arendt, H., *The Origins of Totalitarianism* 1979; traducción propia, subrayado nuestro). O, por el contrario, se han dado también experiencias de ensañamiento precisamente contra experiencias de convivencia armoniosa y de respeto entre culturas y religiones diversas, como fue el prolongado y sangriento asedio a Sarajevo (Karahasan, D., *Sarajevo. Diario de un éxodo*, 2005); es decir, en este caso, un ensañamiento contra lo que puede caracterizarse como una cohesión social de signo positivo.

Por tanto, hay que precaver sobre el grave error, político y analítico, que supondría atribuir, por sí misma, un valor positivo a la cohesión social. Es indispensable siempre contextualizarla, en términos de la convivencia social amplia y de los valores en que se sustenta y, conforme a ello, adjetivarla y denominarla (CEPAL, 2007) desde una perspectiva normativa. Considerando las ideas de Sen sobre la identidad, puede formularse que la cohesión social democrática respeta y promueve que la libertad de pertenencia y de elección de las personas se funde en la diversidad social, por encima de nociones sustancialistas, naturalistas, reduccionistas y prepolíticas de las identidades personal o colectiva, cultural o religiosa (Sen, A., *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, 2006).

Cabe prevenir sobre la disgregación social inherente a posturas que proponen un sistema de divisiones sociales singular y comprensivo, según el cual los seres humanos se encasillan y adscriben a una identidad única e inevitable (Sen, 2006). La cohesión social basada en valores democráticos debe partir de la pluralidad de las identidades y de que, a escala individual, una identidad no debe obliterar la importancia de otras. Estas reflexiones son cruciales en el contexto de la cohesión social, que involucra aspectos relativos a la identidad, la pertenencia y al vínculo social, porque las interpelaciones reduccionistas —que suelen ser agresivas o violentas— generalmente se dirigen a individuos o grupos que están o que se sienten excluidos. Abstracciones como “el pueblo” adolecen de una representación de éste como una amalgama, que elude la temática de su constitución a favor de la presunta universalidad de un sujeto redentor, eje de un orden confuso, arbitrario y caleidoscópico. En sus antípodas, si ningún sujeto encarna lo universal, un criterio válido de la discusión sobre valores es la pluralidad de las formas de vida (Sojo, A., *Mujer y política. Un ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, 1985). Fortalecer la cohesión social democrática es crucial para que no proliferen estas tendencias.

Un concepto clave en la reflexión sobre identidad es precisamente el respeto, presente en diversas

formulaciones. Por ejemplo, el respeto a las personas en tanto “portadoras abstractas de derechos” (Appiah, K.A., *La ética de la identidad*, 2007), que alude al respeto a la diferencia. O la búsqueda de definir a la sociedad conforme a la manera en que el respeto la impregna. En los términos de Margalit, la sociedad decente, en tanto concepto macroético, es la que acuerda respetar por medio de sus instituciones a las personas sujetas a su autoridad y no humillarlas. La sociedad civilizada, por su parte, es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, en tanto concepto microético (Margalit, A., *La sociedad decente*, 2010). Al considerar la definición de cohesión social mediante una tríada, esta temática adquiere un singular relieve.

La cohesión social democrática sitiada por los embustes y la *post-truth*

“Nothing could be more irrational than to give the people power, and to withhold from them information without which power is abused. A popular government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to a farce or a tragedy; or, perhaps both.”
James Madison, 1822²

Estamos en una época plagada por un exceso de incertidumbre, en

2. Citado por Rutenberg, J., “Independent Press Is Under Siege as Freedom Rings”, *The New York Times*, 2 julio 2017.

diversas dimensiones: el terrorismo internacional, las catástrofes ecológicas, la disolución del vínculo social, la inseguridad creciente del mercado de trabajo. La celeridad de los cambios origina una inseguridad de la existencia, una sensación de pérdida de control sobre el presente y de incapacidad para prever lo que depara el futuro, y para diseñar los medios necesarios para lidiar con el porvenir. A la luz de los vertiginosos cambios tecnológicos y de las dinámicas de la globalización, los vínculos tradicionales entre las personas y la sociedad se erosionan y se transforman; se experimenta el temor a la exclusión, a quedar fuera, en un mundo en que los vínculos sociales y los cimientos de la acción solidaria parecen lapidarse.

La política de la *posverdad* en boga se basa en aseveraciones que “se sienten” como reales, pero que carecen de todo fundamento.

La pérdida de confianza en las autoridades y los “expertos”, que además van acompañados de una crisis de los “grandes relatos”, dificultan comprender lo que acontece dentro de un esquema general que le confiera sentido, y se fortalece el sentimiento de una

pérdida de control sobre el mundo. En tal escenario, el lugar de las construcciones ideológicas, en parte, llega a ser sustituido por pequeñas historias de conspiraciones que se multiplican, para explicar lo inteligible, con delirantes explicaciones e historias conspirativas sobre sujetos omniscientes. Para el razonamiento conspirativo, la sociedad se encuentra en un estado de inocencia y sin conflictos; el desorden se debe a la intromisión de fuerzas externas encarnadas por los conspiradores, que unos llaman extranjeros y otros, élites. Se proporciona un esquema de explicación fácil, global y, sobre todo, intencional, de una realidad política cada vez más compleja, que conecta con el desasosiego y la impotencia de un individuo enfrenteado a una realidad política que ni comprende ni controla y que constituye un alivio transitorio a ese malestar. Las teorías del complot eliminan todo azar de la historia y del funcionamiento de las sociedades, reduciendo la molesta complejidad a los encadenamientos simples: presuponen que nada sucede por accidente, que todo lo que acontece es el resultado de intenciones escondidas y que todo está conectado de manera oculta. Quien acepta una explicación de ese tipo recupera ilusoriamente una cierta soberanía transitoria sobre la realidad, al disponer de un relato que la vuelve inteligible (Innerarity, D., “El horizonte conspirativo”, *El País*, 1 octubre 2016).

Para lidiar con la temática del embuste que se realiza con objetivos políticos se

ha acuñado el concepto de *posverdad*, concepto que reúne un importante valor heurístico. La expresión no debe ser malentendida, en términos de sugerir que “antes” reinaba la verdad en la acción comunicativa y política. Nada más oportuno para desechar tal desatino que considerar el matizado análisis de las sangrientas experiencias totalitarias del siglo XX realizado por Hannah Arendt que, entre un amplio espectro de elementos, considera los aspectos ideológicos, y el uso de la mentira en la propaganda y en el adoctrinamiento nazi y estalinista, pero objetando el simplismo que vería en el engaño el pivote del éxito de aquellos regímenes (Arendt, 1979). Además, porque la digresión sobre el totalitarismo del siglo XX revela inquietantes claves para descifrar algunos fenómenos contemporáneos, en cuanto al uso de la mentira y a su papel respecto de la cohesión social, en tanto contribuye a crear sentidos de pertenencia antidemocráticos, que se refocilan en identidades miniaturizadas, reduccionistas y antagonistas.

La política de la *posverdad* en boga se basa en aseveraciones que “se sienten” y perciben como reales, pero que carecen de todo fundamento. Se advierte una tendencia en cierta política a que los sentimientos liquiden a los hechos, sin mayor resistencia. El término *posverdad* captura la novedad del fenómeno que, en esencia, se refiere no solo a que la verdad no es falsificada o refutada, sino a que

la verdad tiene una importancia secundaria. Cuando las mentiras políticas se usaban para impedir que algo saliese a la luz, la evidencia, la consistencia y la erudición mantenían un poder político de refutación.

Cuando la relación entre los hechos y las aseveraciones se tensa, la distancia se salva mediante teorías conspirativas. Estas fuerzas corrosivas se aprovechan de la ira de votantes que experimentan un desafecto por los sistemas políticos.

Actualmente, los embustes populistas ya no se preocupan mayormente de ello. No se pretende convencer a las élites que los votantes aprecian o en las que confían; se trata de reforzar prejuicios, por encima de las evidencias, e importan los sentimientos, no los hechos, con lo cual ni siquiera se requieren esfuerzos por probar la “realidad”; con tal de “crear” realidades se puede afirmar cualquier cosa. Candidatos advenedizos impugnan la credibilidad de los opositores, para validar un modo de pensar de “nosotros-versus-ellos”, y les tienden una senda trampa: si los oponentes centran la atención en demostrar la falsedad de los asertos, lo deberán

hacer en un terreno que les ha sido impuesto. Cuando la relación entre los hechos y las aseveraciones se tensa, la distancia se salva mediante teorías conspirativas. Estas fuerzas corrosivas se aprovechan de la ira de votantes que experimentan un desafecto por los sistemas políticos. La complejidad de la realidad y de las soluciones políticas que están en juego son infamadas, y endosadas a la prestidigitación con que tecnócratas buscarían enredar las cosas. En su lugar, se difunden presuntas soluciones simples y fáciles de lograr (“Art of the lie. Post-truth politics in the age of social media”, *The Economist*, 2016).

Es crucial consolidar las diversas instituciones que permiten llegar a consensos sociales acerca de lo que es cierto.

De esta manera se socava el poder de la verdad como un instrumento indispensable para resolver los problemas de las sociedades. Por tanto, es crucial consolidar las diversas instituciones que permiten llegar a consensos sociales acerca de lo que es cierto: la educación, la ciencia, el sistema legal, los medios de comunicación; como sabemos, todas estas instituciones están muy lejos de ser perfectas, e igualmente son susceptibles de establecer verdades para las cuales hay pocas o nulas

evidencias, y pueden prestarse al abuso por parte de los poderosos. Además, los consensos sociales en torno a la verdad son arduos de construir, pero fáciles de destruir. Y algunos de los cuestionamientos de la verdad pueden tener graves consecuencias, incluso a escala planetaria: por ejemplo, cuando los cambios climáticos, el calentamiento global y la destrucción ambiental se niegan o subestiman, pese a las evidencias científicas, para satisfacer determinados intereses económicos, contexto en el cual precisamente se acuñó el término *posverdad*.

Sujetos que son sumamente deficitarios respecto de los modelos dominantes de la lógica de la argumentación y que no parecen capaces de argumentar de manera coherente y con una lógica rigurosa su visión propia del mundo, sin embargo, son capaces de narrarla. Una narración y una puesta en escena se revelan como extraordinariamente eficaces para transmitir aquella narración emotivo-racional que, en última instancia, existe en la base de cada norma o prohibición, de cada imperativo ético, o presupuesto de valor (Marramao, G., *La pasión del presente. Breve léxico de la modernidad-mundo*, 2011). En el contexto de la *posverdad*, estos sujetos son también objeto de narrativas exógenas, pero que tienen una gran capacidad apelativa y persuasiva, mediante narraciones maniqueas. La sensibilidad a narraciones maniqueas, que reducen la realidad mediante una oposición

radical entre lo bueno y lo malo, se ve potenciada, aun cuando el emisor de éstas carezca aparentemente también de una argumentación coherente y lógicamente rigurosa. Es más, incluso cuando el emisor evidencia serias dificultades para argumentar de una forma lógica y coherente, parece causar efectos de empatía e identificación en sujetos que, asimismo, se sienten débiles en cuanto a su capacidad argumentativa.

Es el caso de Donald Trump. Parece sugerente la idea de que utiliza mecanismos discursivos eficaces para comunicarse con su audiencia, tales como dejar oraciones incompletas, para que sus radicales seguidores “completen” en su cabeza lo que él ha empezado a decir, y lograr cercanía, empatía, aceptación y despertar sentimientos positivos. Afirmaciones exageradas o simplemente falsas las reviste de verdad, mediante el uso de interjecciones tales como “créanme”, “lo crean o no”. Por su parte, formulaciones que actúan como “significantes vacíos” fueron eficaces en la contienda en torno al Brexit, para aglutinar políticamente a gente dispar (Lakoff, G., “Understanding Trump’s Use Of Language”, *Social Europe*, 23 agosto 2016; Schmidt, V., “Britain-Out and Trump-I: A Discursive Institutional Analysis of the British Referendum on the EU and the US Presidential Election”, *Review of International Political Economy*, en prensa, 2017).

Los consensos sociales en torno a la verdad son arduos de construir, pero fáciles de destruir.

Es crucial referirse a los canales privilegiados de circulación de los embustes. Algunos graves acontecimientos de los dos últimos años requieren fijar la atención en cómo determinado uso de las tecnologías de información y comunicación ha puesto en jaque a las formas democráticas de contienda política, al contribuir a la difusión masiva de la *posverdad*. Estas tecnologías resultan fundamentales para la cohesión social, o para fenómenos de polarización, debido a sus profundos efectos en la conformación de un sentido de pertenencia, debido a que pueden ser instrumentos que se usen para el socavamiento sistemático de la confianza en determinadas instituciones, al convertirse en el instrumento primordial de la difusión de la *posverdad*, mediante algunos sitios web, el uso de las redes sociales como Twitter y de Facebook que eliminan cualquier “guardián” de contenidos, ya que cada cual tiene la virtualidad de transformarse en un emisor y “editor”, sometido a escasísimos controles. Estas redes desde hace varios años venían siendo escudriñadas, dentro de ciertos marcos legales, con preocupación, debido a la radicalización

religiosa fundamentalista que ha detonado en ellas. Adicionalmente, en la actualidad se está desarrollando una candente discusión acerca de su papel como cruciales engranajes y correas de transmisión de la *posverdad*. La difusión de patrañas basadas en rumores y en prejuicios, la avalancha de mentiras que circulan en las redes sociales, se ha convertido en una fuente de ganancias monetarias para algunos actores, pero, sobre todo, en un nicho en el que se ejercen sendas manipulaciones políticas, cuya magnitud apenas se ha comenzado a dimensionar. Estas patrañas circulan de manera viral, alimentando redes de personas que a lo largo del tiempo tienen ideas relativamente compartidas o unánimes, que convergen en las redes y se alimentan de este intercambio, llegando a conformar comunidades *on-line* que se autorrefuerzan (“Art of the lie. Post-truth politics in the age of social media”, *The Economist*, 2016; Heller, N., “The failure of Facebook democracy”, *The New Yorker*, 18 noviembre 2016).

El ciberespacio amplifica las voces de los que gozan de una cierta ventaja.

Como vemos, es este un aspecto crucial para nutrir un sentido de pertenencia negativo, en términos de la perspectiva normativa que tratamos en la primera parte del capítulo. Todo

esto ha puesto sobre el tapete el papel que juegan las compañías que tienen en sus manos las tecnologías de información y comunicación, que hasta hace muy poco eminentemente han seguido una táctica del avestruz, que probablemente llegará a ser políticamente insostenible. Más recientemente Facebook ha introducido alertas y dispositivos para rastrear noticias falsas, ha coartado la publicidad automática que migra hacia sitios productores de patrañas cuando se dan comportamientos virales en la web, y está concertando con algunos medios de prensa la mejora de los contenidos noticieros que ofrecen a sus clientes.

Es crucial además reflexionar sobre cómo estos usos de las TICs transparentan una brecha digital, entendida como una brecha entre pobres y ricos en materia de datos. Es plausible que quienes ya están bien relacionados en el espacio físico lo estén también en el virtual. El ciberespacio amplifica las voces de aquellos que gozan de una cierta ventaja y, frente a las aspiraciones de lograr una profundización en la democracia, Internet refuerza más bien el *statu quo*, ya que en el universo del *big data* hay también lo que podríamos llamar ricos y pobres de datos, y ricos y pobres en cuanto a la capacidad analítica. Esta diferencia tiene sus causas, por un lado, en la desigualdad que se refiere a la producción de datos, a su utilización e interpretación y, por otro, en relación con la reputación,

valorización y visibilidad que estos medios realizan. Hay tres clases de personas en relación con los bancos de datos: quienes los producen, quienes tienen capacidad de almacenarlos, y quienes saben cómo valorarlos e interpretarlos. Este último grupo es el más pequeño y el más privilegiado (Innerarity, “Hombres ricos y hombres pobres (en datos)”, *El País*, 21 febrero 2016).

Azuzado por las nuevas tecnologías de información y por la penetración de la *posverdad*, se erosiona el vínculo social respetuoso entre las personas y se promueve una interacción divisiva, basada en emociones negativas e indignadas y en rechazos virales, y un atrincheramiento en las propias opiniones (Jonathan Albright, en Manjoo, F. y Roose, K., “How to Fix Facebook? We Asked 9 Experts”, *The New York Times*, 31 octubre 2017).



Desigualdad y cohesión social: repensar la política pública para la justicia social



Josette Altmann Borbón*
Secretaria General de la FLACSO

Pese a los avances de las últimas décadas, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Corregir la desigualdad es esencialmente un asunto de política; de políticas sociales que se constituyan en instrumentos modernos para la movilidad social, la integración y el bienestar general y de políticas fiscales que generen los recursos para poderlas llevar a cabo.

Introducción. ¿Es la desigualdad necesaria? Evidencias de la ciencia económica.

A inicios de 2017 la consultora Oxfam publicó un nuevo estudio que daba cuenta del aumento de la desigualdad en el mundo mediante una sencilla comparación: encontraron que los ocho hombres más ricos del planeta (en la lista no hay ninguna mujer) controlan la misma riqueza que el 50% más pobre de la humanidad. Un puñado de personas que se pueden contar con los dedos de las manos poseen una riqueza que supera al combinado de los 3.600 millones de personas más pobres del mundo.

Desde la crisis económica de 2008 la riqueza global se ha concentrado,

* Historiadora y politóloga costarricense. Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Se ha desempeñado como Coordinadora Regional de Cooperación Internacional e Investigación en la Secretaría General de FLACSO (2006-2012), y como Directora del Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA). Ha sido Profesora en las Facultades de Educación y Ciencias Sociales en la Universidad de Costa Rica.

golpeando sobre todo a las clases medias y bajas que han asumido los costos del desempleo, la reducción del crecimiento económico y las bajas tasas de interés. En severo contraste con esto, los ricos han visto sus fortunas multiplicarse de manera exponencial. Las mismas políticas de desregulación financiera que llevaron a la crisis son las responsables del aumento vertiginoso de la desigualdad. Hasta hace poco, la ortodoxia económica no solo había prestado poca atención al tema de la desigualdad, sino que la había promovido abiertamente.

Los ocho hombres más ricos del planeta (en la lista no hay ninguna mujer) controlan la misma riqueza que el 50% más pobre de la humanidad.

La conocida “teoría del goteo” o “teoría del derrame” sostenía que el crecimiento económico *eventualmente* se traduciría en bienestar para las capas sociales inferiores; el mecanismo suponía que el crecimiento económico generaría empleo y distribuiría los beneficios entre los grupos sociales. Todo ello sin la innecesaria e ineficiente intervención del Estado. No pasó mucho tiempo para que esta teoría derivara en la idea falaz de que políticas económicas regresivas —aquellas que benefician a los más ricos— eran

beneficiosas para la sociedad en general.

Según este planteamiento, la desigualdad era el resultado de diferencias en términos de productividad, preparación, creatividad o esfuerzo. En ese sentido, más que un problema, se convertía en un incentivo para que los individuos y las empresas mejoraran sus procesos, disminuyeran costos y agregaran valor más eficientemente. Según sus defensores, lo importante era aumentar el *nivel general de riqueza*, es decir, hacer más grande el pastel, independientemente de cómo se repartiera. Una metáfora utilizada era aquella que proponía que cuando subía la marea, levantaba a todos los botes que estaban en la orilla.

Este fue el *leitmotiv* de la ortodoxia económica desde la década de los 90: la desigualdad contribuye al crecimiento económico y la distribución debe ser confiada a las fuerzas del mercado. Tan fuerte han calado estas ideas que incluso la reforma tributaria que impulsa el actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, está basada en esa premisa. Pretende reducir los impuestos que pagan los ricos para que estos generen más empleos, aun a costa de las clases medias y, en particular, de las políticas de salud y protección social como Medicare y Medicaid.

No obstante, el fracaso de la “teoría del derrame” ha sido señalado desde hace décadas. Tal fracaso opera en

dos sentidos. Está el fracaso “teórico”, que se hizo evidente a partir de los trabajos de James Poterba, Paul Krugman y, más recientemente, Thomas Piketty y Emanuel Saez, entre otros. Por diferentes caminos, todos llegan a la misma conclusión: contrario a lo que proponía la teoría, la subida de la marea solo levantó a los yates de lujo mientras hundía a los botes pequeños o los dejaba volcados en las rocas. Pero el mayor fracaso es su fracaso práctico. La ortodoxia económica no solo ha derivado en un aumento en la desigualdad social; en dejar los salarios de los trabajadores estancados por dos décadas mientras las ganancias de los más ricos, impulsadas por la búsqueda de rentas, crecían exponencialmente; también ha fallado en su objetivo central de promover el crecimiento económico.

En la actualidad, la mayor parte de los economistas están de acuerdo en que la desigualdad es un problema serio, tanto para la cohesión social como para el propio crecimiento de la economía. Incluso organismos financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, otrora defensores de la ortodoxia económica, han admitido los efectos adversos de la desigualdad. A ello hay que sumar las voces críticas de Joseph Stiglitz, y los ya citados Krugman, Piketty y Saez, entre los autores más reconocidos que han escrito sobre el tema (los dos primeros han sido galardonados con el Premio Nobel de Economía).

El panorama latinoamericano: desigualdad y cohesión social

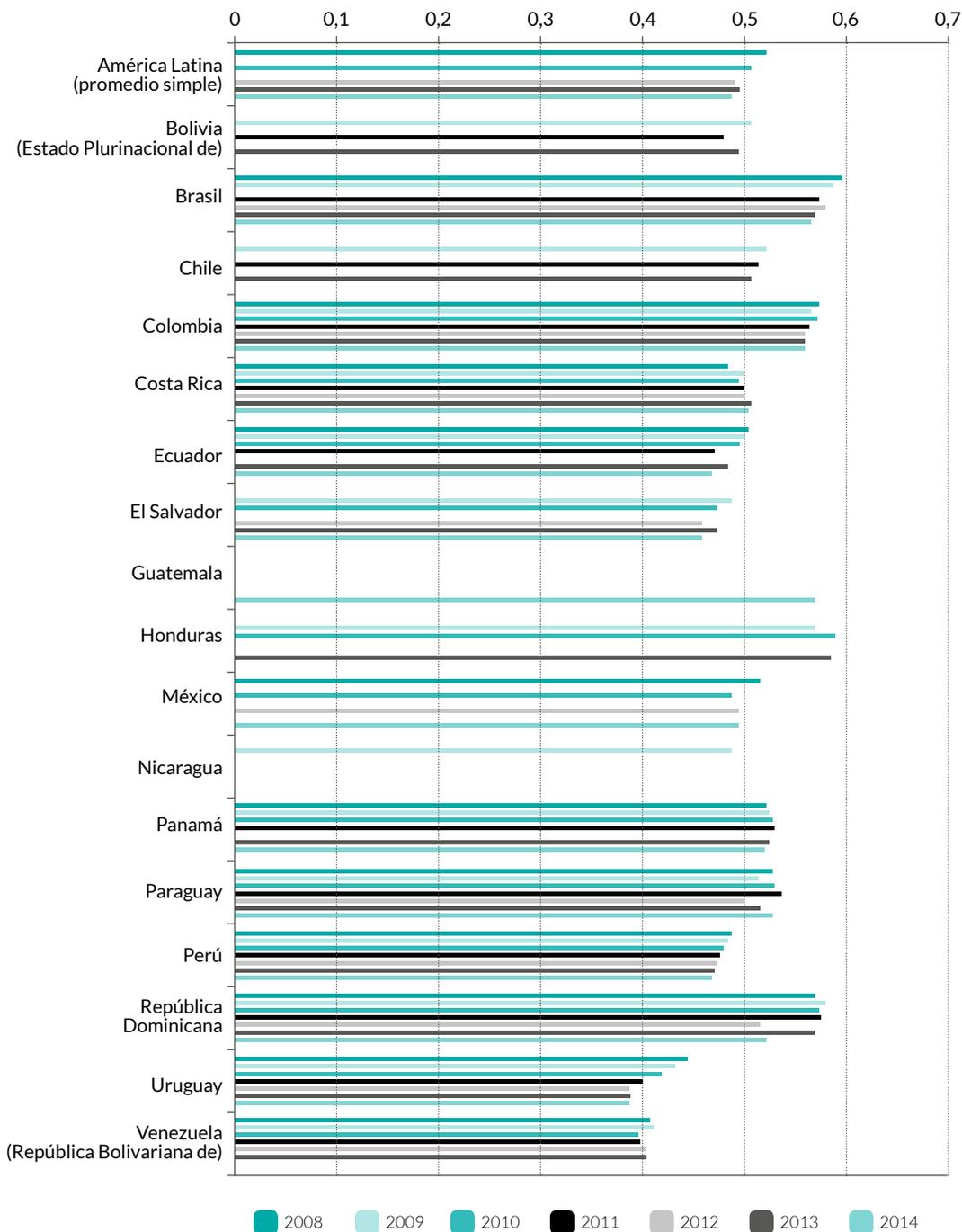
América Latina no escapa a esta realidad. Durante la última década los progresos de la región en materia social permitieron reducir la desigualdad, pero este progreso se ha desacelerado en los últimos años y nos coloca, aún, como la región más desigual del mundo.

La desigualdad se manifiesta en distintas formas, producto de las múltiples fracturas que atraviesan el tejido social generando exclusión, violencia y desintegración. Es importante observar cómo la desigualdad de ingresos limita esas otras formas de exclusión que pasan por el género, la edad, la identidad étnica y la procedencia geográfica (urbana o rural), por mencionar algunos. No obstante, también es evidente que la riqueza es una variable fundamental para considerar. Una de las medidas más utilizadas que dan cuenta de la desigualdad de ingresos es el Índice de Concentración de Gini, que establece una escala de 0 a 1, donde 0 representa la ausencia de desigualdad y 1 la desigualdad máxima posible.

El Gráfico 1 muestra la evolución de este índice en los países de América Latina entre 2008 y 2014. La región muestra una disminución de la

Gráfico 1

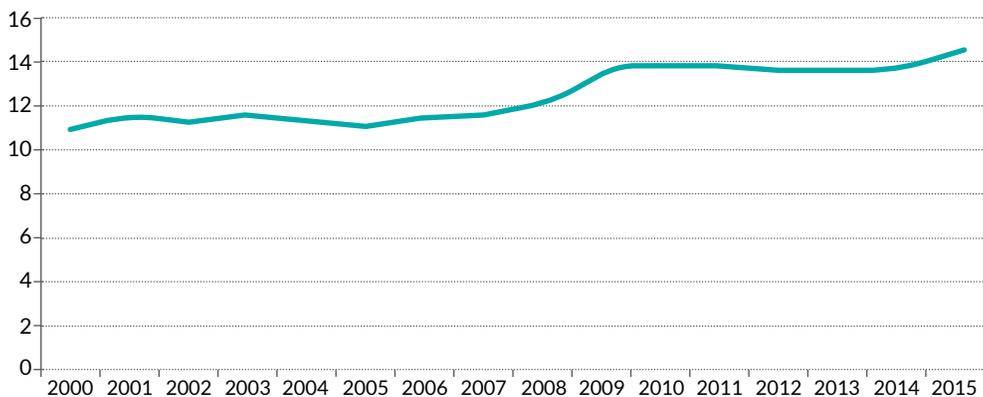
América Latina: Índice de concentración de GINI. 2008-2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Gráfico 2

América Latina: Gasto Social del sector público como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

desigualdad: el índice Gini pasó de 0,522 en 2008 a 0,491 en 2014. Pero los resultados son heterogéneos entre los países, por lo que resulta inconveniente derivar conclusiones de carácter general.

Según CEPAL en su informe *Panorama Social de América Latina 2016*, ***“la caída de la desigualdad entre 2008 y 2015 estuvo asociada, en general, a un incremento relativo de los ingresos del primer quintil mayor que el del quinto quintil. Esto se extendió a las principales fuentes de ingreso de los hogares, es decir, los ingresos provenientes del trabajo asalariado e independiente”***.

Según esta misma fuente, las transferencias y jubilaciones fueron determinantes para alcanzar estos objetivos. Es decir, que fueron los Estados quienes, aprovechando la bonanza económica producto de los altos precios de las materias primas,

implementaron las políticas públicas redistributivas que dieron como consecuencia una disminución en la desigualdad.

El Gráfico 2 muestra el aumento en el gasto social en la región entre 2000 y 2015. Se observa una clara tendencia ascendente, donde el gasto social del sector público pasó de representar el 10,9% del PIB de la región a inicios de siglo, al 14,5% en 2015.

Este avance, si bien significativo, es insuficiente. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de la distribución del ingreso. A modo de comparación, el promedio del índice de Gini en los países de la OCDE para 2014 fue de 0,318, muy por debajo del promedio latinoamericano. Incluso, los dos países más desiguales de la OCDE en ese mismo año fueron los dos

latinoamericanos que forman parte de esta organización: México y Chile. De igual manera, el gasto social del sector público en los países de la OCDE se ha mantenido en alrededor del 21% del PIB desde 2009 hasta la fecha, unos 7 puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano.

En América Latina, la pobreza y la desigualdad son caras de una misma moneda y, por lo tanto, deben ser atendidas en paralelo.

Por otra parte, en el mismo informe CEPAL advierte que ***“sin excepciones entre los países considerados, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los primeros dos o tres quintiles de ingreso. En particular, las mujeres de entre 25 y 59 años de edad están sobrerrepresentadas en el quintil de menores ingresos hasta en un 40% respecto de los hombres. Ello se debe a que ellas suelen recibir ingresos más bajos, a causa de la dificultad para conciliar el trabajo no remunerado en el hogar con la participación en el mercado laboral; además, se desempeñan por lo general en ocupaciones asociadas a bajas remuneraciones y suelen estar sobrerrepresentadas en la jefatura de los hogares monoparentales”***.

Esta no es sino una muestra de la desigualdad multidimensional que ya

mencionábamos antes. Este patrón se repite si analizamos poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, entre otras.

¿Por qué es importante debatir sobre las desigualdades?

Ahora bien, ¿por qué debería importar el debate sobre la desigualdad en América Latina? Hay dos líneas argumentales para responder a esa interrogante. La primera refiere a la necesidad de trascender la falsa dicotomía entre igualdad y crecimiento económico.

Tal como ha indicado el Banco Mundial en su informe *Taking on Inequality 2016*, ***“reducir la desigualdad —así como reducir la pobreza— es compatible con el aumento del crecimiento económico”***; pero incluso un paso más allá, ***“las acciones que reducen la inequidad —ya sea intencionalmente o no— pueden ser beneficiosas para el crecimiento y la prosperidad de largo plazo”***. La evidencia que presenta el Banco Mundial también sugiere que no existen incompatibilidades entre la eficiencia de los mercados y la búsqueda de la equidad social.

Así las cosas, la primera razón por la cual el tema de la lucha contra la desigualdad debería estar en la agenda pública es que tiene el potencial de mejorar el rendimiento de

la economía y potenciar la prosperidad compartida y el desarrollo sostenible.

La segunda razón es más compleja, pues refiere a las consecuencias sociales y políticas de la desigualdad. Es decir, la relación entre la desigualdad y la cohesión social, tema central de este artículo.

Esta relación puede parecer más obvia, pero no ha sido estudiada tan profusamente como la anterior. A pesar de ello, la evidencia es mucho más contundente. La desigualdad es un obstáculo para la integración, la creación de capital social, confianza interpersonal y una institucionalidad fuerte.

Richard Wilkinson y Kate Pickett, en su libro *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, presentan amplia evidencia de que, una vez superado un cierto nivel de ingreso, la cohesión social depende de la equidad y no del crecimiento económico. Su amplio trabajo recoge datos de países desarrollados en los cuales, señalan los autores, el crecimiento ha dejado de aportar al bienestar general, puesto que todas las necesidades básicas están prácticamente cubiertas de antemano.

En los resultados de estos autores existen correlaciones significativas entre la desigualdad social y variables tan importantes como la salud, las enfermedades mentales, el uso de estupefacientes, la expectativa de

vida, la obesidad, los resultados del sistema educativo, los embarazos adolescentes, los niveles de encarcelamiento y la violencia estructural. Todas estas variables muestran una correlación con la desigualdad que no se encuentra cuando se compara con la riqueza general o el PIB per cápita.

Los resultados respaldan el argumento de que las sociedades más equitativas son también aquellas donde hay mayores niveles de bienestar general: las personas viven más y mejor, son más saludables, menos violentas, más educadas.

Este estudio no toma en cuenta América Latina ni los países en desarrollo. En ese sentido, es evidente que no todos estos resultados de los países desarrollados pueden extrapolarse sin más, puesto que nuestra región presenta condiciones particulares tales que la inequidad se combina con la pobreza, la exclusión y la privación incluso de los bienes y servicios más básicos para una parte significativa de la población. En América Latina, la pobreza y la desigualdad son caras de una misma moneda y, por lo tanto, deben ser atendidas en paralelo.

Sin embargo, tal como indicaba Marshall Sahlins en su clásico libro *Stone Age Economics*, "(...) **la pobreza no es ciertamente la ausencia de una cantidad de bienes, ni solo una relación entre medios y fines; sobre todo, la**

pobreza es una relación entre personas: la pobreza es un estatus social”.

Así las cosas, América Latina y el mundo subdesarrollado deben también evitar la vieja trampa argumental según la cual *primero* debe crearse riqueza y prosperidad, y solo después se debe distribuir atendiendo criterios de equidad.

Para ello, es necesario revalorar y poner en el centro de la discusión el concepto de la cohesión social, como “noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas y materiales, y toma en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad”. La cohesión social refiere a los elementos de inclusión-exclusión de cada sociedad; responde a las preguntas de quién está *dentro* de esa sociedad y quién representa al *otro* excluido o marginado, así como los procesos sociales de los cuales derivan esas respuestas.

El otro gran elemento de esta discusión es el efecto de la desigualdad en el sistema político democrático. La democracia no es nunca un sistema acabado, es un entramado de instituciones, actitudes y valores que evolucionan con el tiempo. Es un proceso social en permanente construcción, ligado a la libertad y la justicia. La democracia se hace cotidianamente y forma parte de la

experiencia de las y los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común.

La cohesión social refiere a los elementos de inclusión-exclusión de cada sociedad; responde a las preguntas de quién está dentro de esa sociedad y quién representa al otro excluido o marginado.

La democracia está basada en ideas simples. Y es esta sencillez la que le otorga su claridad, fuerza vital y su capacidad de adaptarse a los cambios en el entorno. Estas ideas básicas son: la soberanía popular (la ciudadanía es la fuente última de la legitimidad); igualdad ante la ley (una persona, un voto); el Estado de derecho (nadie está por encima de la ley); la separación de poderes (el poder limita al poder); la representación política (el poder se ejerce en nombre de la ciudadanía) y la libertad personal (o autonomía de la voluntad). Estos son los equilibrios y las condiciones mínimas para que una democracia pueda nacer, desarrollarse y permanecer.

La democracia es, por esencia, participativa. No existe democracia sin participación. Es lo que define

y caracteriza al sistema. Pero esta participación se ve limitada o coartada cuando existe desigualdad social.

Esto puede observarse en dos dimensiones: desde un punto de vista filosófico, autores como Amartya Sen y John Rawls han dejado planteado que la democracia requiere, por lo menos, un esquema de igualdad de oportunidades, para mantener la cohesión social necesaria para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Al respecto señala Carlos María Vilas que ***“las enormes distancias en oportunidades y estilos de vida entre los muy ricos y los muy pobres conspiran contra el desarrollo de sentimientos firmes de solidaridad y de común pertenencia a la res pública. Desigualdades sociales profundas cuestionan la efectiva vigencia de códigos compartidos de referentes y significados que hacen posible los sentimientos de identidad y de solidaridad más allá de los grupos de pertenencia”***.

En una segunda dimensión, estas premisas son corroboradas por los datos empíricos. Wilkinson y Pickett encuentran que la desigualdad social está correlacionada con menores niveles de confianza interpersonal. También Ricaurte, con una base de datos más amplia, encuentra que un aumento de un punto en el índice de Gini significa una disminución de medio punto en el porcentaje de personas que confían en el país. Hay amplia evidencia

de que las personas confían menos en las instituciones en sociedades más desiguales.

En un amplio análisis sobre el tema, la OEA concluye que ***“la desigualdad categórica (o durable) cuando alcanza niveles importantes que se expresan en diferencias excesivas de riqueza, en la acumulación de oportunidades de una categoría en desmedro de otra o en el uso arbitrario del poder para retener las condiciones de desigualdad, es incompatible con la democracia y su aumento en los próximos años podría tener efectos desestabilizadores”***.

Dejando establecido que el problema de la desigualdad afecta el crecimiento económico, la cohesión social, el sistema político y los índices de bienestar general, queda entonces proponer algunas líneas de acción para enfrentar este problema.

¿Qué hacer? Estado y políticas redistributivas

Las respuestas sobre las medidas para reducir la desigualdad no son nuevas ni pretenden serlo. En el centro de todo está el Estado, como responsable último de la asignación autoritaria de valores, tanto políticos como económicos. En otras palabras, la distribución de los recursos de una sociedad es un asunto eminentemente *político*.

En nuestra consideración, el papel del Estado en el combate a la

desigualdad tiene dos vertientes: la primera refiere a la garantía de la “igualdad de oportunidades” a través de políticas sociales universales o focalizadas, tales como educación, salud, pensiones, transferencias condicionadas, o apoyos específicos a grupos en condición de exclusión o vulnerabilidad.

Estas políticas deben trascender el esquema asistencialista y constituirse en instrumentos modernos para la movilidad social, la integración, la construcción de confianza, y en última instancia, el bienestar general.

El otro instrumento que no puede soslayarse ni olvidarse es la política fiscal. Este instrumento permite al Estado abordar la “desigualdad de resultado”, a la vez que obtiene recursos para financiar las políticas sociales. Para ser efectiva, la política fiscal debe ser, además, progresiva, es decir, debe gravar en mayor medida a los más ricos.

En América Latina, solo alrededor de una cuarta parte de los ingresos tributarios corresponde a los impuestos sobre la renta y las utilidades, en contraste con casi un 34% en los países de la OCDE. Esto es muestra de que se requiere una política fiscal que sea, además de más justa y equitativa, más efectiva en evitar la elusión y la evasión fiscal, en especial la de grandes empresas y corporaciones.

Como reflexión final, es menester repensar a la clásica tríada Estado-Mercado-Sociedad bajo la perspectiva de la justicia social. Ello exige nuevos pactos sociales que incluyan a una gran cantidad de sectores y actores, y promuevan y estimulen el ejercicio amplio de la ciudadanía. Solo con una visión de prosperidad compartida lograremos, como región, estar a la altura de derroteros que nos impone la Historia en los albores del siglo XXI.



Desigualdad y cohesión social: la discriminación social como limitante en El Salvador y Chile



Andras Uthoff*
Consultor internacional

Los ejemplos de El Salvador y de Chile sirven para ilustrar los obstáculos que los Estados enfrentan en la lucha contra desigualdad. En el primero, marcado por el tradicional conflicto en torno a la propiedad; en el segundo por las divergentes visiones entre la lógica del contrato individual y la solidaridad en los mercados ligados a derechos sociales.

Introducción

La desigualdad es una manifestación multidimensional de brechas entre grupos de personas. Su aminoración requiere comprender y redireccionar los factores que las generan y que, en forma natural han tendido a perpetuarla discriminando negativamente. Al dificultar acuerdos en torno a valores y objetivos comunes, la falta de confianza y consenso generan conflictos que dificultan el logro de crecimiento sostenido y prosperidad para todos. Romper con este círculo vicioso no es fácil.

Luego de la caída de paradigmas alternativos, el neoliberalismo no ha mejorado esta situación. La libertad de elección individual como motor para cerrar brechas, pero limitada por los factores propios del individuo y su

* Asesor Regional de la OIT y miembro de las Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile sobre reformas al sistema de pensiones (2006 y 2014-2015) y reformas al sistema de aseguramiento en salud (2014). Profesor Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile. Ingeniero Comercial por la Universidad de Chile (mención economía). Tiene una maestría y un doctorado en Economía por la Universidad de California, Berkeley.

entorno, hace que los propios factores que generan las brechas actúen como discriminantes negativas.

Sobre la base de vivencias personales en El Salvador (1976) y Chile (1990-2010), este trabajo ilustra que para romper con este círculo vicioso los gobiernos hacen bien en plantear la búsqueda de la cohesión social, llegando a acuerdos vía la concertación de agrupaciones políticas. Deben hacerlo en el marco de una solidaridad integral con pactos sociales que tengan a los derechos sociales como horizonte normativo. Las desigualdades y restricciones presupuestarias son limitaciones que deberán reconocer y enfrentar de forma permanente (*La protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, CEPAL, 2006).

Desigualdad, discriminación y cohesión social

Como fenómeno social la desigualdad es compleja. Responde al acceso desigual a todo tipo de recursos, a los servicios y a las posiciones que valora la sociedad y al trato desigual o diferente de un individuo hacia otro debido a su posición social, económica, religiosa, a su sexo, raza, color de piel, personalidad, cultura, entre otros. Lo más relevante es que es una fuente latente de conflicto como consecuencia de la opresión por factores económicos, políticos,

religiosos y culturales, y el surgimiento de minorías sociales que rompen lazos con la sociedad (exclusión social). (Véase para Chile, *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, PNUD, 2017).

La coexistencia de diferentes grupos sociales a causa de la desigualdad significa que entre sus miembros surgen lazos que los unen unos con otros y con el grupo como uno solo. Tales lazos pueden responder a relaciones sociales, relaciones de trabajo, unidad entre los miembros del grupo y emociones de sus integrantes. La comprensión y neutralización de la discriminación social constituye un potencial para que desde las perspectivas sociológicas y su relación con los conflictos se alcance la cohesión social.

La **cohesión social** puede resultar en un arma de doble filo, toda vez que el consenso de los miembros de un grupo social o la percepción de su pertenencia a un proyecto o situación común se logra dentro de cada uno de los grupos en conflicto. Por ello, debe basarse en valores y objetivos compartidos entre grupos donde existen brechas indeseadas. Debe buscar una armonía entre quienes luchan por condiciones para acceder a los beneficios del crecimiento económico y quienes desean mantener sus privilegios. Esto demanda de relaciones consensuales que sean percibidas como justas por todos, del buen desempeño de las autoridades y el respeto de ellas por

cuantos persiguen el interés común. La medición de sus resultados es compleja ya que demanda ponerse de acuerdo e interpretar variables cualitativas en diferentes periodos de tiempo.

Las desigualdades y restricciones presupuestarias son limitaciones que deberán reconocer y enfrentar de forma permanente.

Vivencias

El desafío para la cohesión social en América Latina consiste en darle armonía a las relaciones entre las clases y las instituciones de un sistema social. Requiere mantenerlos unidos en torno a fuerzas motivantes que gatillen acciones, objetivos instrumentales y/o para la satisfacción de las necesidades afectivas de sus miembros. Una política para la coexistencia y mantenimiento del grupo, de lo contrario está destinada al fracaso.

En El Salvador (1976) fue el tradicional conflicto en torno a la propiedad el que gatilló la lucha latente entre clases. En Chile (1990–2010) es el conflicto entre la lógica del contrato individual y la solidaridad en los mercados ligados

a derechos sociales el que gatilla los reclamos desde grupos sociales en tránsito hacia mejores estándares de consumo, pero con miedo por el riesgo de enfermedad y el infortunio de la vejez.

Concertación en El Salvador (1962-1977) y Proyecto de Transformación Agraria¹

1. Marco normativo

Bajo sus 17 años de gobierno (1962-1977), el Partido de Concertación Nacional (PCN)² tuvo como objetivo, en un país muy desigual y dentro del marco constitucional, el logro de una alianza de los diferentes sectores sociales. Se planteó como un partido de derecha populista y anticomunista, y defensor de los postulados de nacionalismo, democracia, justicia social y conciliación nacional. Su mayor apoyo lo obtuvo entre los empleados del sector público y entre la población campesina. Logró instrumentar una serie de políticas desarrollistas en el área económica, aprovechando los periodos de bonanza en los precios del café.

En el ámbito de la desigualdad, los intereses de los grupos en El Salvador difieren sobre la importancia del desigual acceso a la propiedad de

1. Durante octubre de 1976 tuve la oportunidad de estar en una asesoría en la Oficina de Planeación de la Presidencia, pudiendo ser testigo de los eventos que concluyen esta sección.

2. Originalmente fundado bajo el nombre de Partido de Conciliación Nacional (PCN) y establecido el 30 de septiembre de 1961.

factores productivos, ya sean físicos o humanos. El PCN intentó impulsar políticas basadas en la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades como ideales democráticos. Se pretendía modernizar junto a medidas de acceso a oportunidades de formación de capital humano, el atrasado capitalismo y detener la creciente incorporación de los campesinos y los trabajadores agrícolas a las organizaciones populares armadas. Pero se ignoraron las restricciones políticas como limitantes.

2. Quiebre y debilitamiento interno por diferencias en torno a la propiedad

Siguiendo la experiencia en otros países de la región, el entonces presidente, coronel Arturo Armando Molina³, propuso el Primer Proyecto de Transformación Agraria (PTA) en El Salvador en 1976. Con el aval de la oligarquía salvadoreña, se proponía un limitadísimo experimento de distribución de tierras en un área de 59.000 hectáreas ubicado en la zona oriental, que beneficiaría al 3,7% del total de la población rural (una mínima parte de los campesinos sin tierras).

Los análisis del periodo destacan al presidente Molina tratando de conseguir el apoyo de los oligarcas, señalándoles que el PTA era su seguro

de vida. El anuncio produjo un rechazo entre los agricultores y sectores más acomodados del país que apoyaban al gobierno. Fue en el mes de octubre de 1976, cuando durante una visita de representantes de la oligarquía de El Salvador al Palacio Presidencial esta logró imponer su visión y el Proyecto de Transformación Agraria fue derogado.

3. Discriminación por factores políticos y quiebre de la democracia

Su rechazo significó mantener las desigualdades económicas y sociales, las injusticias y desalientos que condujeron al país por más de doce años en una lucha nacional e institucional que logró poco o nada, en especial para las grandes mayorías desposeídas (Amaya, C. R., 'Confesiones sobre la Transformación Agraria en El Salvador', *La Trovata*. 8 agosto 2017, <http://latrovata.blogspot.com.es/2017/08/confesiones-sobre-la-transformacion.html>). Se fortalecieron grupos guerrilleros de izquierda (FPL, ERP y RN) y una grave crisis política culminó con el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, que significó el fin de los gobiernos del PCN y la llegada de la Junta Revolucionaria de Gobierno.

A esta se opuso la guerra civil de El Salvador, conflicto bélico interno, entre

3. Cnel. Arturo Armando Molina, *presidente constitucional de la República*, (1-7-1972/1-7-1977).

el ejército gubernamental —la Fuerza Armada de El Salvador (FAES)— y las fuerzas insurgentes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El conflicto armado concluyó, luego de un proceso de diálogo entre las partes, con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, que permitió la desmovilización de las fuerzas guerrilleras y su incorporación a la vida política del país⁴.

Luego de 34 años transcurridos entre 1976 y 2010, el aumento del PIB per cápita de El Salvador ha sido menos del 30%. El coeficiente de Gini se mantiene en rangos altos y la incidencia de la pobreza alcanza a más de un tercio de la población.

Concertación en Chile, 1990 – 2017⁵

1. Marco normativo

La Concertación de Partidos por la Democracia fue una coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro fundada el

2 de febrero de 1988 para votar No a la permanencia de Pinochet en el plebiscito nacional del 5 de octubre de 1988⁶, el cual ganó⁷. Gobernó Chile desde marzo de 1990 hasta marzo de 2010 y se transformó luego en el principal referente opositor al gobierno de centroderecha (2010-2014). Posteriormente, unidos a otras fuerzas de centroizquierda e izquierda, formaron la coalición oficialista Nueva Mayoría y Fuerza Mayor, para recuperar el poder en las elecciones de noviembre de 2013.

Los gobiernos con presidentes socialistas se caracterizaron políticamente por la reincorporación del país en el concierto internacional.

Bajo esfuerzos por recuperar la democracia y buscar un futuro mejor para todos los chilenos, entre 1990 y 2010 se sucedieron dos gobiernos

4. Según la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas, las fuerzas gubernamentales fueron las acusadas en el 85% de las 22.000 denuncias recibidas entre casos de homicidios, desapariciones, violaciones, torturas, secuestros y lesiones, concluyendo después que fueron las responsables del 62% de los asesinatos de civiles, mientras que los grupos paramilitares de extrema derecha (entre los que se encuentran los Escuadrones de la Muerte) serían responsables del 35% y los guerrilleros del FMLN eran responsables tan solo del 13% de los asesinatos de civiles. Citado en Informe "De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador" (Comisión de la Verdad para El Salvador), según Amaya, C., R., La Trovata).

5. Quienes pertenecemos a la generación de profesionales graduados entre los años 60 y 70 fuimos actores de profundos cambios en Chile. Apreciamos los importantes esfuerzos de concertación de la centroizquierda que permitieron recuperar la democracia y sus instituciones, y administrar el modelo económico bajo el paradigma neoliberal. Sin embargo, en materia de cohesión social parecen fallar al descuidar que los derechos sociales no son mercancías, y hoy sus instituciones impiden la igualdad de oportunidades al discriminar el acceso a la educación, salud y previsión según la capacidad de pago de sus beneficiarios.

6. Referéndum realizado durante el régimen militar. Este plebiscito se llevó a cabo para decidir si Augusto Pinochet seguía o no en el poder hasta el 11 de marzo de 1997.

7. La coalición por el No resultó ganadora por un 55,99%, de la opción que respaldaba, frente al 44,01% de la opción Sí.

Cuadro 1

El Salvador

El Salvador	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
PIB per cápita US\$ a precios constantes 2010	2.465,4	2.843,1	2.571,1	2.077,7	2.156,0	2.724,8	3.028,9	3.310,9	3.474,4
\$ a precios internacionales constantes					4.529,8	5.724,9	6.363,8	6.956,4	7.299,9
Índice de Gini						49,9	51,3	47,9	44,5
Tasa de pobreza como incidencia bajo línea nacional								35,2	36,5

Fuente: Bases de Datos Banco Mundial

con presidentes demócrata-cristianos (Francisco Aylwin y Eduardo Frei Ruiz Tagle) y dos con presidentes socialistas (Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet (1)). Los primeros marcaron la Transición a la democracia, teniendo objetivos más políticos como eran reducir el poder de los militares y sus aliados, y esclarecer las violaciones de derechos humanos cometidas durante los años de dictadura. El gobierno de Frei reforzó también la llamada “política de los consensos”, que en esencia fue consolidando y administrando el modelo económico heredado de la dictadura.

Los gobiernos con presidentes socialistas se caracterizaron políticamente por la reincorporación del país en el concierto internacional, con la participación de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su rechazo a la invasión de Irak por

Estados Unidos —a pesar de eventuales consecuencias en la firma del tratado de libre comercio con ese país, que finalmente no ocurrieron—, y la firma de otros tratados de libre comercio con la Unión Europea y China.

2. Paulatino quiebre del apoyo interno: crecimiento sin equidad

Las políticas económicas de los gobiernos concertacionistas no modificaron mayormente la línea trazada por el régimen militar. Lo profundizaron al continuar con la privatización de empresas del Estado, expandiendo los lazos comerciales de Chile mediante la negociación y firma de tratados de libre comercio con algunos países de Europa, América y Asia, fortaleciendo la autonomía del banco central y las reglas de disciplina fiscal. El mercado como asignador de

recursos se mantuvo aun en el ámbito de los derechos sociales.

A pesar de beneficiarse del acceso a la educación, la dificultad por participar de los mercados privados de seguros de salud y de ahorro provisional han hecho que el temor ante los riesgos de salud y el infortunio de la vejez generen disconformidad. Ni siquiera el mayor énfasis en lo social⁸ del primer gobierno de Bachelet pudo asegurar la elección presidencial del candidato Eduardo Frei Ruiz-Tagle. La coalición perdió ante el opositor candidato de la derecha, Sebastian Piñera.

Junto a la exclusión de amplios sectores de los mercados asociados a los derechos sociales gatillan un serio conflicto en Chile que atenta contra la cohesión social.

Tampoco la coalición de derecha (Piñera 2010-2014) superó falencia y pudo continuar. Los partidos de la Concertación, junto con otros

partidos de oposición, crearon un nuevo pacto electoral, Nueva Mayoría, para las elecciones presidencial y parlamentarias que recuperaron el gobierno, pero con Michelle Bachelet como candidata.

3. Discriminación negativa en materia de derechos sociales

Han sido las protestas y la baja participación en los comicios⁹ la forma de reclamo ante la inconformidad con los resultados del modelo. A la evidencia de que solo un 18% de la población era cubierta por las instituciones de salud provisional (ISAPRES)¹⁰, y los reclamos de los estudiantes por el costo y calidad de la educación, vinieron a sumarse los resultados de la Comisión de reforma al sistema de Pensiones (Comisión Bravo; *Informe Final*. Santiago, Chile, 2015) que señalaba que el 79% de los pensionados por el sistema previsional recibirían beneficios por debajo del salario mínimo. Factores de origen, como las condiciones de salud, la estabilidad laboral, la capacidad de pago y de ahorro, el trabajo del cuidado y la condición de género discriminan negativamente entre grupos sociales, excluyéndolos del acceso a servicios de salud, pensiones y educación de

8. Como resultado de los malos resultados en cobertura y suficiencia de beneficios del sistema de pensiones heredado de la dictadura, la reforma de 2008 instauró cuatro beneficios no contributivos para los beneficiarios del sistema. Con ello se favoreció al 60% de las familias más pobres en Chile, con ingresos en caso de vejez e invalidez de alguno de sus miembros (Comisión Marcel y Ley 20255).

9. Mientras para las elecciones presidenciales de 1989 y de 1993 más de un 85 % del electorado votó, en la de 1999 solo lo hizo un 69 %, en la de 2005 lo hizo un 64%, en 2009 un 59% y en 2013 un 49%. El voto se hizo voluntario durante el gobierno de Lagos.

10. Ver Comisión de Reforma de ISAPRES 2014. *Informe Final*, Comisión Asesora Presidencial para el estudio y propuesta de un nuevo régimen jurídico para el Sistema de Salud Privado, Santiago, Chile.

Cuadro 2

Chile

Chile	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
PIB per cápita US\$ a precios constantes 2010	5.242,3	4.726,9	5.947,8	8.051,5	9.469,1	11.249,9	12.860,2	14.907,1	15.019,6
\$ a precios internaciona- les constantes			8.991,8	12.172,3	14.315,4	17.007,6	19.442,1	22.536,6	22.706,7
Índice de Gini			57,3		52,8			47,9	
Tasa de pobreza como incidencia bajo línea nacional			38,6	27,6	20,2	13,7	10,8	11,7	

Fuente: Bases de Datos Banco Mundial

calidad. A la postre demostraban que solo un 20% de la población, aun cumpliendo con sus deberes, podía titularizar sus derechos sociales como clientes de un mercado. El resto quedaba al amparo de un Estado reducido¹¹.

La experiencia chilena se pone en riesgo al poner énfasis exclusivamente en el crecimiento y la reducción de la pobreza. El PIB per cápita casi se triplica en los 25 años entre 1990 y 2015 y la incidencia de la pobreza bajó del 38,6% al 10,8%. La desigualdad del ingreso autónomo y monetario, medido por el coeficiente de Gini, se ubica sin

grandes variaciones sobre 0,50, entre los más desiguales del mundo¹². Junto a la exclusión de amplios sectores de los mercados asociados a los derechos sociales gatillan un serio conflicto en Chile que atenta contra la cohesión social.

Conclusiones

La desigualdad de los países de América Latina es multidimensional. Factores económicos, políticos, religiosos y culturales actúan como opresores, determinando diferencias sociales, haciendo que grupos rompan lazos con la sociedad

11. Uthoff, A., *Do Competitive Markets of Individual Savings Accounts and Health Insurance Work as Part of the Welfare State?*, Edited by Jose Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, *The Welfare State Revisited*, Columbia University Press, New York, 2017.

12. Fuente Ministerio de Desarrollo Social, Chile y Banco Mundial, basados en resultados de encuestas CASEN.

(exclusión social). En la medida en que se generen conflictos en torno a valores y objetivos, se afecta el logro de acuerdos para una estrategia de crecimiento sostenido.

Los esfuerzos de cohesión social están llamados a identificar el marco normativo, pero también a identificar los factores que generan desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar.

Tales condiciones son difíciles de lograr. La situación en El Salvador en 1976 y su lamentable desenlace indican que factores asociados al poder de grupos (clases) sociales y que constituyen privilegios a los cuales no desean renunciar atentan en forma explícita contra estos esfuerzos. Pero también la experiencia que vive Chile

en la actualidad, y su manifestación en protestas, baja participación en los comicios presidenciales y alternancia en el poder, indican que esos factores pueden actuar también sutil e implícitamente a través de instituciones como el mercado.

El desarrollo de industrias cuyos privilegios y lógicas no se condicen con los resultados que proveen a sus consumidores (los afiliados al sistema de protección social) es una fuente potencial de conflicto.

En ambos casos el logro de la justicia social se ve afectada por la existencia de grupos que ya sea directamente o a través de instituciones discriminan negativamente. Serán políticas y reformas que identifiquen y eliminen las causas de estas discriminaciones negativas las que generen las condiciones para avanzar en cohesión social y crecimiento sostenido.

3

Desigualdad, género y raza



La igualdad de género y la autonomía de las mujeres en el centro del desarrollo sostenible



Alicia Bárcena*
CEPAL

Las desigualdades de género son un rasgo estructural de América Latina y el Caribe. Implican una distribución inequitativa del poder, de los recursos, del tiempo, de la riqueza y están en la base de la insostenibilidad del estilo de desarrollo dominante. Por ello, sin dejar de reconocer los avances sustantivos en la garantía de los derechos de las mujeres en estas últimas décadas, todavía persisten retos muy importantes, así como riesgos de posibles retrocesos.

Introducción

América Latina y el Caribe transitan por un contexto complejo marcado por las asimetrías en el plano global, los bajos niveles de crecimiento de las economías de la región, la persistencia de la vulnerabilidad externa, un estancamiento en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el deterioro en los niveles y la calidad del empleo, la crisis ambiental y un resurgimiento de discursos discriminadores y conservadores que cuestionan los derechos conquistados y constituyen una alerta para el logro de la autonomía de las mujeres y la igualdad de género.

Estos factores imponen desafíos adicionales para superar retos de largo aliento como son la segregación de género en los mercados laborales,

* Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Previamente, Secretaria General Adjunta de Gestión en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York) y Jefa Adjunta de Gabinete del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan.

la feminización de la pobreza, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados, los sesgos y déficits de género en la protección social, en los sistemas de pensiones y en el acceso a los recursos productivos, así como la limitada autonomía en la toma de decisiones sobre la sexualidad y la reproducción, junto a una subrepresentación femenina en los procesos de adopción de decisiones en todos los ámbitos.

Esto repercute en una estructura ocupacional en la que las mujeres se encuentran en un lugar subordinado, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores más rezagados.

La CEPAL ha acompañado a los Gobiernos de América Latina y el Caribe en afrontar los desafíos conceptuales y de políticas públicas para promover un desarrollo sostenible basado en igualdad de género y los derechos y la autonomía de las mujeres. En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, 2016), se han identificado cuatro nudos estructurales de las desigualdades de género en la región, que es necesario erosionar para avanzar hacia la igualdad sustantiva y la autonomía de las mujeres en 2030.

Desatar los nudos de la desigualdad de género en 2030

De la desigualdad socioeconómica y el crecimiento excluyente hacia estilos de desarrollo que garanticen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres

A lo largo de cuarenta años la CEPAL ha construido conocimiento y evidencia empírica que visibiliza cómo la desigualdad de género se cruza y se profundiza con la desigualdad socioeconómica y los déficits en la distribución en América Latina y el Caribe. La heterogeneidad estructural de los países de la región se basa en grandes diferencias de productividad del trabajo entre sectores y dentro de ellos, y esto repercute en una estructura ocupacional en la que las mujeres se encuentran en un lugar subordinado, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores más rezagados con mayores niveles de precariedad, informalidad y menor contacto con las tecnologías y la innovación. Actualmente 8 de cada 10 mujeres ocupadas trabajan en sectores de baja productividad (servicios, comercio y agricultura). Esto limita las posibilidades de una inserción laboral estable y con ingresos suficientes que propicie la autonomía económica de las mujeres. Ha sido un reto permanente en estas décadas romper los círculos viciosos del crecimiento extractivista

basados en actividades intensivas en la explotación de recursos naturales, que a la vez generan poco valor y empleo, especialmente empleo femenino, que son dependientes de la dinámica exterior y donde ha prevalecido una distribución inequitativa de las ganancias de productividad entre capital y trabajo.

El desafío, por lo tanto, consiste en promover un cambio estructural progresivo que sea capaz de contribuir de manera sinérgica a superar las desigualdades de género y la feminización de la pobreza.

Por otro lado, los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) de la CEPAL muestran que tanto en periodos de reducción de la pobreza como en periodos de estancamiento de la tendencia, la pobreza sigue afectando en mayor proporción a las mujeres que a los hombres. El índice de feminidad en los hogares pobres refleja el porcentaje de mujeres en

situación de pobreza de 20 a 59 años de edad con respecto a la proporción de hombres pobres de esa misma franja etaria, corregido por la estructura poblacional. En 2002 por cada 100 hombres viviendo en hogares pobres había 107 mujeres; en 2014 esa cifra aumentó significativamente a 118 mujeres por cada 100 hombres, pese a que la pobreza en América Latina cayó del 46% al 28% en el mismo periodo. Actualmente más de la mitad de las mujeres de la región no tiene ingresos propios o sus ingresos son menores a un salario mínimo, lo que contribuye a que sus hogares permanezcan bajo la línea de pobreza (*Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, CEPAL, 2016).

El desafío, por lo tanto, consiste en promover un *cambio estructural progresivo*¹ que sea capaz de contribuir de manera sinérgica a superar las desigualdades de género y la feminización de la pobreza. Además de dinamizar y potenciar a sectores innovadores de las economías, es necesario asegurar que las mujeres puedan contribuir en pie de igualdad con los hombres en este proceso y tender hacia una igualdad distributiva en las oportunidades, los empleos y los ingresos. Por lo tanto, hacia 2030 uno de los grandes retos consiste en diversificar las matrices productivas

1. En 2016 la CEPAL propuso el cambio estructural progresivo: un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que 1) sean intensivos en aprendizaje e innovación, 2) estén asociados a mercados y a la provisión de bienes y servicios en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo y 3) favorezcan la protección del medio ambiente y el desacople entre el crecimiento económico y las emisiones de carbono.; cuyo logro requiere de un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas tanto a nivel global como regional, nacional y local. (Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, CEPAL, 2016).

orientándose a sectores que generen empleos y capacidades para hombres y mujeres, ampliando actividades de alta productividad, entre las que la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad se distribuyan de forma equitativa. Para ello, se requiere incorporar el enfoque de género en las políticas macroeconómicas, industriales, sociales y ambientales.

De una rígida división sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado hacia la redistribución del tiempo, los trabajos y las oportunidades

Desde la CEPAL afirmamos que el mercado laboral es la llave maestra para la igualdad. No obstante, para que esta llave abra las puertas hacia la igualdad entre hombres y mujeres es necesario reconocer la interdependencia entre los procesos productivos y los de reproducción social. Para ello, es preciso desatar otro nudo estructural de la desigualdad de género: la división sexual del trabajo. Uno de los grandes avances en estas últimas décadas ha sido la incorporación de las mujeres al mercado laboral, que pasaron de un 35% de participación laboral en la década de los años 80 a alrededor del 54% en la actualidad. Ahora bien, la participación de las mujeres en el trabajo remunerado no ha estado correlacionada con una mayor proporción de hombres en el trabajo no

remunerado y de cuidados al interior de los hogares. La distribución desigual del tiempo y el trabajo de reproducción implica una sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados sobre las mujeres y esto se manifiesta en que ellas destinan semanalmente hasta un tercio de su tiempo a este trabajo frente a un 10% de los hombres (*Panorama Social de América Latina 2016*, CEPAL, 2017).

Uno de los grandes avances en estas últimas décadas ha sido la incorporación de las mujeres al mercado laboral, que pasaron de un 35% de participación laboral en la década de los años 80 a alrededor del 54% en la actualidad.

Este desequilibrio se observa en todos los países de la región que tienen alguna medición sobre uso y asignación del tiempo y coincide con que la carga total de trabajo, es decir, la suma del tiempo dedicado al trabajo remunerado y al doméstico y de cuidado no remunerado es superior para las mujeres.

Cabe señalar que los nudos de la desigualdad se entrecruzan ya que la injusta organización social del cuidado profundiza la desigualdad y la pobreza

que afecta a las mujeres. La sobrecarga de trabajo no remunerado constituye una de las principales barreras para su incorporación al mercado laboral y una inserción más estable y en empleos de mejor calidad, lo que repercute en sus trayectorias laborales y en el tipo de acceso a la protección social y seguridad social. Esto es de especial importancia para las mujeres en hogares pobres. Estos hogares tienen características particulares en relación a su tamaño y relación de dependencia. Las mujeres en hogares en situación de pobreza frente a la ausencia de corresponsabilidad con los hombres y de disponibilidad de servicios de cuidado del Estado, tampoco cuentan con la posibilidad de adquirir en el mercado, que por otra parte está sumamente segmentado, bienes y servicios para sustituir su trabajo no remunerado. Es de destacar que en el caso de los hombres, las diferencias de tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre quienes perciben diferentes niveles de ingreso no son significativas. No obstante, para el caso de las mujeres, mientras en los hogares del quinto quintil las mujeres dedican un promedio de 32 horas semanales al trabajo no remunerado, las mujeres pertenecientes al primer quintil dedican alrededor de 46 horas semanales (*Panorama Social de América Latina 2016*, CEPAL, 2017).

Por otra parte, la valorización monetaria del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares, y su inclusión

en las cuentas nacionales mediante una cuenta satélite de trabajo no remunerados, han sido fundamentales para visibilizar el aporte de las mujeres a la economía de los países. Así, por ejemplo, las estimaciones indican que en el caso de México este valor asciende al 24,2% del PIB mexicano en 2014, en el caso colombiano al 20,4% del PIB 2012, en el caso de Guatemala alrededor del 18,8% en 2014, y para Ecuador su cuenta satélite estima que el valor del trabajo no remunerado representa el 15,2% del PIB de 2012 (*Autonomía de las mujeres e igualdad...* CEPAL, 2016).

La valorización monetaria del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares ha sido fundamental para visibilizar el aporte de las mujeres a la economía de los países.

Transitar hacia estilos de desarrollo sostenible implica visibilizar este trabajo y propiciar una justa organización social del cuidado, en la que este se transforme en una responsabilidad compartida por hombres y mujeres y sea redistribuido entre las diversas formas de familia, las organizaciones sociales y

comunitarias, las empresas y el Estado. El desafío entonces es dismantelar los sesgos androcéntricos de los mercados laborales que se basan, por ejemplo, en el supuesto del individuo autosuficiente, sin responsabilidades domésticas y de cuidados, con trayectorias laborales continuas en empleos formales, así como los sesgos de algunas políticas públicas que descansan en el trabajo no remunerado y de cuidados de las mujeres.

A su vez, si se contara con una participación laboral de las mujeres en el mercado laboral en similares condiciones que los hombres, se reducirían los niveles de pobreza y desigualdad de los países de la región en forma significativa. En los últimos estudios de la CEPAL (*Panorama Social de América Latina 2014*) se ha demostrado que el aumento de la mano de obra femenina disponible e inserta en el mercado contribuiría a la reducción de la pobreza en la región con casos paradigmáticos como el de El Salvador, donde la pobreza se podría reducir hasta 12 puntos porcentuales de contar con ingresos laborales para las mujeres.

De los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio a la cultura de los derechos y la igualdad

Otro de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la región refiere a la persistencia de los patrones

culturales patriarcales, discriminatorios y violentos. Estos modelos culturales se manifiestan a través de estereotipos sexistas sobre los roles y expectativas diferenciadas para hombres y mujeres y en colocar en un lugar subordinado y menos valorado a las mujeres y a lo “femenino”. Se reconocen también en la justificación y naturalización de la discriminación y las múltiples expresiones de violencia contra las mujeres en los hogares, así como en el ámbito educativo, laboral, político, en los medios de comunicación y en el espacio público. Estas discriminaciones se potencian y profundizan con la intersección de otros sistemas de opresión y privilegios basados en la raza-etnia, la edad, la orientación sexual e identidad de género, el nivel socioeconómico, el territorio, entre otros.

El feminicidio es la expresión más dramática y extrema de la violencia contra las mujeres.

Cabe destacar que América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo en que se han logrado más avances en el campo legal para erradicar la violencia de género, pero esto no ha sido suficiente para enfrentar y poner fin a esta violación de los derechos humanos más elementales de las mujeres. El feminicidio es la expresión más dramática y extrema de la violencia contra las mujeres.

Según los datos oficiales de 16 países de América Latina y el Caribe que se encuentran en el OIG, en 2016 se registraron 1.831 casos de femicidio o feminicidio.

La discriminación y violencia de género no solo constituye una violación de derechos de las mujeres sino que limita su autonomía económica, su autonomía en la toma de decisiones y su participación plena y en condiciones de igualdad en las sociedades. ¿Cómo es posible asegurar la autonomía económica de las mujeres o su plena participación en la toma de decisiones y en la vida política si enfrentan cotidianamente situaciones de violencia y discriminación?

La cultura del privilegio se sustenta en la discriminación y la desigualdad, y limita la autonomía de las mujeres.

A su vez, la discriminación de género pone en cuestión varios de los supuestos vinculados a la correlación entre educación, empleo y salario. ¿Cómo comprender que en América Latina y el Caribe en las últimas décadas más mujeres hayan accedido a la educación secundaria, sean mayoría en la educación superior y que aun teniendo mayores niveles educativos perciban salarios menores que los de los hombres por igual

trabajo? La buena noticia es que entre 1990 y 2014 la brecha salarial de género se ha reducido en todos los niveles educativos. Sin embargo, las mujeres perciben salarios que representan el 83,9% de lo que reciben los hombres (brecha salarial de 16,1) y la brecha más pronunciada se mantiene entre mujeres y hombres con mayor nivel educativo y se ubica en 25,6% (*Autonomía de las mujeres e igualdad...* CEPAL, 2016). Esta es una expresión concreta de cómo la discriminación de género repercute en el desaprovechamiento de las capacidades de las mujeres y de las sociedades.

Finalmente, la cultura del privilegio se sustenta en la discriminación y la desigualdad, y limita la autonomía de las mujeres. Su contracara es la cultura de los derechos donde los Estados actúan como garantes de la protección, respeto y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos y las políticas públicas se constituyen en vehículos para garantizar el ejercicio de los derechos.

De la concentración del poder a la democracia paritaria

La CEPAL ha contribuido también a comprender que la asimetría de poder entre hombres y mujeres es uno de los grandes déficits de las democracias de América Latina y el Caribe. Si bien ha habido avances en la implementación de algunos compromisos para promover la

autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, incluso a través de medidas de acción positiva como las cuotas o cupos electorales, las democracias de la región siguen en deuda con las mujeres. Según datos del OIG su presencia no supera, en el promedio regional, el 30% en ningún nivel de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La presencia minoritaria y poco jerarquizada de las mujeres también es una constante en otros ámbitos de decisión, como el plano económico, ya sea en las empresas o sindicatos, o en el campo de la investigación científica, informática y tecnológica.

La igualdad requiere no solo la titularidad de los derechos sino su ejercicio. Por ejemplo, en Chile, Argentina y Costa Rica han pasado alrededor de 60 años entre el momento en que las mujeres conquistaron el derecho a elegir y ser elegidas, y el momento en que efectivamente una mujer fue electa como presidenta, lo que supone que es preciso acelerar el paso hacia la igualdad y la democracia paritaria.

Como desafío adicional, cabe destacar que estas brechas de participación se encuadran en un contexto marcado por tendencias a la concentración del poder político y económico, a la fragilidad de algunos procesos democráticos y a un resurgimiento de posiciones conservadoras y de tutelaje sobre el cuerpo de las mujeres, que influyen diferentes niveles de toma de decisiones y que hoy constituyen

una alerta para seguir avanzando en la garantía de los derechos de las mujeres y el desarrollo sostenible. Como analizamos previamente, los nudos se entrecruzan, por lo que el acoso político a las mujeres y la asignación cultural del trabajo de cuidados y doméstico no remunerado se constituye en limitante para una participación activa y un ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Es importante destacar que toda política pública de igualdad es una política antiviolencia.

Reflexiones finales

La igualdad es un valor fundamental de la concepción del desarrollo y un horizonte a alcanzar a través del cambio estructural progresivo. Esto implica igualdad económica, igualdad de capacidades y de plena titularidad de derechos. La autonomía de las mujeres está en el centro de la conceptualización del pensamiento de la igualdad. La autonomía económica de las mujeres se vincula con la posibilidad de controlar los activos y recursos y liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva de las tareas reproductivas y de cuidado; la autonomía física refiere a la capacidad para decidir libremente acerca de la sexualidad, la reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia y la autonomía en la toma de decisiones que implica la plena participación en las decisiones que afectan a la vida de las mujeres y a su colectividad. Estas tres dimensiones de

la autonomía están interrelacionadas. La autonomía de las mujeres es una condición necesaria para la redistribución del poder y para avanzar hacia el logro de la igualdad de género.

El desafío es avanzar hacia un cambio estructural progresivo que contribuya a transformar las relaciones de poder de género en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible y en un accionar que articule los desafíos del corto y del largo plazo. Esto requiere una visión multidimensional del desarrollo para enfrentar la transición demográfica, la creciente urbanización, la reconfiguración de los flujos migratorios, el cambio climático, la volatilidad e incertidumbre económica, las tendencias asociadas a la Cuarta revolución industrial, entre otros procesos en curso, elevando el número de mujeres con ingresos propios y suficientes, rompiendo el techo y las paredes de cristal, compatibilizando la vida personal y laboral para hombres y mujeres, socializando el trabajo de cuidado, superando la pobreza de tiempo. Se trata de incluir de manera integral la igualdad de género, porque de lo contrario no puede ser considerado ni desarrollo, ni sostenible.

Asociado al concepto de cambio estructural progresivo la CEPAL ha propuesto la necesidad de generar un gran impulso ambiental para mitigar los efectos de la actividad

económica sobre la sustentabilidad ambiental. Esta propuesta consiste en realizar múltiples inversiones en sectores que posibiliten el cambio estructural progresivo. Los paquetes de inversiones contenidos en este gran impulso deben considerar las problemáticas que enfrentan las mujeres en términos de empleabilidad e inserción productiva plena de manera igualitaria.

Para este fin, los Gobiernos de la región cuentan con la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer (Montevideo, 2016; ver el documento de CEPAL con el mismo título, 2017). Esta hoja de ruta regional contribuye a desatar los nudos estructurales de la desigualdad y acelerar las transformaciones necesarias del estilo de desarrollo dominante. Desde su aprobación, la Estrategia de Montevideo está siendo adaptada a las realidades nacionales y los Gobiernos la están empleando para establecer prioridades y formular políticas de igualdad de género como parte de las estrategias de desarrollo sostenible. En un contexto marcado por la incertidumbre, estos compromisos de Gobierno constituyen pasos concretos y audaces para modificar las trayectorias del desarrollo y avanzar hacia sociedades más justas, igualitarias y sostenibles.



Género, desigualdad y el contrato social en América Latina y el Caribe: progreso y desafíos



Mayra Buvinic*

Center for Global Development y UN Foundation

Las políticas para combatir las desigualdades de género favorecen la ampliación de capacidades de las mujeres, pero suelen ignorar la necesidad de reducir las restricciones a las oportunidades que encunetran, ya sea en el campo de las leyes, en el del mercado de trabajo o en la prestación de servicios productivos.

Progreso con rezagos

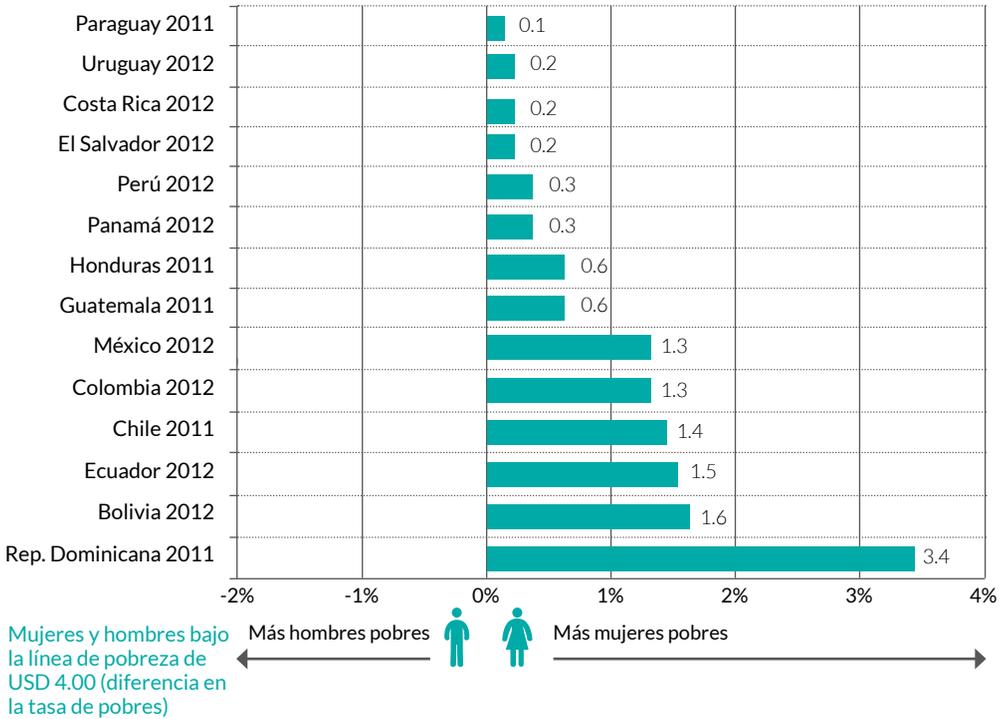
En los últimos quince años, el número de pobres en América Latina y el Caribe disminuyó en un tercio, en 67 millones —cayendo de 224 millones en 2002 a 157 millones en 2014—. La desigualdad de ingresos también bajó: el Gini regional, aunque sigue siendo el más elevado en el mundo, se redujo en 4 puntos entre 2002 y 2008 y en 2,7 puntos entre 2008 y 2014, en gran parte por aumentos en el ingreso laboral de los más pobres y en las transferencias del Estado (Dureya, S. y Robles, M., *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: Realidades y perspectivas*, BID, 2016).

En contraste con estas buenas noticias, la creciente incorporación de la mujer al empleo, una de las transformaciones

* Senior Fellow del Center for Global Development y de la United Nations Foundation. Anteriormente, fue directora de Género y Desarrollo en el Banco Mundial. También trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo, donde lideró la División de Desarrollo Social y fue miembro fundador y presidenta del Centro Internacional para la Investigación de las Mujeres. Tiene un doctorado en psicología social por la Universidad de Wisconsin-Madison.

Gráfico 1

Más mujeres que hombres viven en pobreza en América Latina y el Caribe



económicas y sociales más notables de las décadas previas, se desaceleró en algunos países y en otros se detuvo (en el periodo 1992-2012). En promedio, mientras la tasa de participación de las mujeres creció en 0,9 puntos por año en los 90, se redujo a un tercio en los años 2000 (0,3 puntos por año). Aún más preocupante, esta desaceleración fue más marcada para las mujeres pobres o vulnerables (con pocos ingresos, educación o residentes en áreas rurales), ensanchando la brecha laboral entre ellas y las mujeres de zonas urbanas con alta educación. Mientras la participación de estas últimas llega a los niveles de los países desarrollados, la participación

de las mujeres pobres y vulnerables se estanca a niveles mucho más bajos (Gasparini, L. y Marchionni, M (eds.), *Bridging gender gaps?*, Cedlas, 2015).

Aunque todavía no existe una medición robusta de la pobreza de la mujer comparada con la del hombre (ya que los indicadores de pobreza existen solo a nivel de los hogares y no captan diferencias por sexo en la distribución de activos dentro de ellos), las mujeres predominan en los hogares más pobres en la mayoría de los países de la región, tendencia quizás reforzada por la desaceleración en el empleo femenino (Gráfico 1).

Un reto social

Si el progreso reciente ha llevado a sociedades algo más incluyentes, solo la ampliación de las oportunidades económicas para la mujer pobre (y la reversión de su estancamiento en la fuerza de trabajo) conducirá a su *empoderamiento* como ciudadana con plenas responsabilidades (contribuyendo al Estado a través de impuestos) y derechos plenos (de voz y voto, beneficios y oportunidades iguales) y a una verdadera ampliación del contrato social. La región sigue enfrentando el desafío de ampliar pactos sociales para incluir a todos los ciudadanos sin exclusión por ser pobres o pertenecer a grupos marginados por raza, género, discapacidad o etnia. La desigualdad de ingresos, la informalidad de empleos y la exclusión social militan contra un contrato social incluyente, mientras el empleo decente o de calidad es uno de los instrumentos más directos para fortalecerlo. La expansión de oportunidades económicas para las mujeres pobres y excluidas es un gran reto para la construcción de sociedades más igualitarias y solidarias en la región.

¿Qué hacer para mejorar las oportunidades económicas de ellas?
 ¿Cómo revertir la tendencia actual del estancamiento de estas mujeres en el mercado de trabajo y disminuir su condición de pobreza? El resto de este ensayo resume posibles estrategias y opciones basadas en la experiencia de

qué funciona en la región, alimentada por reciente evidencia empírica global. Antes de explorar posibles soluciones, se presenta una reseña muy breve del perfil actual de las mujeres en el mercado laboral, focalizando en las restricciones que enfrentan las mujeres pobres para participar en el empleo.

Asalariadas y autoempleadas

La mayoría de las mujeres empleadas en la región (62% de las mujeres adultas entre 25-54 años en 2012) trabajan como asalariadas, en empresas grandes o pequeñas, o en el sector público. Una parte de este empleo, y al que aspiran la mayoría de las mujeres que ingresan al mercado de trabajo, es con beneficios en el sector formal de la economía. Sin embargo, todavía más de la mitad del empleo femenino es empleo informal, incluyendo autoempleo y empleo asalariado informal, sin protecciones laborales y sin beneficios de empleo (Gráfico 2).

El empresariado es un porcentaje muy reducido del empleo total y el número de empresarios hombres dobla el número de mujeres empresarias (Gráfico 3). La mayoría de las mujeres que podrían ser empresarias están en el autoempleo a nivel de subsistencia, en los sectores de comercio y servicios. Y muchas de ellas son de grupos excluidos. Por ejemplo, mientras el 22% de las mujeres en la fuerza laboral

Gráfico 2

Distribución de trabajadoras mujeres por formalidad de empleo
 América Latina, 1992-2012. Trabajadoras mujeres, edades 25-54.

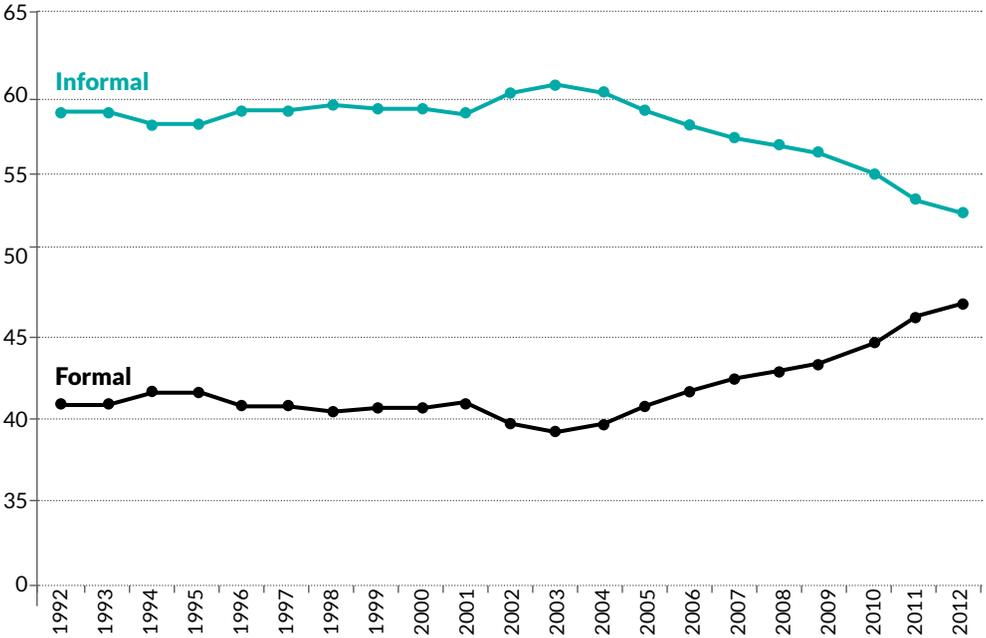
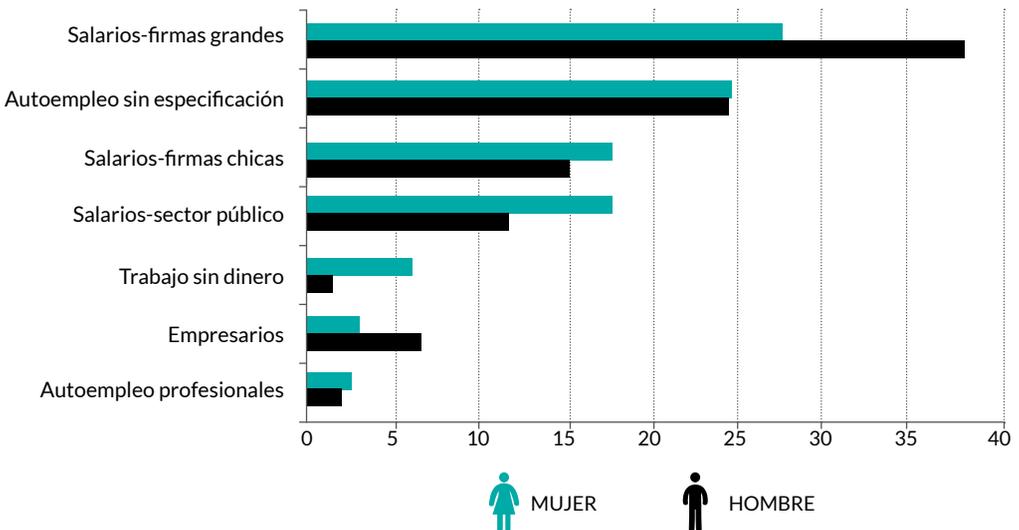


Gráfico 3

Distribución de trabajadores por sexo y tipo de empleo
 América Latina, 2012. Adultos, edades 25-54.



son empleadas por cuenta propia, este porcentaje se eleva a 37% en el caso de las mujeres indígenas (*Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, Celade, 2013).

Todavía más de la mitad del empleo femenino es empleo informal, incluyendo autoempleo y empleo asalariado informal, sin protecciones laborales y sin beneficios de empleo.

Muchas de las autoempleadas operan emprendimientos solo por “necesidad”, porque no encuentran trabajo asalariado. En México, por ejemplo, 79% de casi 9.000 microempresarias en zonas urbanas participando en un programa de capacitación empresarial dijeron ser empresarias solo por “necesidad”. El 21% restante, es decir, las microempresarias que escogieron el autoempleo porque vieron una oportunidad económica, reportaron ventas y ganancias mayores y mostraron mejores prácticas empresariales que las emprendedoras por necesidad, aun controlando por nivel de habilidad (Calderon, G et al., *Understanding the Heterogeneity of Female Micro-Entrepreneurs*, World Bank, 2016).

Estos datos alertan de que la expansión de oportunidades en trabajo asalariado es la respuesta más adecuada para la mayoría de las mujeres de bajos recursos que están fuera del mercado laboral, y que tanto el crédito como la capacitación empresarial tienen que tratar de seleccionar y focalizarse en las microempresarias de oportunidad.

Las jóvenes de los sectores pobres y excluidos enfrentan serias barreras para ingresar al empleo, que se complican aún más por las persistentes altas tasas de maternidad adolescente, muchas veces sin pareja. Quince millones de jóvenes en la región no estudian ni trabajan, ni buscan empleo. El 75% de ellos son mujeres y un cuarto son pobres (Dureya y Robles, 2016). Las tasas de fecundidad de las jóvenes entre los 15 y 19 años en la región son de las más altas en el mundo (de 65 nacimientos de madres adolescentes por cada 1.000 mujeres en edades 15-19). Solo África Subsahariana exhibe tasas mayores (con 103 nacimientos de madres adolescentes).

Datos de alrededor de 2010 señalan que el 13,3% de todas las adolescentes entre 15-19 años son madres, mientras que 19,9% de las adolescentes indígenas lo son (Celade, 2013). La doble exclusión por género y raza, etnia o discapacidad es un problema persistente en la región que afecta las oportunidades económicas de las mujeres y requiere soluciones focalizadas.

¿Qué funciona? Un paréntesis

Vale la pena destacar que no se conocen las causas precisas del estancamiento de la mujer pobre en el empleo. Puede ser tanto por el mejor ingreso de las familias pobres (y el estigma asociado con la necesidad de trabajar de un ama de casa, que puede existir en algunos países o en hogares de bajos ingresos), como por la mala calidad y los pocos ingresos de los empleos disponibles para las mujeres pobres, y la carga extra de tiempo que requiere cumplir con las condiciones de los programas de transferencia sociales. También puede ser que muchas de estas mujeres pasasen a tener empleos tan precarios que no se reflejan en las estadísticas que miden empleo.

Las opciones para incentivar a la mujer pobre a que ingrese o reingrese en el mercado laboral incluyen mejorar sus oportunidades de un empleo asalariado decente, de calidad, a través de leyes y de políticas de cuidado de niños y ancianos; y recalibrar los programas de transferencias condicionadas para que no desincentiven a la mujer a buscar empleo. Paralelamente, incluyen el fomento del empresariado femenino, mejorando los emprendimientos de subsistencia a través del acceso a recursos productivos y servicios financieros, y ejecutar políticas laborales activas, especialmente para las jóvenes (además de dar acceso universal a la planificación familiar). La

focalización en los grupos excluidos es imperante en la mayoría de estas opciones.

La igualdad de oportunidades en las leyes

En América Latina y el Caribe la legislación es una respuesta preferida para combatir la desigualdad y cumplir con los objetivos de inclusión social. Existen leyes de antidiscriminación y de igualdad de oportunidades en Chile, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, México, Perú y Uruguay.

Estas leyes han facilitado políticas indirectamente favorables a igualar oportunidades en el empleo. Por ejemplo, en Chile la ley de igualdad de oportunidades sentó las bases legales para incluir incentivos e indicadores de género en el ejercicio del gobierno de presupuesto por resultados. En Uruguay, la ley de igualdad de oportunidades motivó encuestas de presupuestos de tiempo que justificaron la Política Nacional de Cuidados. Estas leyes contribuyen a cambios culturales, pero por sí solas no bastan. La brecha entre mandatos e implementación necesita ser zanjada con, entre otros, capacitación de jueces y otros mecanismos para hacer cumplir las leyes.

Por otro lado, todavía existen leyes o marcos regulatorios en muchos países de la región que impiden la

igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer en el empleo y los negocios. El último volumen de *Mujer, Empresa y el Derecho* (Banco Mundial, 2015) destaca solo tres países en la región donde no hay diferencias legales entre mujeres y hombres en desmedro de la mujer (México, Perú y República Dominicana). En 29 otros países hay al menos una diferenciación por sexo, la mayoría de las veces relacionada a la condición de ser mujer casada. El Banco Mundial contabiliza diferenciaciones por ley en acceso a instituciones, utilizar propiedad, conseguir empleo, proveer incentivos (impositivos) para el empleo, acceder a las cortes, acumular crédito formal y proteger a la mujer de la violencia. Quizás es más urgente anular estas prohibiciones legales que aprobar leyes positivas que quedan en los libros si no existen mecanismos para cumplirlas.

Hay que tener cuidado con las leyes laborales que “protegen” al trabajador, especialmente cuando el empleador tiene que absorber el costo del cumplimiento de las leyes, porque pueden resultar en efectos perversos. En Argentina, un estudio con datos del periodo 2005-2011 (Viollaz, M., *Enforcement of Labor Market Regulations: Heterogeneous Compliance and Adjustment across Gender*, Cedlas, 2016) sugiere que cuando los costos de no cumplir con las regulaciones sobre empleo y despido aumentan, las empresas ajustan los costos despidiendo a más mujeres que hombres trabajadores. El porcentaje

de asalariados varones aumenta, mientras el porcentaje de mujeres disminuye (éstas se cambian a empleos informales).

En Chile, una consecuencia no anticipada de la política pública que exige que las empresas con más de 20 trabajadoras deben proveer sala cuna fue aumentar los costos de emplear mujeres, incrementando la brecha salarial entre los sexos. Un estudio con datos longitudinales separó empresas justo bajo y sobre el límite de 20 empleadas, y constató que el salario promedio inicial de las mujeres en las empresas sobre el límite fue entre un 9% y un 20% menor que el equivalente en las empresas justo bajo el límite (Prada et al., *The Effect of Mandated Child Care on Female Wages in Chile*, IAB, 2015).

La economía del cuidado: política de Estado

Una causa importante de la creciente brecha laboral entre las mujeres de niveles socioeconómicos medios y altos y las mujeres pobres es la carga de trabajo no remunerado de las últimas, incluyendo el cuidado de niños y crecientemente de más ancianos en sociedades que demográficamente están envejeciendo rápidamente. La sobrecarga de tiempo es mayor en hogares pobres y contribuye al círculo vicioso entre pobreza monetaria y falta de tiempo: los hogares del quintil más alto de ingresos dedican en promedio 32 horas semanales al trabajo no

remunerado mientras los hogares del primer quintil dedican 46 horas semanales en promedio. La exclusión social solo empeora este patrón: la mujer indígena dedica 8 horas semanales más que la no indígena al trabajo no remunerado (*Panorama Social de América Latina*, CEPAL, 2016).

Los servicios públicos de cuidado infantil para los hogares pobres no tienen cobertura generalizada y generalmente son de mala calidad.

El Estado necesita adoptar políticas nacionales de cuidado que valoren y redistribuyan el trabajo no remunerado de la mujer pobre, trabajo que actualmente es una forma de subsidio a la protección social. Él tiene que subsidiar los costos de cuidado infantil (y de ancianos) para liberar las restricciones de tiempo de las mujeres que les impiden acceder al empleo, sin efectos perversos. También debe garantizar cuidado de calidad.

Los programas de desarrollo de la infancia tienen retornos significativos, no solo en términos de aumentar la participación de la mujer en el empleo, sino también de disminuir las tasas de delincuencia, y son una inversión en el futuro. Sin embargo, existen pocos programas públicos para niños menores de 4 años, y gran desigualdad

en la calidad de ellos: los servicios públicos de cuidado infantil (cubriendo a niños menores de 4 años) para los hogares pobres no tienen cobertura generalizada y generalmente son de mala calidad, contribuyendo a aumentar la desigualdad entre hogares pobres y no pobres.

Centros de primera infancia en México que ofrecen cuidado infantil gratuito para apoyar a madres trabajadoras, traducido a 17 lenguas indígenas para incluir estas poblaciones, incrementaron la participación de las mujeres en el empleo en un 18% y las horas en trabajo remunerado por mes en 24 horas (en 2014) (*Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*, Gobierno de la República, México, 2014). Un programa similar en Ecuador incluyó poblaciones afrodescendientes e indígenas y aumentó en 22 puntos porcentuales la probabilidad de empleo de las madres beneficiarias (Rosero, J. y Oosterbeek, H., *Trade-offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador*, Tinbergen Institute, 2011).

Una alternativa para los niños en edad escolar es la extensión del día escolar. En Chile, la extensión de medio día escolar a tiempo completo (hasta las 4 de la tarde) resultó en un incremento del 5% en el empleo de las madres solteras con hijos elegibles (de 8 a 13 años de edad), precisamente el tipo de madres pobres que necesitan acceder al mercado de trabajo (Contreras, D. y

Sepúlveda, P., *Effect of Lengthening the School Day on Mother's Labor Supply*, World Bank, 2016).

Uruguay es el primer país en la región y uno de los pocos en el mundo que recientemente aprobó una Política Nacional de Cuidado, que cubre servicios para niños y ancianos, trata de cambiar cultura e incluye provisiones en la política fiscal para cubrir costos. Esta política surgió a partir de legislación que motivó la recolección de datos sobre uso del tiempo, activismo académico y de grupos feministas de largo alcance, un gobierno comprometido al diálogo social y colaboración entre varios ministerios y con la sociedad civil.

Recalibrando los programas de protección social

El aumento de transferencias monetarias condicionadas como eje central de las políticas de protección social en las últimas décadas contribuyó a reducir la desigualdad de ingreso pero también afectó incentivos al empleo, reduciendo el tiempo de la mujer en el mercado laboral y aumentándolo en el hogar (CEPAL, 2016). Es muy posible que esto haya motivado o contribuido a la desaceleración del empleo femenino.

Las políticas laborales activas, incluyendo subsidios e incentivos al empleo femenino, dan señales a las beneficiarias que son opuestas a

las señales que dan las políticas de transferencia condicionadas. Para recalibrar y compatibilizar estos programas, la política necesita ver a la mujer no solo como principal protagonista en el hogar, sino también en el mercado laboral y ajustar las demandas de tiempo y los incentivos para que ella ingrese o reingrese en el mundo laboral. Un paso positivo ha sido el utilizar tarjetas electrónicas para las transferencias e incentivar a las madres beneficiarias a acumular ahorros.

La inclusión financiera y el ahorro: una opción inteligente

La región ahorra poco. Solo el 16% de la población adulta declara tener ahorros en bancos (comparado con 40% en Asia emergente), y las tasas de ahorro no han aumentado significativamente, a pesar del crecimiento en el ingreso y el bono demográfico (Cavallo, E. y Serebrisky, T., *Ahorrar para desarrollarse*, BID, 2016). Los pobres, en particular, tienen acceso limitado a instrumentos financieros adecuados —por altos costos de transacción, falta de confianza, regulación financiera deficiente y escaso conocimientos de cómo funcionan los bancos—. Estos impedimentos son más severos en el caso de las mujeres, ya que la oferta de servicios financieros tiende a estar sesgada hacia el varón.

Una reciente evidencia empírica, sin embargo, que sugiere que las mujeres

son más propensas al ahorro que los hombres, que prefieren utilizar ahorros individuales en vez de préstamos para invertir en sus negocios (quizás por tener más aversión al riesgo financiero) y que el acceso fácil a cuentas de ahorros individuales incentiva la autonomía económica de las mujeres (tiene un efecto de empoderamiento) e incrementa sus inversiones en negocios e ingresos. Las tecnologías móviles para transacciones financieras parecen facilitar estos efectos positivos, ya que proveen privacidad que ellas necesitan más, pues están expuestas a mayores presiones sociales que los hombres.

El acceso fácil a cuentas de ahorros individuales incentiva la autonomía económica de las mujeres.

Chile es hasta el momento el único país que cuenta con datos de la oferta de servicios financieros de toda la banca desagregados por sexo. Estos datos, que cubren un periodo de 13 años (2002-2015), indican la clara preferencia de las mujeres por el ahorro: a través del tiempo ellas han tenido más cuentas de ahorros (mientras los hombres son más sujetos de préstamos) —en 2002 por cada 100 cuentas a nombre masculino se registraron 101 cuentas a nombre femenino; en 2015, de los más de 20 millones de cuentas de ahorro individuales registradas, por cada 100

cuentas de hombres hubo 139 cuentas de mujeres, por un volumen total similar al de los hombres— (*Género en el sistema financiero*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile, 2016).

En República Dominicana, la Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer (Adopem) evolucionó de una ONG a un banco de desarrollo, ofreciendo productos financieros, incluyendo diferentes cuentas de ahorro basadas en las necesidades de las mujeres y los pobres. De los 390.000 clientes del banco en 2017, un 68% son mujeres y un 87% son personas en situación de vulnerabilidad. El programa de transferencias condicionadas Oportunidades en México extendió tarjetas de débito a aproximadamente 175.000 beneficiarios, la mayoría mujeres. Las tarjetas estimularon el ahorro y tuvieron un efecto particularmente beneficioso sobre mujeres con bajo poder de negociación, al incrementar la confianza de éstas en el banco y el control sobre el dinero, ya que lo pudieron guardar de forma privada, fuera del alcance de sus esposos (Bachas, P., et al., *Banking on Trust: How Debit Cards Help the Poor to Save More*, 2016).

La expansión de la oferta de productos financieros, incluyendo de ahorro, especialmente a través de tecnologías móviles, dirigida a la mujer tiene el potencial de beneficiar tanto su inclusión financiera como su

empoderamiento económico y a la vez estimular el ahorro en la sociedad.

Políticas de emprendimiento inclusivo

Las políticas de emprendimiento inclusivo necesitan combatir la fragmentación entre el emprendimiento de subsistencia y el emprendimiento de alto crecimiento, transformando el primero a través de un soporte multidimensional al emprendedor, más allá del microcrédito. La evidencia empírica global reciente sugiere que se puede mejorar la productividad e ingreso de las microempresarias y hacer rentables sus empresas, pero ello necesita un conjunto de inversiones que cuestan más por adelantado, pero son costo-efectivas a largo plazo. Un componente importante de este paquete es el acceso a los servicios financieros y el ahorro, combinado con formación empresarial de calidad y asistencia técnica personalizada (Buvinic, M. y O'Donnell, M., *Revisiting What Works: Women, Economic Empowerment and Smart Design*, CGD/UN Foundation, 2016).

Empoderando a la joven adolescente a través del empleo

Las políticas de empleo activas para los jóvenes, que incluyen capacitación vocacional o empresarial, colaboración

con el sector privado y subsidios al empleo, viáticos de transporte e internados, y a veces cuentas de ahorro, han tenido efectos positivos en el empleo juvenil, con efectos mayores para las mujeres jóvenes que para los hombres (quizás porque ellos tienen más opciones en el mercado laboral). La evidencia incipiente en la región y en otras regiones sugiere que estos programas pueden también reducir los embarazos adolescentes, si están bien diseñados e incluyen inversiones significativas (incluyendo capital para estimular el empresariado). Por ejemplo, el programa de Juventud y Empleo en República Dominicana, incluyendo capacitación vocacional y en hábitos de trabajo más internados, redujo el embarazo adolescente en 5 puntos porcentuales (Ibarrarán, P., et al., *Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design*, IAB, 2012).

Estos programas necesitan focalizarse en las jóvenes de grupos marginados que pueden quedar excluidas de los beneficios. Una alternativa es Abriendo Oportunidades, Abriendo Futuros, un programa focalizado en niñas y adolescentes indígenas entre 8 a 19 años en Guatemala y México, que las pone en contacto con mentores y provee herramientas de liderazgo y pensamiento crítico. Datos parciales del programa, que comenzó ya hace más de una década, revelan que ha tenido efectos positivos en el empleo, las aspiraciones y la autonomía de

la adolescente, y ha reducido la tasa de embarazo adolescente: datos de 2007 muestran que el 97% de las participantes se mantuvieron sin tener hijos, en comparación con el promedio nacional del 78% para niñas de su edad.

Estos programas, combinados con acceso universal y fácil a planificación familiar, pueden ser una de las opciones más efectivas para mejorar las oportunidades de las jóvenes excluidas, así como para contener la transmisión intergeneracional de la pobreza entre madres adolescentes y sus hijos. Se necesita más inversión en estos programas y en evaluaciones de impacto de ellos, y colaboración cercana entre gobierno y empleadores en el sector privado. También más experimentación y estudios de cómo reducir los sesgos de los empleadores

contra la contratación de jóvenes adolescentes mujeres, especialmente de grupos excluidos y para empleos no estereotipados como femeninos (como costura y cosmetología).

Conclusiones

Las políticas para combatir las desigualdades de género en la región y en el mundo han favorecido la ampliación de capacidades de las mujeres, pero han ignorado por lo general el complemento necesario que es reducir restricciones en las oportunidades a las que ellas acceden. La acción futura debe enfatizar más la eliminación de cláusulas y conductas discriminatorias o sesgadas contra las mujeres en las leyes, en el mercado de trabajo y en la prestación de servicios productivos. Queda mucho por hacer.



O racismo e algumas formas de enfrentá-lo no Brasil



Juca Ferreira*
Sociólogo, ambientalista

Convém não ignorar os diversos sentidos que demos à miscigenação, que vivenciamos e continuamos a vivenciar em quase toda a América Latina. Não encarar esta questão de frente tem sido um erro da luta antirracista no Brasil.

É vero, a questão racial no Brasil enquanto parte da nossa formação como nação não pode deixar de ser vista segundo algumas de suas especificidades. Sem esquecer que ela também se manifesta em dimensão regional e local, nos concentraremos aqui neste texto em compor um retrato de como viemos lidando com o racismo ao longo de nossa história com o propósito de contribuir para uma maior eficácia e eficiência na busca pela superação deste tipo bem específico de discriminação. O Brasil é verdadeiramente um caso a parte, o racismo que aqui se sedimentou faz usos de mecanismos de reprodução social que podem ser caracterizados por um alto e sofisticado grau de institucionalização, verificável pela maneira com se naturalizou e se imiscuiu em nossas relações cotidianas, dissimulando conflitos que compõem

* Presidente da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte. Juca Ferreira foi ministro da Cultura do ex-presidente Lula entre julho de 2008 e dezembro de 2010 e voltou a ocupar a Cultura no segundo governo Dilma, em 2015.

nossa tessitura social. Atribui-se a Tom Jobim a emblemática frase de que “o Brasil não é país para amadores”. É verdade.

Destacar nossas particularidades torna-se ainda mais essencial por parecemos aos olhos do mundo um exemplo a seguir em termos de convivência inter-racial. Não podemos nos esquecer de que fomos, e em parte, ainda somos tratados por muitos como uma democracia racial. Quando não tanto, muito próximo disso.

Do mesmo modo como também não podemos nos esquecer de que viver em uma democracia racial deveria ser o ideal de todos os que habitam o planeta; supondo que o que se quer, em última instância, quando se luta contra a discriminação racial, é conquistar relações democráticas entre diferenças de qualquer espécie. Ainda mais quando se lida com um conceito de tão frágil sustentação: a ideia de raça. Conceito que não se sustenta na ciência, nem como “exercício” de demarcação do outro. Isso se reflete com muita precisão na dificuldade estatística do mapeamento de raça dos brasileiros feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Tornou-se comum dar novos sentidos a palavras que melhor identifiquem a cor do brasileiro. Bom exemplo disto está no uso que Lampião fazia para identificasse em termos raciais: dizia-se um lusco-fusco.

Extirpar o racismo em nós e em qualquer outro lugar do mundo, significa desconstruir a ideia de raça, especialmente quanto àqueles aspectos em que se busca estereotipar inferioridades entre seres humanos, dando sustentação à discriminação e ao desrespeito à diversidade cultural. Todos sabem que diversidade étnica é outra coisa.

Em uma reflexão como esta que se intenta aqui, é, de certa forma, “natural” que privilegiemos o racismo de que são vítimas os afrodescendentes no Brasil, sobretudo pela dimensão que tem sobre nossa formação social. Entretanto, não podemos ir adiante sem mencionar que o que aqui tratamos por discriminação racial se manifesta entre nós também contra vários grupos étnicos; que não são poucos, nem menos importantes. Só para exemplificar, citemos os indígenas, caboclos, nordestinos, coreanos, bolivianos, paraguaios, ciganos, e mais recentemente haitianos. Sem dramas, é preciso que se diga que culturas e línguas indígenas estão sendo velozmente exterminadas no Brasil. Cada um destes grupos étnicos, a seu modo, convive a cada instante de seu cotidiano com espaços bem delimitados de mobilidade socioeconômica, são vítimas do racismo.

Embora, a maneira, muitas vezes sutil, com que nos segregamos, nos tenha feito parecer, a olhares desatentos, um povo sem grandes e sérios problemas

raciais, este tempo parece que passou. Efetivamente, nunca tivemos bases reais para negar nosso racismo. Temos uma lei que pune criminalmente o racismo há muito tempo, é verdade, temos uma boa parcela de nossa população não apenas com medo de ser punida, mas também com vergonha de manifestar seu racismo, também é verdade. Mas que não se intimida em praticá-lo cotidianamente, com muita naturalidade. Retrato disso, é que pretos e pardos continuam a ocupar os piores lugares em nossas estatísticas. Quando a questão é desemprego eles representam 67% do montante, quando vão disputar o mercado de trabalho eles têm bem menos chances. Pretos e pardos sempre ganham menos, ocupam as piores vagas e têm menos estabilidade no emprego. Na melhor das hipóteses, no ritmo em que vamos, para superarmos as diferenças sustentadas em critérios raciais demandaremos mais de setenta anos. Corremos o risco de irmos além dos duzentos anos de abolição da escravidão sem promover a justiça social que ela ainda nos demanda.

Embora sejamos majoritariamente mestiços, prevalecem em nós padrões culturais eurocêntricos. Não apenas de um ponto de vista estritamente estético, pois não há visão estética que sobreviva sem valores e costumes afins que lhes deem sustentação. A disparidade de direitos no Brasil é gritante, e cresce, inegavelmente, na proporção em que a pessoa se distancia do conceito eurocêntrico de beleza.

O racismo por aqui se sofisticava até nas gradações de sua violência. Bom lembrar que em sua ação segregadora o racismo não se manifesta apenas pelo fenótipo, a ele também se agregam diferenças culturais, sócias, de classe, sexo e origem social. Não faz muito tempo que para elogiar-se alguém fenotipicamente negróide dizia-se ser ele **“um negro de alma branca”**.

Extirpar o racismo em nós e em qualquer outro lugar do mundo, significa desconstruir a ideia de raça, especialmente quanto àqueles aspectos em que se busca estereotipar inferioridades entre seres humanos.

No Brasil, já foi comum nos manifestarmos com certo entusiasmo sobre ideais de constituição de uma democracia racial. Hoje, falar esta expressão soa como palavrão, ou como um pensamento destituído de senso quanto às reais possibilidades de sua realização. Entre 1948 e 1950 (mais uma vez ilustrando o que aqui se diz) Abdias do Nascimento, possivelmente o mais antigo militante do antirracismo no Brasil, dirigia o jornal *Quilombo*, onde havia uma coluna denominada “Democracia Racial”, com colaborações de escritores e estudiosos de todos

os matizes, tais como Gilberto Freyre, Murilo Mendes, Roger Bastide e Nelson Rodrigues. Deixar de lado este ideal nos parece um erro.

O discurso de que vivemos em uma democracia racial passou a ser assumido por autoridades e órgãos oficiais especialmente nos anos trinta (de alguma forma o Brasil vendeu, e vende ainda esta imagem), não por acaso é por esta época que o samba, o futebol e a capoeira começam a ser “folclorizados” como símbolos nacionais; ironicamente isso acontece em plena ditadura Vargas e, sintomaticamente, ao lado dos primórdios da cultura de massa que nascia com o rádio. Desde cedo, alias, o rádio passou a ser utilizado para manter vivos ideais de nação como este. Nossa música popular, desde a sua origem, tornou-se uma das mais ricas fontes de exemplos do racismo que institucionalizamos.

Coincidentemente, naquele momento se fundava a antropologia norte-americana em universidades da Columbia e de Chicago. Muitos de seus pesquisadores, que rapidamente foram além dos estudos sobre as sociedades primitivas, voltaram-se (alguns deles “crias” intelectuais de Franz Boas, orientador de Gilberto Freyre) a buscar compreender as relações raciais no Brasil. Só para ilustrar: Donald Pierson vem ao Brasil pela primeira vez em 1935 e Ruth Landes em 1939. Não resta dúvida que a base deste impulso e interesse era a comparação das

distintas modalidades de convivência inter-racial. A gente pesquisa para melhor compreender o nosso redor.

O discurso de que vivemos em uma democracia racial passou a ser assumido por autoridades e órgãos oficiais.

Não sem fazer parte deste contexto, nesta mesma época fomos impactados pelos lançamentos dos livros *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre, em 1933 e *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, em 1936. Livros que marcam nossa história e ajudaram a redefinir nossa maneira de interpretar o mundo, e que, em boa medida, nos influenciam até hoje.

Não por acaso muita coisa começa a acontecer nos anos trinta. Bom lembrar que a revolução burguesa no Brasil só começa a se dar nos anos 30. Com a presença de um Estado fortemente empenhado em fazer os investimentos que a acumulação capitalista local não tinha tido condições de fazê-lo. É quando surge a Usina Siderúrgica de Volta Redonda e grandes investimentos voltados a estruturar uma indústria de base capaz de possibilitar o desenvolvimento de um setor secundário forte no Brasil. A forte presença do Estado como dinamizador da economia foi uma característica que marcou o Ocidente

logo após a queda da bolsa de Nova York em 1929. Assim se organizaram muitos países que ainda não tinham promovido a sua “revolução industrial”, tais como o México, a Argentina, Alemanha, Itália e o Brasil.

Qualquer reflexão que minimamente busque circunscrever o racismo no Brasil não pode deixar de levar em consideração nosso passado escravista.

Em 1934, sob a liderança de Freyre realiza-se o Primeiro Congresso Afro-Brasileiro em Recife. O segundo seria em Salvador, em 1937, sob a liderança de Edson Carneiro, intelectual baiano negro polígrafo e estudioso das tradições africanas na Bahia. Congressos que contaram com ampla participação de significativas personalidades da comunidade comprometida com a cultura e os valores de origem africana. Neles marcaram presença não apenas estudiosos reunidos para refletir sobre os rumos das relações interétnicas no Brasil. Ali estiveram as maiores autoridades religiosas da época discutindo sobre a contribuição africana em nossa formação.

Para melhor compreender este percurso, entretanto devemos recuperar parte de nossa história. Qualquer reflexão que minimamente

busque circunscrever o racismo no Brasil não pode deixar de levar em consideração nosso passado escravista, ele não apenas marcou as relações sociais deste país por quase quatro quintos de sua história, ele ainda continua nos marcando; impregnando e se reproduzindo em nosso cotidiano.

Aqueles que foram escravizados e trazidos para cumprir trabalhos forçados e aviltantes no continente americano, já mesmo dentro dos navios negreiros que os transportavam, hibridizavam-se, construíam novas culturas. As culturas afro-americanas que ali começavam a nascer resultavam da convivência forçada de muitas etnias, já exigiam de vários grupos normas comuns de convivência no momento em que se principia a diáspora negra para as Américas. O mesmo acontece com as outras relações sociais que vieram a se estruturar com base nesta modalidade de escravidão, voltada a um modelo socioeconômico agroindustrial exportador que se manteve vigente por séculos.

Cada nação que surge nas Américas resulta da capacidade de adaptação de uma população ao meio ambiente em que se instalou. Foram e são inúmeras as possibilidades de conformação ao lugar e ao território, muitas as variáveis em jogo a interferir no relacionamento com o clima, com a geografia e com a história de vida de cada um. Não esquecer que o escravizado era o maior inimigo da escravidão, nunca deixou

de buscar subvertê-la nos mínimos espaços de movimentação social que porventura lhe fossem permitidos, seja desobedecendo, furtando, sabotando, fugindo e até mesmo se suicidando, e também demarcando seu espaço cultural; do gestual à culinária, das suas tradições religiosas à musicalidade.

Por tudo isso, podemos dizer que hibridizações, miscigenações e sincretismos tornaram-se marcas do “processo civilizatório das Américas”, especialmente naqueles territórios onde o projeto cristão de colonização se funda com base no catolicismo. Como os africanos, mais ciosos de que a melhor estratégia de convivência se dava por uma suposta aceitação da tradição do outro, os católicos jogavam o jogo da hegemonia, os portugueses sabiam que o poder não se sustentaria apenas pelo uso da força e da coação, sempre estiveram negociando valores, costumes e tradições. O catolicismo, associado ao poder econômico, usou desde então, e usa como estratégia a incorporação de tradições pagãs. A comemoração anual da chegada do equinócio, por exemplo, tornou-se uma das festas mais populares por aqui: a festa de São João. E é até hoje, a igreja católica quem define o calendário da maior festa profana do planeta: o carnaval, um ícone cultural brasileiro. Embora pareça folclórico, nossa capacidade de hibridizar, sincretizar e miscigenar pode ser muito bem exemplificada pelo que fizemos com o futebol inglês, com a música e com as sandálias que um dia chamávamos

de japonesas, e que hoje, como havaianas, são exportadas como uma marca brasileira de grande aceitação internacional. São desta mesma cepa Luiz Gonzaga, a Bossa Nova, o Tropicalismo, a Poesia Concreta e a arquitetura moderna brasileira. Modelos da antropofagia cultural que ainda somos capazes de realizar.

O catolicismo, associado ao poder econômico, usou desde então, e usa como estratégia a incorporação de tradições pagãs.

Enfim, a dimensão religiosa, fundamentada em valores cristãos, além de ser a base de um projeto comercial de ocupação de territórios é também, em grande parte, responsável pelas diversas maneiras com o que racismo se institucionaliza em cada canto das Américas. Isso explica muitas diferenças culturais, diferenças entre o racismo em países de origem latina e entre os anglo-americanos, e também segregações e invisibilizações em países latinos.

A independência do Brasil em 1822 foi uma maneira intermediária de constituição de um poder novo sem romper com laços de irmandade. Mesmo assim, é nesta época que o Brasil começa a se pensar como nação. Até então ser brasileiro significava

trabalhar no Brasil. Não por acaso é uma palavra que tem o mesmo sufixo de muitas profissões em português: carpinteiro, pedreiro, marceneiro, costureiro etc. Os nossos brasileiros de então, majoritariamente se sentiam portugueses, no máximo eram portugueses do Brasil. Os que aqui tinham nascido, quando podiam, iam estudar em Lisboa. Nossas primeiras faculdades datam do início do século XIX, não sem outro motivo. Nossas primeiras universidades começaram a ser criadas somente cem anos depois. É certo dizer que o sentimento de brasilidade vai se forjando aos poucos.

Provavelmente, se o príncipe Regente, que se encontrava doente em Portugal, certo da iminência de um golpe em nome da implantação de um sistema republicano, não tivesse solicitado a sua filha a assinatura da Lei Áurea, a escravidão ainda teria perdurado entre nós por alguns anos, quem sabe, por décadas. O poder econômico nacional ainda se baseava, fundamentalmente, na exploração agrícola. O modelo econômico escravista implantado no Brasil não poupou a escravização dos indígenas no início, nem a de europeus e asiáticos no final. Fato é que até hoje, nossa elite ainda mantém valores, hábitos e costumes, e ocupa o espaço urbano sem se dar conta de que o que os naturaliza são as relações herdadas daquele tempo. Rui Barbosa, ministro da Fazenda da época, mandou queimar toda a documentação que pudesse possibilitar pedidos de indenização, sobretudo porque a resistência em

perder o patrimônio representado pela posse do escravo era muito grande. A quantidade de escravos ainda era uma importante medida de riqueza naquela época. Segundo censo realizado em 1872 o Brasil, naquele ano, ainda possuía mais de um milhão e meio de escravos em meio a uma população de dez milhões de habitantes.

O racismo pré-abolição não estava no centro das regras de dominação vigentes no Brasil de então.

Poderíamos dizer que o racismo pré-abolição não estava no centro das regras de dominação vigentes no Brasil de então. Isso porque, para todos dos efeitos o grande divisor de águas estava em ser ou não ser escravo. A escravidão é uma milenar instituição praticada por europeus, africanos e orientais, com muita naturalidade, ainda hoje. Os números da escravidão contemporânea são assustadores. E o Brasil, não faz por menos, autoritariamente acaba de flexibilizar as regras que tipificam o trabalho escravo. Para se ter uma ideia, o relatório do *Global Slavery Index* contabiliza em 2016 45,8 milhões de pessoas escravizadas no planeta. Estamos falando de pessoas que cumprem trabalho e relações sexuais forçados. Mais da metade destes escravizados vivem em cinco países asiáticos. E a África, com dez países, vem ocupando o segundo lugar

na prática destes horrores. Portugal comparece com mais de dez mil pessoas.

No Brasil, gradativamente a escravidão foi tomando formas que cotidianamente a punham em xeque. Escravos herdavam escravos, escravos alforriados tornavam-se donos de escravos, ex-escravos chegaram a tornarem-se ricos e influentes, social e economicamente. André Rebouças é um bom exemplo do que aqui se diz. Estudou na Suíça e teve como tutor o próprio imperador. Intelectuais negros haviam adquirido certa visibilidade um pouco antes da abolição. Em aparente contradição, este é um período, como em nenhum outro de nossa história, em que negros e mulatos tiveram destacada presença em nossa literatura. De Machado de Assis, a Aluísio de Azevedo, Cruz e Souza, Luiz Gama, José do Patrocínio, Manuel Quirino, Teodoro Sampaio e tantos outros.

Pesquisa divulgada recentemente pela UnB sobre obras de escritores brasileiros publicados por grandes editoras entre 1965 e 2014, analisando 692 romances de 383 escritores revela que mais de 70% deles são homens, 90% brancos e pelo menos a metade veio do Rio e de São Paulo. E que cerca de 60% destes romances são protagonizados por homens, 80% deles são brancos e 90% são heterossexuais.

Tudo isso para dizer que o racismo toma um novo colorido após a abolição.

E assume várias formas ao longo de nossa história. Os europeus precisavam justificar a dominação colonialista, o chamado neocolonialismo, sua política de conquista e subordinação. Para tanto se dispunham como provedores de modelos éticos, e de valores, se escoravam no pensamento iluminista, no positivismo e suas ideias de progresso, na reforma do ensino e na consolidação de estados nacionais. Precisavam continuar justificando a sua necessidade de dominar a natureza, levar a outros povos “a civilização e a racionalidade capitalista”, domesticar os “selvagens”, especialmente os da África e de boa parte da Ásia, que naquela época e por quase todo o século XX estiveram loteadas entre eles. Para ser mais exato, como resquícios deste tempo, até hoje os “civilizados” europeus ainda têm mais de quarenta possessões no continente americano, africano e asiático; na Oceania e no Caribe.

As ciências, ao se descolarem do domínio religioso, no século XIX, assumem a missão de nos explicar o mundo. Ao se constituírem como disciplinas aparentemente laicas, reproduzem esta visão de mundo e este senso de superioridade racial. Sem exagero, as ciências como hoje as conhecemos, nascem epistemologicamente racistas. Ideais arianos de raça lhes marcam o pensamento e que lhes dão sustentação, estão presente também em célebres abolicionistas como Joaquim Nabuco. Foram raros os

pensadores daquela época que não se contaminaram pelo racismo científico, engendrado por Cesare Lombroso e congêneres, e que, como consequência disso, não viram na mestiçagem uma limitação à conquista de formas mais elaboradas de raciocínio. Médicos como o mulato baiano Juliano Moreira que defendiam outra maneira de encarar a mestiçagem, eram uma exceção, que não a viam como uma insuficiência que pudesse comprometer nossa formação como nação.

Nabuco que verbalizou como poucos, sobre a extensão temporal necessária para o desenraizamento dos efeitos da escravidão em nossa formação social, não a viu solucionada sem uma “depuração da raça”. A ideia de superioridade cultural tem sido base para a legitimação do poder e da dominação política e econômica. Em Nabuco tais reflexões são apresentadas bem explicitamente no livro *Minha formação*. Em pensadores como Nina Rodrigues, e em muito de seus contemporâneos, esta limitação em nossa constituição como nação é algo que assume dimensão estruturante em seu pensamento quanto ao lugar que como brasileiros ocuparemos no conjunto das nações.

Como se pode ver, nosso complexo de inferioridade faz parte de nossa narrativa como nação desde antanho. Parece mesmo que nascemos sob a fatalidade de sermos uma nação destinada a uma subalternidade

fundada em uma inferioridade racial, por sermos mestiços. Destaque-se este aspecto: nossa inferioridade vem da mistura.

Democracia nunca combinou com racismo, nem com sexismo, muito menos com machismo e outras formas de segregação cultural.

Democracia nunca combinou com racismo, nem com sexismo, muito menos com machismo e outras formas de segregação cultural. Está claro que a miscigenação não é uma exclusividade nossa e que nunca foi sinônimo de democracia. Mas ela é um fato concreto de nossa formação que não podemos ignorar. Muito menos menosprezá-la. Admiti-la significa compreender a questão racial dentro de um campo identitário mais amplo, desapegado de um padrão dicotômico importado e racista. Precisamos ampliar o “lugar de fala” daqueles que lutam contra o racismo. Eliminar o racismo deve ser objetivo de todos aqueles que lutam por justiça social. Temos que encarar a miscigenação não como negação do racismo, mas como um dado que pode dar a luta contra a discriminação que por ele se enraíza uma dimensão muito maior. A negação de nossa miscigenação termina por se constituir num obstáculo a uma visão mais pragmática de combate ao

racismo entre nós. O miscigenado não compete em condições de igualdade também. Alias, com medir o grau de miscigenação em nós? Não podemos ignorar que quando estamos dizendo que o Brasil é um país de maioria negra, estamos incluindo todo o imenso matizado de mestiços espalhados por todas as regiões do país.

Por tudo isso, convém não ignorar os diversos sentidos que demos à miscigenação, que vivenciamos e continuamos a vivenciar em quase toda a América Latina. Não encarar esta questão de frente tem sido um erro da luta antirracista no Brasil.

Não esqueçamos que à ideia de miscigenação associa-se uma maneira de pensar e agir se enraizou de tal maneira que mais de cento e cinquenta anos depois, ainda é majoritário em nós: o sentimento de que estamos fadados a ser uma nação sem alternativa que não seja a de gravitar em torno de outras nações. Esta tem sido, alias, uma marca do golpe de estado que tomou o poder no país em 2016. Nunca comprometemos tanto a soberania nacional. Está no poder uma elite política ainda herdeira dos tempos da escravidão.

A origem desta visão de mundo sobre nós parece muito bem posta por Manuel Bonfim, em um livro de 1905, cujo título já é muito revelador: *América Latina: males de origem*. Bonfim, contrariando interpretações da mestiçagem como limitadora para a

construção de uma nação, se apropria do pensamento de Darwin para contestar supostas superioridades raciais, argumentando que na natureza quem sobrevive é aquele que sabe organizar-se socialmente, os que sabem se organizar coletivamente. Além de fazer um levantamento histórico sobre as dezenas de invasões que por mais de mil anos fizeram da Península Ibérica uma das áreas mais miscigenadas da Europa.

É verdade que as lutas pelos direitos civis desencadeadas pelos negros americanos, tiveram grande influência sobre o renascimento das lutas contra o racismo no Brasil.

Os argumentos de Bonfim e de outros, somente tiveram guarida e puderam interferir sobre nossa realidade, é preciso que se diga, após a publicação de *Casa Grande e Senzala*, de Freyre. Ou erro é ignorá-lo não apenas por ser uma de nossas mais importantes obras literárias, mas por ser também inauguradora de uma maneira de inventar um Brasil independente e original. Somente depois de Freyre passamos a discutir a miscigenação não como empecilho à construção de uma sociedade “civilizada”, mais que isso, como possibilidade concreta

de apresentar uma nova mensagem planetária de convivência entre diferentes. Não podemos ignorar este ponto de vista. Se por um lado este discurso passou a ser apropriado por nossas elites para vender uma imagem falsa do Brasil e a vender a ideia de democracia racial, por outro, foi a partir daquele momento que passamos a nos assumir como nação mestiça e tropical, ainda que até hoje nos enxerguemos como uma nação inferior. O complexo de vira lata ainda faz parte de nosso ser. É ele, lamentavelmente, quem mais nos explica nos dias de hoje.

Ao contrário do que poderia ter sido, a mestiçagem tornou-se um problema para os movimentos antirracistas contemporâneos, baseados no modelo americano engendrado por meio de uma lei que pune racialmente ao indivíduo que tenha uma gota de sangue negro correndo em suas veias. Originário de um país marcado por alto grau de segregação e, como consequência, baixa miscigenação.

É verdade que as lutas pelos direitos civis desencadeadas pelos negros americanos, tiveram grande influência sobre o renascimento das lutas contra o racismo no Brasil. *Black is Beautiful* é, sem dúvida, uma das frases mais revolucionárias do século passado. Influenciados pelo movimento Black Power algumas vertentes do movimento negro se organizaram ou se reorganizaram e fizeram avançar a luta por direitos e por políticas afirmativas. Ainda falta muito, mas avançamos

bastante neste campo depois dos anos setenta, e mais ainda com a queda da ditadura de 64.

Gradativamente alguns direitos compensatórios passaram a tomar forma de Lei. Uma de suas mais significativas foi, e é a lei que estabelece cotas nas universidades e em concursos e instituições públicas brasileiras. Embora os números sejam muito positivos, ainda são pequenos diante do desafio.

Tantos anos se passaram... É lamentável que até hoje os afrodescendentes deste país demandem por uma cidadania plena, por direitos civis e acesso às instituições que ajudaram a criar, responsáveis que são por grande parte de nossa singularidade, do que nos torna especiais para o planeta.

Apesar de significativos avanços, a questão racial continua sendo a mesma, anular as diversas maneiras com que o racismo se instala e se reproduz entre nós, como ele se naturaliza em nossas relações sociais, como combatê-lo, como extirpá-lo diante do alto grau de institucionalização que ele costuma ter? Culturalmente, não apenas economicamente ou politicamente. Temos que extirpá-lo em nós próprios. É isso o que fazemos quando nos diminuimos.

4

La lucha contra la desigualdad



El aumento de las desigualdades: ¿qué podemos hacer al respecto?



Michel Camdessus*
Economista

Las características de la desigualdad son tan distintas de país a país que solo con esfuerzos diferenciados y rigurosos, aplicados a los ingresos y gastos públicos, se podrá reducir a un nivel tolerable. La dificultad de poner en práctica estas medidas en el largo plazo son, sin embargo, de tal magnitud, que sería muy deseable apoyarlas con acciones multilaterales, que hoy no suponen sino tímidos balbucesos.

La amplitud del fenómeno mundial del aumento de la desigualdad es impactante. Constituye una de las plagas más profundamente arraigadas de nuestra época. Paradójicamente, sigue siendo un fenómeno mal conocido a causa, en buena medida, de la reticencia de los países en reconocer aquello que no puede dejar de presentarse como un fracaso de sus políticas económicas y sociales. Conformémonos, para basar nuestra reflexión, con los datos que se encuentran sólidamente constatados. La OCDE (2017) calcula que, entre sus miembros, el 1% que representan los más ricos detenta hoy en día el 19% de la riqueza total, mientras que el 40% que representan los más pobres no posee más que el 3%. Y lo que es más, a lo largo de los treinta últimos años, ese 1% ha incrementado muy significativamente su parte en cuanto

* Fue director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 1987 y 2000. Anteriormente fue gobernador del Banco de Francia (1984-1987) y presidió el Club de París (1978-1984). Realizó sus estudios en la Universidad de París, y se graduó igualmente en economía en el Instituto de Estudios Políticos de París y en la Escuela Nacional de Administración.

a ingresos brutos, aumentando así, todavía más, la brecha en relación a los quintiles inferiores¹.

Estragos de la desigualdad

Si nos fijamos en los países emergentes y en desarrollo, descubrimos, tras la diversidad de situaciones, niveles absolutos de desigualdad aún más elevados que en los países avanzados. La distancia entre los extremos se incrementa allí debido a los efectos de la crisis sobre los diversos elementos del nivel de vida de las economías más pobres. De este modo, en todas partes podemos constatar que el crecimiento en las desigualdades de ingresos es el mayor obstáculo para la mejora de los niveles de vida, y, a menudo, la causa misma de su degradación.

Hoy en día, por fin se nos ha caído la venda de los ojos y ya no seguimos justificando la *negligencia benigna* de los poderes públicos, en su discurso de esperar que el propio proceso de crecimiento bastará para reducir las brechas en la riqueza. La teoría del *trickle down* (“teoría del chorreo”), sin embargo, conserva sus adeptos. Con todo, la evidencia es otra: el proceso de crecimiento y globalización, si bien reduce las distancias entre los países, no puede evitar su incremento en el interior de éstos. Es un hecho reconocido; su origen —y por tanto las

respuestas que podríamos aportar— continúan en discusión.

No se discute, en cambio, que en el inicio de un despegue económico hay un crecimiento de las desigualdades. Los sectores dinámicos, en el origen de este despegue, son los primeros en beneficiarse de ello. La persistencia del fenómeno a mucho más largo plazo no puede explicarse más que por un conjunto de factores muy diversos, comenzando por la desigualdad entre sexos, pero también por la apertura comercial dentro de la globalización, que favorece a los sectores más abiertos, los progresos tecnológicos que favorecen a los primeros en adoptarlos, el acceso a las posiciones dominantes, la evasión fiscal que hace recaer el peso de las finanzas públicas sobre las clases medias y bajas, el propio endeudamiento de los Estados que reduce su capacidad de redistribución de los ingresos, la revolución digital cada vez más acelerada y que, sin duda, amplificará estas tendencias.

Por añadidura, en un momento en el cual se invita a los países, como consecuencia de los resultados muy limitados de la Conferencia de Bonn, a profundizar en su reflexión en materia ecológica, hay que insistir también en la importancia de las desigualdades que se desarrollan en el terreno

¹ Para Estados Unidos, este 1% más rico incide en el 47% del crecimiento total.

medioambiental. Tienen que ver con el acceso a los recursos naturales, la exposición a las catástrofes naturales, las responsabilidades en la degradación del medio ambiente, etcétera. La incidencia de estos diversos factores varía según los países, y no se ha evaluado más que superficialmente, lo que dificulta su corrección.

Los efectos de las desigualdades sobre las condiciones de vida de las poblaciones son multidimensionales.

No obstante, el incremento de las desigualdades tiene un efecto tan corrosivo para el propio crecimiento y para el orden social, que las opiniones públicas esperan cada vez con más impaciencia medidas creíbles que permitan esperar un modelo más equitativo de distribución de los ingresos. El fracaso, hasta el momento, en conseguirlo, y la probabilidad de que se agraven las actuales brechas están, sin duda alguna, en el origen del descrédito de las autoridades públicas y de la caída constante y universal de sus índices de confianza. Es especialmente importante, por tanto, intentar evaluar las consecuencias nefastas de esta catástrofe.

Los efectos de las desigualdades sobre las condiciones de vida de las poblaciones son multidimensionales y las encontramos en todos los terrenos, ya se trate de educación, de sanidad,

de vivienda, de esperanza de vida, etcétera. Tales efectos se combinan y amplifican entre ellos. Así, por ejemplo, la OCDE constata que las generaciones jóvenes que han obtenido un nivel de educación bajo tendrán una esperanza de vida cuatro años inferior a la de sus coetáneos con educación universitaria. También observamos, en los países avanzados, que los hijos de padres que no acabaron sus estudios secundarios no tienen más que un 15% de probabilidades de terminar estudios universitarios, mientras que dichas probabilidades llegan al 60% para los jóvenes que tienen al menos un progenitor con ese nivel. Este fenómeno se repite en el acceso de los más pequeños a la educación, después a la enseñanza secundaria, y lo que implica a su vez enormes diferencias a la hora de acceder al mercado de trabajo. La percepción, aunque sea imprecisa, de estas realidades por los segmentos menos favorecidos de la población, genera, evidentemente, sentimientos de gran desesperanza, incluso de rebelión. Lo que puede desembocar en problemas sociales o políticos graves.

Más allá de los efectos inmediatos sobre la cohesión social allí donde la desigualdad permanece endémica, esta contribuye a la degradación en la cohesión de las comunidades y de la sociedad, al aumento de la segregación, a la disminución de la movilidad social y, a través de las frustraciones acumuladas, a la inestabilidad y al incremento de

toda clase de riesgos. La mayoría de los investigadores señala también las graves consecuencias de las desigualdades sobre la productividad y el potencial de crecimiento de los países. Un reciente estudio del FMI acaba de mostrar que el impacto negativo de las desigualdades sobre el crecimiento sería evidente en cuanto la tasa de coeficiente de Gini supera el 27%, que es la situación más frecuente. Se pueden identificar aún más razones, siendo la más citada la escasa capacidad de los países más pobres para invertir en educación y formación profesional, y, por lo tanto, la insuficiente productividad de los que acceden al mercado de trabajo.

Este fenómeno se ve agravado en entornos fuertemente financiarizados, donde se constata que las grandes desigualdades de ingresos conducen a una concentración de los créditos en los segmentos de población con ingresos elevados, en detrimento de los más pobres y del desarrollo económico general, que requiere un acceso al crédito suficiente por parte de todos los estratos sociales.

¿Qué se puede hacer?

Las características del problema son tan distintas de país a país que solo con esfuerzos diferenciados y rigurosos, aplicados a los ingresos y gastos públicos de cada país, se podrán reducir las desigualdades a un nivel tolerable. La dificultad de poner en práctica estas medidas en el largo plazo

son, sin embargo, de tal magnitud, que sería muy deseable apoyarlas con acciones multilaterales, que todavía no se manifiestan sino tímidos en balbucesos.

Lo Estados hoy en día se ven empujados a dar prioridad a la fiscalidad del trabajo sobre la del capital, a riesgo de agravar las desigualdades.

En el plano nacional, el combate contra las desigualdades debe adaptarse a la diversidad de sus formas. El problema debe abordarse desde todas sus perspectivas.

Por lo general evidentemente, se utilizará el instrumento fiscal y, como primera medida, la progresividad del impuesto sobre la renta. Es, sin duda, el método más comprobado y más universalmente extendido. Otros tipos de impuestos se prestan también a una acentuación de su progresividad y de su efecto redistributivo. Es el caso de las retenciones sobre el patrimonio inmobiliario, así como, evidentemente, sobre la transmisión de bienes en caso de sucesiones y donaciones. En muchos países, este enfoque sufre, no obstante, limitaciones en su eficacia, como, por cierto, la fiscalidad sobre los beneficios de las sociedades y la del capital, debido a la intensa competencia entre países por atraer capitales extranjeros. Los Estados,

hoy en día, se ven así empujados a dar prioridad a la fiscalidad del trabajo sobre la del capital, a riesgo de agravar las desigualdades. Les resulta difícil escapar de ese círculo vicioso.

De hecho, hasta el día de hoy, la timidez de los gobiernos ha sido tal que, salvo en algunos casos, sus estrategias se encuentran encalladas a la hora de revertir la tendencia del aumento de la desigualdad. Parte de la responsabilidad recae en la debilidad de los sistemas fiscales. Es necesario reforzarlos para relanzar políticas con mejores posibilidades de éxito. Con la extensión de la desigualdad desde el campo de los ingresos y los patrimonios a otras esferas como el medio ambiente, es importante identificar también los elementos de una fiscalidad adecuada. Podría, en adelante, atribuírsele una importancia sensiblemente mayor y una particular eficacia si se aumentara a un nivel económicamente justificado la tasación de los productos contaminantes, empezando por el carbón. Se han desarrollado experiencias interesantes en ese sentido en Australia, Suecia y Alemania: cuanto más se introduzca este tipo de impuesto de un modo realista, mejor servirá a los objetivos de la COP21, y más posibilidades abre de contribución social, lo cual lleva también al objetivo de reducción de las desigualdades.

La reducción de las desigualdades puede encontrar una mayor eficacia a largo plazo mientras se aplica, no

solo por la acción sobre los ingresos públicos, sino por los gastos sociales cuidadosamente enfocados en los deciles más bajos de la distribución de los ingresos y, sobre todo, por otorgar una prioridad especial a los gastos relativos a los niños más pequeños. Está establecido, de hecho, que las carencias en materia de sanidad o de educación en las edades más tempranas no se corrigen nunca. En este campo no existe una segunda oportunidad para comenzar una vida con buena salud ni para acceder a una escolarización de calidad. Mientras las desigualdades afecten a los niños, definirán durante mucho tiempo la profunda injusticia de esas sociedades. Dicho de otra forma, una infancia pobre se traduce casi automáticamente en la transmisión intergeneracional de la pobreza y las desigualdades. Así pues, queda muchísimo por hacer en este terreno. La tasa de educación infantil para los niños que se encuentran entre el 20% más pobre de la población mundial alcanzaría —según el Banco Mundial— a apenas un tercio respecto a los niños pertenecientes al 20% de los más ricos. Las madres situadas en el nivel social más bajo de los 40 países en desarrollo más pobres tienen un 50% menos de oportunidades de acceder a una atención prenatal. Solamente un cuarto del quintil más pobre está cubierto por algún tipo de protección social. Las investigaciones más recientes han demostrado con contundencia que estas disparidades constituyen un obstáculo decisivo para un crecimiento suficiente y duradero;

no afectan únicamente a los pobres, sino también al bienestar de los más privilegiados. Los investigadores han demostrado, por ejemplo, que mientras que los niños pobres tienen mejor rendimiento escolar en las sociedades más igualitarias, los niños más ricos de esas mismas sociedades tienen también mejores resultados que los de países desiguales.

Las carencias en materia de sanidad o de educación en las edades más tempranas no se corrigen nunca.

Es interesante observar que los países que tienen a la infancia como objetivo en su acción social son los que en general han obtenido resultados más convincentes en la lucha contra las desigualdades. En América Latina, es el caso del programa brasileño. Brasil ha podido reducir su coeficiente Gini (que ostentaba el récord mundial poco envidiable de 63 en 1989) hasta 49 en 2015, demostrando que, durante el periodo de 2001 a 2007, se pudo hacer progresar los ingresos de los pobres a una tasa más elevada que los de los más ricos y que los de la media nacional. Estos progresos se explican a la vez por la reducción en las desigualdades de remuneración, el aumento de transferencias sociales y el esfuerzo conseguido en materia de educación a todos los niveles. Se destaca especialmente la importancia

de programas tales como *Beneficio de prestação continuada* y *la Bolsa Familia*.

En realidad, para ser completamente eficaces, los programas a favor de la infancia más temprana deben acompañarse de programas de formación a lo largo de toda la vida que permitan promover la mejora de competencias profesionales de los trabajadores pobres y, a través de ello, mantener a los más pobres por su propio esfuerzo, principalmente cuando son emprendedores, gracias a los microcréditos para crear sus propios empleos. Mucho se podría decir, en este tema, sobre la importancia de la contribución que, a través de este instrumento, ha aportado Muhammad Yunus a la reducción mundial de las desigualdades. Existen renombradas instituciones que pueden enorgullecerse de resultados destacables en este campo: se encuentran en un gran número de países en desarrollo, como Zambia, Etiopía, Burkina Faso, etcétera. Es el caso también, en España, de La Caixa, en Francia de L'Adie, en Italia de PerMicro, y de muchas otras en el mundo.

No lo ocultemos más: en muchos países, para reducir las desigualdades, será en general difícil reducir mucho las tasas de progresión de las rentas más altas, incluido el escándalo de las remuneraciones exorbitantes auto-concedidas por dirigentes sin escrúpulos. Esto no hace sino subrayar

más la necesidad de liberar recursos presupuestarios en beneficio de los niños más pequeños y de la promoción de los más pobres. Las probabilidades de éxito de un programa de inclusión y de lucha contra las desigualdades se incrementarían si tales reformas sociales se integraran en los programas conllevando una revisión permanente de los gastos presupuestarios. El Estado debe aprovechar toda ocasión de poner fin a los gastos improductivos. Estos últimos deberían estar más perseguidos, sobre todo porque suelen contribuir al aumento de las desigualdades. Los ejemplos son innumerables: excesivos gastos de protocolo, de armamento inútil, intervenciones económicas inadecuadas, etcétera. Por no citar más que uno entre todos que subsiste debido a la reciente subida de los precios del petróleo: las subvenciones al precio de la gasolina, que benefician sobre todo a los más privilegiados. En África, se gastaron en 2014 unos 21.000 millones de dólares para compensar, por una parte, las desastrosas gestiones de ciertos productores y distribuidores públicos de electricidad, y, por otra, las subvenciones al precio de la gasolina.

La simple enumeración de medidas factibles en el plano nacional y que deberían mantenerse en el marco de una programación a largo plazo conduce a preguntarse si las probabilidades de éxito de los

diferentes países en este combate de la lucha contra la desigualdad no se verían muy reforzadas por la adopción de un programa multilateral que permitiera a todos los países apoyarse unos a otros, gracias a la comparación y a compartir experiencias. Ese ha sido el sentido de incluir entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 —adoptados en Nueva York en septiembre de 2015— el objetivo nº 10: “Reducir las desigualdades en el seno de los países y entre ellos”.

El Estado debe aprovechar toda ocasión de poner fin a los gastos improductivos.

Este objetivo está compuesto de diversas metas destinadas a garantizar su realización. La primera de ellas invita a los gobiernos a adoptar y mantener las disposiciones necesarias para que el crecimiento de los ingresos del 40% de la población que dispone de las rentas más bajas se desarrolle a un ritmo más alto que el de la media nacional. Otros objetivos proponen esfuerzos especiales a favor de políticas generalizadas de inclusión y de promoción de la igualdad de oportunidades; estas deberían comportar esfuerzos en materia fiscal, salarial, de protección social, de regulación de mercados, así como la puesta en marcha de políticas responsables en materia de migración. Hasta ahora, por

desgracia, los países no parecen haber emprendido esfuerzos notables para alinear sus políticas con este compromiso. Tampoco han parecido preocuparse apenas por introducir en sus legislaciones fiscales las disposiciones inspiradas en la gran obra de Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, aunque su éxito de ventas es sin embargo revelador de las preocupaciones universales de cara al crecimiento de las desigualdades. De hecho, no parece posible alcanzar de un día para otro el impuesto mundial progresivo sobre el capital que el autor sugiere instaurar. El objetivo de hacer “que la democracia pueda recobrar el control del capitalismo financiero globalizado de este nuevo siglo” es de tal importancia que cabe preguntarse si no podríamos progresar hacia el mismo objetivo de reducción universal de las desigualdades a través de la vía multilateral, intentando dar, por parte de todos nuestros países, más relevancia al Objetivo 10. El propósito sería adherirse a un programa mundial por el cual los países se comprometan a tomar las medidas que ellos mismos elijan libremente, dirigidas a lograr que, como punto de partida, a partir de 2020, como muy tarde y hasta 2030, la tasa de crecimiento de las rentas disponibles del 40% de los más pobres de su población sea superior a aquellas de la media de ingresos nacionales.

Las organizaciones multilaterales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etcétera) serían entonces invitadas, cada una

en aquello que le concierne, a ayudar a los países miembros en la definición de las medidas más pertinentes a tales efectos. Efectuarían un seguimiento de los objetivos e iniciativas nacionales mediante un diálogo periódico con los países (consultas del artículo IV del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo). Cada cinco años y a partir de 2023, una conferencia mundial podría examinar los resultados obtenidos, identificar los obstáculos hallados y poner de relieve los métodos utilizados más eficaces en la persecución del objetivo de la ONU. Esta, a su vez, adoptaría las orientaciones pertinentes para favorecer la evolución armoniosa de las rentas de nivel intermedio.

De hecho, no se trataría más que de invitar a la casi totalidad de países del mundo a dotar de coherencia a sus acciones con los objetivos que se asignaran dentro de una positiva unanimidad cuando se reúnan en las Naciones Unidas. Nadie ignora cuán difícil es la tarea. Razón de más para preguntarse si alguno de nosotros puede hacer algo por la reducción de sus propias brechas de ingresos o riqueza con sus vecinos, antes de indignarse por la pusilanimidad de su gobierno para combatir esta lacra universal.



La desigualdad en Iberoamérica, una oportunidad para las instituciones públicas



David Villanueva Lomelí *

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Luis Banck Serrato*

Alcalde de la Ciudad de Puebla

El ejemplo del Banco de Alimentos de Puebla muestra que la colaboración entre el gobierno y los distintos actores de la sociedad puede incidir en la mejora del bienestar de la población, mediante la puesta en marcha de un proyecto que aborda un problema estrechamente relacionado con la desigualdad: la carencia en el acceso a la alimentación.

Introducción

La desigualdad se entiende en función de la diferencia de oportunidades y los dispares niveles de bienestar socioeconómico entre individuos y grupos sociales. Afecta al desarrollo humano y se manifiesta en entornos locales, nacionales y transnacionales.

Sus implicaciones van más allá de la brecha entre los que tienen más y los que tienen menos; también se manifiesta en el acceso a la alimentación, educación, salud, así como servicios básicos como agua potable, electricidad, saneamiento, entre otros.

* Darío Villanueva Lomelí es Auditor Superior del Estado y Vicepresidente de Tecnologías de la Información y Comunicación de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), miembro del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, Presidente del Consejo de Honor y Justicia de la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración (CONLA) y Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Capítulo Puebla.

Luis Banck Serrato es Alcalde de la Ciudad de Puebla. Ha trabajado en áreas relacionadas con el desarrollo social, en los tres órdenes de Gobierno, así como en el Senado de la República y el Banco Mundial, así como en el sector privado. En el Estado de Puebla, entre otros cargos, se ha desempeñado como Subsecretario de Desarrollo Social Estatal, Director General del Sistema DIF, Secretario de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Puebla, Secretario de Desarrollo Social y Secretario de Infraestructura y Transportes del Estado de Puebla.

La CEPAL en su comunicado de prensa sobre “La elevada desigualdad en América Latina constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible” (2017), menciona que la creciente desigualdad es el mayor reto que enfrentan los gobiernos, sin embargo, en esa zona geográfica es mayor ya que continúa siendo una de las regiones más desiguales a nivel mundial.

Ante este escenario para Latinoamérica e Iberoamérica, se requiere de estrategias en las que se valore la importancia de la participación ciudadana en la implementación de los programas y los planes de la agenda internacional, ya que constituye un elemento clave para reducir las desigualdades.

Antecedentes

Niveles y tipos de desigualdad

Las personas experimentan distintos tipos de desigualdad en múltiples dimensiones como pueden ser el ingreso, la alimentación, el nivel educativo, los servicios sociales básicos y las oportunidades de desarrollo personal. Rogelio Madrueño en su texto “Desigualdades” (en *Desarrollo Humano, pobreza y desigualdades*, Tezanos et al., 2013) plantea tres niveles generales de desigualdad (Tabla 1).

Asimismo, el autor menciona que, dado el carácter multidimensional de las desigualdades, se distinguen, al menos, cinco tipos (Tabla 2).

Medición de la desigualdad

Con el propósito de establecer parámetros de referencia para la desigualdad, se advierte que existen diferentes medidas de la desigualdad. Entre las más utilizadas están la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini y el índice de Theil. Asimismo, otros dos indicadores han cobrado importancia: el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Índice de Oportunidad Humana (IOH) desarrollado por el Banco Mundial.

El PNUD elabora desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) considerando tres dimensiones:

- 1) La esperanza de vida al nacer refleja la capacidad de llevar una vida larga y saludable.**
- 2) Los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad reflejan la capacidad de adquirir conocimientos.**
- 3) Y el ingreso nacional bruto per cápita refleja la capacidad de lograr un nivel de vida decente (*Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2016*).**

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* señala que el IDH-D se puede interpretar como el nivel real de desarrollo humano. A diferencia del IDH, el IDH-D es un indicador del nivel de desarrollo humano de las personas de una sociedad que tiene en cuenta

Tabla 1
Niveles generales de desigualdad

NIVEL	ACTORES	ÁMBITO
Vertical	Individuos	Cultural, social y/o educativo
Horizontal	Grupos sociales	Raza, sexo, orientación sexual, lugar de nacimiento u otros factores
Estructural	Instituciones	Gestión y distribución del poder

Tabla 2
Tipos de desigualdad

TIPO	DESIGUALDAD	ÁMBITO
Política	Grado de asimilación, adaptación y/o implementación en las sociedades modernas del logro de los derechos sociales	Económico, político y cultural
Resultados	Asimetría en la asignación final de los recursos de una sociedad	Ingresos o la riqueza, aunque también se incluyen aspectos relativos a la salud, la educación y el trabajo
Oportunidades	Desarrollo humano	Equidad de posibilidades para todos los individuos
Trato	Discriminación por su condición de pertenencia a un grupo social	Género, Indígenas, Raza y otros Grupos sociales
Acceso	Servicios sociales básicos	Buena nutrición, educación, salud y otros

el grado de desigualdad. Asimismo, el Informe menciona que este indicador consta de tres componentes (dimensiones):

- 1. El índice de esperanza de vida al nacer, ajustado por la desigualdad en la distribución de la esperanza de vida basada en las tablas de mortalidad.**
- 2. El índice de educación, ajustado por la desigualdad en la distribución de los años de escolaridad basado en datos de encuestas de hogares.**
- 3. El índice de ingresos, ajustado por la desigualdad en la distribución de ingresos basado en datos de encuestas de hogares.**

Se considera que el IDH-D es un indicador de desarrollo humano “potencial” ya que intenta mostrar el nivel máximo de desarrollo humano que se podría alcanzar si no hubiese desigualdades. La diferencia entre IDH y el IDH-D equivale a la pérdida potencial de desarrollo humano que no se alcanzó como consecuencia de la desigualdad (Madrueno, 2013).

La diferencia relativa entre los valores del IDH-D y del IDH es la pérdida debido a la desigualdad en la distribución del IDH en el país. La Tabla 3 presenta el coeficiente de la desigualdad humana, que es un promedio no ponderado de las desigualdades en las tres dimensiones mencionadas anteriormente.

El PNUD ha prestado creciente importancia dentro de sus Informes sobre Desarrollo Humano al tema de la desigualdad. Este asunto no es menor, ya que se observan cambios importantes en la clasificación del IDH antes y después de ajustar la desigualdad.

En conjunto, el IDH ajustado por desigualdad para Iberoamérica se ubica de 10,44% hasta 29,69%.

Otra forma de desigualdad es la discriminación. *El Informe sobre Desarrollo Humano 2016* señala que:

“Los pueblos indígenas se caracterizan por culturas distintas y estrechas relaciones con la tierra en la que viven. Existen más de 370 millones de personas que se autodefinen como indígenas en unos 70 países. Solo en América Latina existen más de 400 grupos y en Asia y el Pacífico 705. Los pueblos indígenas conforman alrededor del 5% de la población mundial, pero el 15% de las personas que viven en la pobreza, y sufren privaciones causadas por la exclusión social, económica y política (PNUD, 2016, pág. 63)”.

Como se puede constatar, más allá de los datos duros, hoy enfrentamos una realidad desafiante en temas económicos, sociales y políticos. La dinámica mundial, el crecimiento económico, el calentamiento global, la comunicación vía Internet y la información que fluye en segundos nos

Tabla 3

Índice de Desarrollo Humano Ajustado y Coeficiente de Desigualdad Humana 2016

NIVEL	CLASIFICACIÓN	PAÍS	IDH	IDH-D	COEFICIENTE DE DESIGUALDAD HUMANA
MUY ALTO	27	España	0.884	0.791	10.1
	32	Andorra	0.858		
	38	Chile	0.847	0.692	17.1
	41	Portugal	0.843	0.755	10.1
ALTO	45	Argentina	0.827	0.698	15.2
	54	Uruguay	0.795	0.67	14.4
	61	Panamá	0.788	0.614	21
	66	Costa Rica	0.776	0.628	18.2
	68	Cuba	0.775		
	71	Venezuela	0.767	0.618	19.1
	77	México	0.762	0.587	22.4
	79	Brasil	0.754	0.561	25
	87	Perú	0.74	0.58	21.3
	89	Ecuador	0.739	0.587	20.2
	95	Colombia	0.727	0.548	23.7
99	República Dominicana	0.722	0.565	21.6	
MEDIO	110	Paraguay	0.693	0.524	23.5
	117	Salvador	0.68	0.529	22
	118	Bolivia	0.674	0.478	28.7
	124	Nicaragua	0.645	0.479	25.4
	125	Guatemala	0.64	0.45	29.1
	130	Honduras	0.625	0.443	28.5

Tabla 4
Propuestas para “Reducir la desigualdad en y entre los países”

NÚMERO	PROPUESTA	POBLACIÓN OBJETIVO
1	Crecimiento de los ingresos del 40% a una tasa superior a la media nacional	Población más pobre
2	Potenciar y promover la inclusión social, económica y política	Todas las personas
3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados	Todas las personas
4	Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad	Población más pobre
5	Mejorar la reglamentación y vigilancia y fortalecer la aplicación de esos reglamentos	Instituciones y mercados financieros mundiales
6	Aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad.	Instituciones y mercados financieros mundiales
7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas	Migrantes
8	Aplicar el principio del trato especial y diferenciado.	Países en desarrollo
9	Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa	Países en desarrollo
10	Reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas y eliminar los corredores de remesas	Migrantes

Viene de pág. 135

plantean retos sobre la sostenibilidad en prácticamente todos los modelos de vida.

La Agenda 2030 y las oportunidades institucionales

La Agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es un esfuerzo multinacional que plantea un conjunto de líneas estratégicas para trabajar a favor de la sostenibilidad económica, social y ambiental.

En particular, la Agenda 2030 presenta 10 propuestas con metas definidas para “Reducir la desigualdad en y entre los países” (Tabla 4, en pág. anterior) que permiten tanto a las instituciones públicas y privadas como a la sociedad organizada orientar los esfuerzos a fin de lograr el desarrollo.

Reducir la desigualdad en y entre los países

La CEPAL (2016) señala que la comunidad internacional ha logrado grandes avances en la reducción de la pobreza. Las naciones más vulnerables continúan avanzando en el ámbito de la reducción de la pobreza. Sin embargo, siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos.

Además, a pesar de que la desigualdad de los ingresos entre países ha podido reducirse, dentro de los propios países ha aumentado. Existe un consenso cada vez mayor de que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Las naciones más vulnerables continúan avanzando en el ámbito de la reducción de la pobreza.

Con el fin de reducir la desigualdad, se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas.

La participación de la sociedad como estrategia para reducir la desigualdad

Se reconoce a la gobernanza como un recurso social necesario para gobernar, la cual no elimina la necesidad de los gobiernos, sino más bien replantea sus roles, formas organizativas, procedimientos, instrumentos de gestión pública, competencias de los funcionarios y capacidades de dirección política de la administración. Aguilar Villanueva (2006) propone

resaltar los poderes, las capacidades y recursos en posesión de los actores sociales y aprovechar la relación de las metas comunes.

La participación ciudadana propone no solo una construcción de agenda, sino la totalidad del proceso, implementando mecanismos de control social, donde la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales tiene un papel importante, generando una acción colectiva por fuera del gobierno, que posibilite la ampliación de las capacidades de acción, de decisión y de recursos en la resolución de problemas sociales en un territorio determinado.

Caso municipio de Puebla: Estrategia para la Reducción de la Carencia de Acceso a la Alimentación¹

El municipio de Puebla se encuentra en el centro de la República Mexicana, es la capital del Estado de Puebla y de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía es el cuarto con más población en el país con un total de 1.576.259 personas.

La carencia en alimentación en el municipio es del 28,2%, de acuerdo a lo publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2010. Además, la Secretaría de Salud Federal reportó 86 personas que fallecieron por hambre

y desnutrición en 2015 en dicho municipio, lo que significa que cada cuatro días fallece una persona debido a esta causa. En contraste, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otros estudios, el 37% de los alimentos se desperdician.

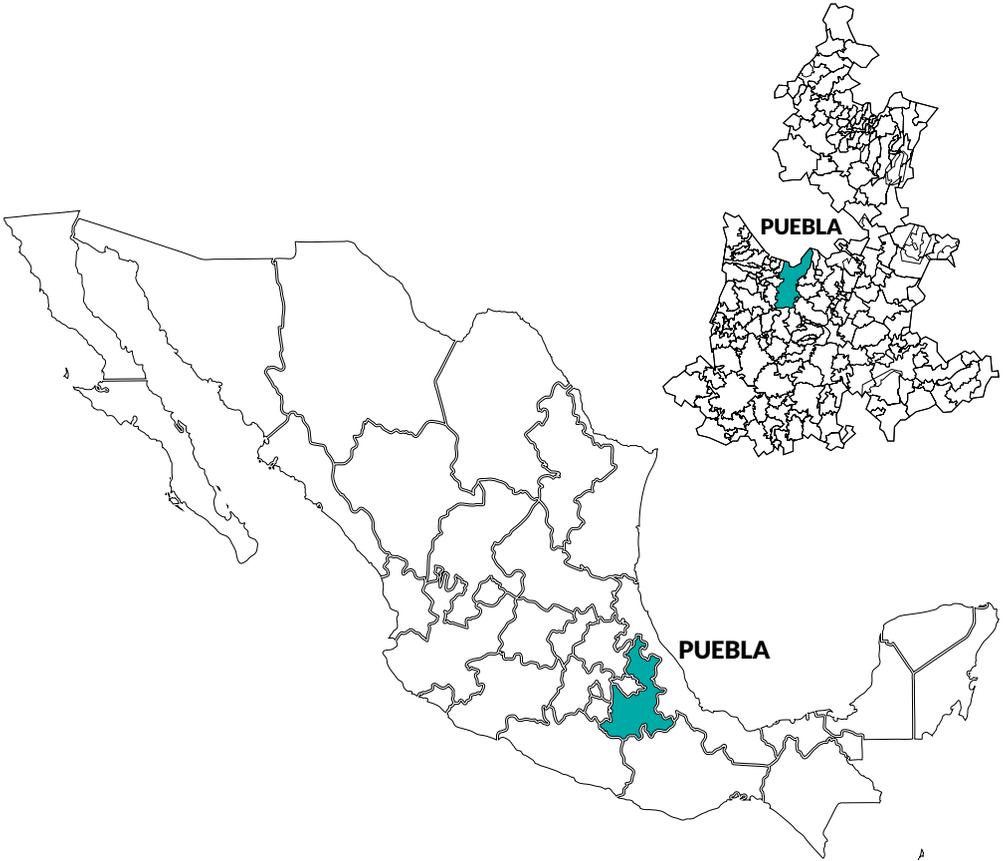
Ante esta situación en el municipio de Puebla y como parte del compromiso por reducir la desigualdad que se presenta en el acceso a la alimentación, en septiembre de 2016 se impulsó la creación de un grupo de trabajo colegiado para la generación e implementación de una estrategia para la reducción de la carencia más elemental de los derechos que una persona debe tener: el acceso a la alimentación.

Dicha estrategia tenía como premisas ser viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo; ello en concordancia con Aguilar Villanueva (2016), a partir de un proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida común y las formas de organización; los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general.

1. Información del Ayuntamiento de Puebla, México.

Mapa 1

Ubicación del municipio de Puebla en el país



Propósitos:

- La estrategia para la reducción de la carencia de acceso a la alimentación tiene como objetivo principal proporcionar alimentos a 100.000 personas del municipio de Puebla tan solo en el primer año.
- Ser viable, económica, integral, sustentable y sostenible en el tiempo.
- Involucrar a toda la sociedad a la

cultura de “Compartir” alimento con los que menos tienen para atender un problema en común.

- Realizar acciones que permitan la dignificación e inclusión social del beneficiado.
- Capacitar y formar para el empleo a las personas beneficiadas.
- Integrar al empleo formal a personas beneficiadas para que logren su desarrollo.

Descripción de la práctica

Puebla Comparte es una iniciativa inédita, donde todos los actores de la sociedad suman esfuerzos para superar un reto común: el hambre.

Después de un análisis, se determinó que era posible incrementar, a través de un modelo de economías de escala, la capacidad de proporcionar alimentos por medio del Banco de Alimentos de Puebla (BAMX) e incrementar la atención de 60.000 a 160.000 personas en tan solo un año.

El problema no era falta de alimento, sino de logística y focalización para su rescate y distribución.

El BAMX solo atendía a 60.000 personas porque la capacidad de rescate, acopio y distribución de alimentos estaba al máximo; por ello, se requería aumentar la capacidad para rescatar más alimento y distribuirlo a quien lo necesita; en Puebla existía la pérdida de alimento suficiente para sostener al menos a 250.000 personas con carencia de acceso a la alimentación.

Es decir, el problema no era falta de alimento, sino de logística y focalización para su rescate y distribución; porque complementando el esfuerzo de crecimiento de almacenaje, equipo

de conservación (refrigeración), logística, rescate y distribución era posible atender a más personas con la entrega de despensas con productos necesarios para una alimentación sana, variada y suficiente.

Para ello, se generó una estrategia que incluía la generación de diferentes insumos.

Implementación de la estrategia

Se determinó que a través del escalamiento del proyecto en almacenaje del rescate, acopio y recolección y distribución del Banco de Alimentos era posible atender a 100.000 personas en un año.

El BAMX elabora despensas con alimentos rescatados que ya no son comercializables, pero que cumplen con la inocuidad para el consumo humano; estos se obtienen de producciones post cosecha, donaciones de huertos, granjas, empresarios y supermercados. Una vez recuperados, los almacena, organiza, limpia, clasifica y entrega directamente a los beneficiarios.

Las despensas tienen una cuota mínima de recuperación, diferenciada de acuerdo con las condiciones económicas del beneficiario, permitiendo su dignificación; se determinan por medio de un cuestionario socioeconómico y el subsidio va desde el 90 al 100% del costo comercial de la despensa.

Esquema 1

Actores y contribución



BANCO DE ALIMENTOS (BAMX)
20 años de experiencia.
Necesidad de crecimiento.



GOBIERNO DEL ESTADO
Atención a la comunidad indígena.
Puente a los programas existentes de salud y educación.



GOBIERNO MUNICIPAL
Hambre, como prioridad.
Necesidad de atención.



IGLESIA
Ayuda como pilar.
Necesidad valores y cultura.



UNIVERSIDAD
Conciencia social.
Compartir conocimientos.



EMPRESARIOS POR PUEBLA
Generar desarrollo.
Cooperación activa.

Para identificar a los beneficiarios de una forma precisa y masiva, se realizaron análisis geoestadísticos a nivel manzana, usando la medición de Pobreza Multidimensional del CONEVAL (2010) aplicada en la información a nivel manzana generada por la Secretaría de Desarrollo Social Federal.

La implementación de combinar la información estadística de pobreza relacionada con el territorio a nivel manzana (análisis geoestadístico) permite focalizar de manera más precisa la población objetivo, debido

a que ofrece el marco de ubicación de los hogares y personas en condiciones de pobreza, en este caso la carencia en alimentación. La misma información permite realizar análisis de óptimos por población, identificando por manzana la alta concentración de hogares con esta característica.

Por otra parte, con la finalidad de fortalecer la infraestructura del Banco de Alimentos para escalar el proyecto, el Gobierno Municipal invirtió a través de la donación de vehículos y equipamiento que permitieron incrementar la recuperación y

distribución de los alimentos, así como su almacenamiento.

El Gobierno ha entendido que por medio de la gobernanza pública es mucho más viable generar beneficios para las personas apoyando proyectos ciudadanos que ya estén funcionando, a realizar inversiones ostentosas sin resultados, incidiendo de manera significativa en el bienestar de las personas y maximizando el aprovechamiento de los recursos financieros.

Con mayor cantidad de vehículos e infraestructura para el almacenaje le fue posible al Banco de Alimentos de Puebla acudir a más huertos, granjas y establecimientos para recuperar los alimentos que se desperdiciaban. Por ello, se generó un *Directorio de Empresas de Comercio Al Por Mayor de Municipios del Estado de Puebla*, que le ha permitido al Banco de Alimentos identificar la ubicación de donantes de este tipo de insumos.

Sin embargo, hay alimentos difíciles de conseguir como el frijol, arroz, aceite y azúcar. A fin de resolver el problema de baja recuperación de estos alimentos, se generó un *Directorio Geoestadístico con la Ubicación de las Iglesias de las colonias no pobres y no vulnerables* del municipio de Puebla, focalizando así la instalación de centros de acopio; ubicados también en universidades y dependencias de gobierno. Además, la cuota de recuperación es el elemento que hará

autosustentable la estrategia en el tiempo.

Por medio de la gobernanza pública es mucho más viable generar beneficios para las personas apoyando proyectos ciudadanos que ya estén funcionando, a realizar inversiones ostentosas sin resultados.

Uno de los problemas encontrados durante el desarrollo del proyecto fue la ubicación de los puntos de acopio, así como los de entrega de las despensas. Debido a la cantidad de templos católicos que hay en el municipio, se definió que la entrega de despensas a los beneficiarios se realizaría usando la infraestructura de la Iglesia.

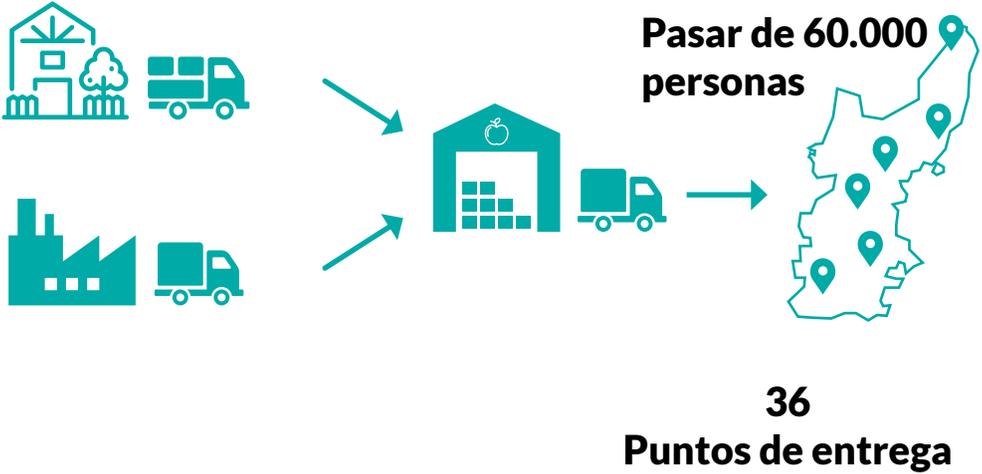
Por ello, se generó un *Directorio de los Templos Católicos del Municipio de Puebla* y se agregó al mapa geoestadístico de carencia en alimentación la capa de iglesias, a fin de apoyar a los responsables de logística para la identificación del templo católico más cercano a las zonas con mayor carencia alimentaria.

Para hacer sustentable el proyecto el BAMX se apoya en los beneficiarios, por lo que para la limpieza, selección y armado de las despensas trabajan

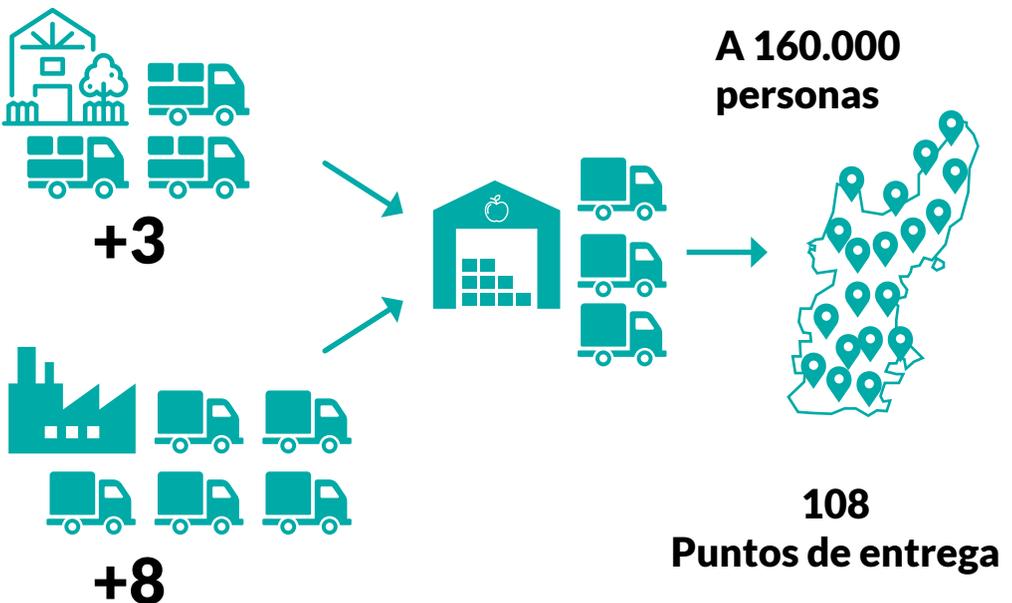
Esquema 2

Modelo de Escalamiento

SITUACIÓN INICIAL:



ESCALAMIENTO DEL PROYECTO:



Etapas de la Estrategia para la Reducción de la Carencia de Acceso a la Alimentación en el Municipio de Puebla, Puebla (Puebla Comparte)

Septiembre 2016 - Abril 2017



 **Comité**

- Gobierno del Estado de Puebla
- Ayuntamiento de Puebla
- Representante del Sector Social
- Representante del Sector Académico
- Representante del Sector Privado
- Representante del Sector Religioso

 **Insumos**

- Análisis Geoestadístico de Focalización de la carencia Alimentaria a Nivel Manzana.
- Directorio de Empresas de Comercio al Por Mayor de Municipios del Estado de Puebla.

 **Estrategia**

- Se incrementó a través de un modelo de economías de escala la capacidad de atención del Banco de Alimentos.

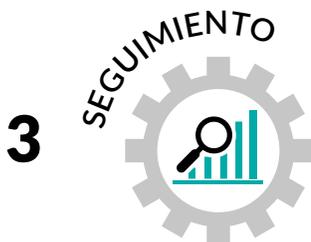
Abril 2017 a la fecha



 **Mecánica de Operación**

- A través de:
 1. Rescate de alimentos
 2. Acopio
 3. Empaquetamiento
 4. Distribución
 5. Puntos de entrega
 6. Consumo
- Se llega a la atención de los beneficiarios

Mayo 2017 a la fecha



 **Seguimiento de las Acciones**

- Creación del Comité
- Aumento de donantes
- Seguimiento a metas e indicadores
- Evaluación del desempeño

Viene de pág. 143

como voluntarios, ahorrando así en mano de obra. Además, las cuotas de recuperación permiten absorber los gastos de operación y logística.

El Banco de Alimentos es una institución de objeto social que garantiza a través de auditorías el uso y destino de los alimentos a empresas trasnacionales como Kellogg's y Walmart; ha sido premiado por la transparencia de su operación y está certificado por el Centro Mexicano para la Filantropía. Por otra parte, las universidades verifican la transparencia de las acciones, participando en la logística y ofreciendo capacitación para el empleo, cerrando así un círculo virtuoso desde el acopio hasta la entrega de los alimentos, impulsando a los beneficiarios para acceder a mejores oportunidades por medio de la capacitación y una alimentación sana, variada y suficiente.

Implementación y operación de la práctica

Resultados o logros obtenidos de la práctica en la mejora de la política de desarrollo social

La gobernanza pública ha permitido generar cohesión social en los diferentes sectores, dándoles el crédito por su aportación y dejando al mando operativo al sector social representado por el Banco de Alimentos, que tiene una solvencia moral de 20 años sin tomar ninguna postura partidista; ello, bajo el

seguimiento del cumplimiento de metas de parte del Gobierno.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre dejó la experiencia en México de que el gobierno solo no puede resolver un problema común, los cambios de gobierno en los diferentes niveles administrativos generan que los programas sociales gubernamentales estén sujetos a las voluntades políticas. Al ser un proyecto comandado en lo operativo por la sociedad y apoyado por los demás sectores, el proyecto podrá seguir avanzando. Además de lo anterior, la estrategia permitió focalizar la atención alimentaria a quien realmente la necesita. En 8 meses se habrán beneficiado 100.000 personas, incidiendo directamente en la disminución del problema de carencia alimentaria.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre dejó la experiencia en México de que el gobierno solo no puede resolver un problema común.

La estrategia permitió generar un ahorro sustancial en costo y tiempo al usar información pública generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Secretaría del Desarrollo Social y de los gobiernos estatal y municipal, aprovechando así la

Esquema 3 Modelo de Implementación



experiencia y conocimientos de las instituciones especialistas en el tema de la información.

Posibilidad de réplica de la práctica en la región:

- **Todos los países tienen carencia en alimentación.**
- **En todos los países hay desperdicio de alimentos.**
- **La capacidad de ayudar a través de contralorías ciudadanas existe en todos los países.**

Conclusiones

En México, como en Iberoamérica, existe el problema de carencia en alimentación; el derecho fundamental de toda persona a una alimentación sana, variada y suficiente debe ser garantizado. La experiencia en el municipio de Puebla es que el gobierno por sí solo no es capaz de atender ese problema. A través de la participación de todos los actores de la sociedad es posible incidir en la mejora del bienestar de la población.

En América Latina se pierden o desperdician hasta 127 millones de toneladas de alimentos al año. Esto supondría el desaprovechamiento diario de 348.000 toneladas de productos comestibles. Es decir, cerca de 10 veces la capacidad de la Central de Abasto de la Ciudad de México, la más grande del mundo. Y a su vez equivaldría a 223 kg per cápita al año, si se considerara toda la población de la región. Ello significa que 36 millones de personas podrían cubrir sus necesidades calóricas tan sólo con los alimentos perdidos o desperdiciados a nivel de puntos de venta directa a consumidores, lo cual representa poco más que la población de Perú ¡y más que la población en situación de hambre en nuestra región! (FAO,2016).

El gobierno debe coadyuvar para que se dé la sinergia entre los diferentes actores; seguramente muchas organizaciones de diferentes sectores en todos los países están trabajando para apoyar a personas con carencia, si se juntan esos actores, seguramente potenciarán los beneficios para las personas tal como se hizo en Puebla.



¿Puede la educación derrotar a la desigualdad?



Eugenio Tironi*
Sociólogo

En los tiempos que corren son pocos los que mencionan la economía cuando se habla de desigualdad. La palabra que se repite a coro es educación. Sin embargo, recientes estudios llevan a preguntarse si no se están depositando demasiadas expectativas en la educación, o si no se está usando esta como excusa para evitar otros debates y cambios más difíciles de abordar.

En todas las épocas la desigualdad ha sido tema preferente de filósofos, antropólogos y sociólogos. Unos y otros se han desgañado tratando de comprender y desmontar sus mecanismos de reproducción, aunque algunos advierten con un dejo de suspicacia que desde Jean-Jacques Rousseau, en el siglo XVIII, no se ha dicho nada nuevo sobre el tema. Para el ginebrino, la desigualdad está presente en toda sociedad, sus orígenes son a la vez diversos y complejos y, como se acumulan, la tendencia es a su incremento, por lo que el Estado tiene la obligación de hacer algo para evitarlo.

Históricamente el combate a la desigualdad ha sido la bandera de las corrientes progresistas. Su pretensión siempre fue mirada con escepticismo por las corrientes conservadoras.

* Doctor en sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Es miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile y columnista del diario El Mercurio y T13 Radio. Ha sido investigador y profesor universitario en Chile y en el extranjero. Ha publicado decenas de artículos especializados y es autor, coautor y editor de más de 30 libros. Es Doctor en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.

Hasta ahora, cuando se ha producido una suerte de milagro: esta vez todos, progresistas y conservadores, izquierda y derecha, coinciden en que la desigualdad es un escándalo que se debe denunciar y atacar.

La intolerancia a la desigualdad está desacoplada de su expresión material; no basta con mejorar la distribución de ingresos para aplacar la indignación que ella produce.

¿Qué produjo semejante consenso? Lo lógico sería imputárselo al aumento de la desigualdad. Es lo que sucede en otras latitudes, pero no es el caso de América Latina. Medida en términos económicos, aquí ella se ha mantenido y hasta disminuido; no así la indignación pública, que ha ido en ascenso. Esto confirma lo que han observado numerosos pensadores en el pasado, entre ellos el propio Rousseau: que la intolerancia a la desigualdad está desacoplada de su expresión material; o dicho de otro modo, que no basta con mejorar la distribución de ingresos para aplacar la indignación que ella produce.

¿Cómo atacar la desigualdad? Por largo tiempo el debate estuvo entrampado entre dos visiones antagónicas. Para

unos ella tenía su origen en la asimetría entre capital y trabajo y solo podría superarse socializando al primero o regulando a favor del segundo, como lo intentaron las experiencias comunistas y socialdemócrata. En la otra vereda estaban quienes sostenían que era el fruto de un Estado que ahoga el emprendimiento y la prosperidad material, y que la solución estaría en la promoción de la libertad económica, lo que redundó en experiencias de liberalización económica y de mercantilización de los bienes públicos. Ambos enfoques compartían, empero, la premisa de que la desigualdad reposa en las relaciones económicas y que mitigarla o acabar con ella supone intervenir esas relaciones.

Esto ahora cambió. En los tiempos que corren son pocos los que mencionan la economía cuando se habla de desigualdad. La palabra que se repite a coro es educación. Ésta sería, en efecto, la fuente y el antídoto de la desigualdad. Así lo sostiene el *mainstream* intelectual internacional, dominado sin contrapeso por los economistas. Pareciera que en cierto momento de la historia el conocimiento habría desplazado a los recursos naturales como principal factor de productividad y crecimiento —como si antes de esa fecha los recursos naturales brotaran solos, sin necesidad del trabajo humano, pero ésta ya es otra discusión—. Desde ese singular instante, se sostiene, la educación se habría vuelto la principal palanca del desarrollo, y derivado de lo anterior,

ella sería también el remedio más eficaz y definitivo contra la peste de la desigualdad.

Los educadores y expertos tradicionales en educación (profesores, psicólogos, sociólogos, filósofos), sin embargo, son mucho más prudentes en relación a lo que puede lograr la educación, así como al tiempo que toma antes de dar resultados.

Preferencia por la desigualdad

Hay consenso en que las diferencias de ingresos y estatus —eso que llamamos genéricamente desigualdad— efectivamente son menores entre individuos que poseen el mismo nivel de escolaridad, pero ellas no desaparecen automáticamente por efecto de la educación. Es más: la educación siempre se las arregla para reproducir la desigualdad.

En un libro reciente, *La préférence pour l'inégalité. Réflexions sur la fraternité et la solidarité*, François Dubet, uno de los más respetados sociólogos franceses en el campo de la educación, junto con ratificar el tradicional escepticismo de la sociología respecto a los efectos de la educación sobre la desigualdad, se hace una pregunta que a primera vista puede sonar obvia: ¿por qué la población no se rebela contra un fenómeno a simple vista tan escandaloso como es la desigualdad? Su respuesta es simple: **“porque la ‘pasión por la igualdad’ no es tan fuerte como se supone”**. Peor aún,

señala: los individuos no solo toleran la desigualdad sino que la crean usando diversos mecanismos, el principal de los cuales es la educación. De ahí que darle a ésta la tarea de terminar con la desigualdad es como lanzar al náufrago un salvavidas de plomo.

¿Por qué la población no se rebela contra un fenómeno a simple vista tan escandaloso como es la desigualdad? Su respuesta es simple: *“porque la ‘pasión por la igualdad’ no es tan fuerte como se supone”*.

Como buen sociólogo Dubet busca para el fenómeno una explicación general e histórica. La encuentra en el desfundamiento de la estructura de clases tradicional, que otorgaba a cada individuo una posición y una identidad “estructuradas por un orden estable”, que no se modificaban —salvo excepciones— desde la cuna hasta el día de su muerte. Hoy, en cambio, las posiciones e identidades sociales son el resultado de sofisticadas “estrategias de distinción y desmarcaje”, donde cada cual debe “asumir sus responsabilidades” como autor “de su propia vida”; donde cada uno tiene que “construir por sí mismo el conjunto más singular y el más distintivo de sí mismo” con el fin de poder “marcar

su rango y su posición”. Esto explica por qué los individuos, al mismo tiempo que denuncian “las grandes desigualdades” —y apoyan a los políticos y a las reformas estructurales que prometen terminar con ellas—, “se aferran a la defensa de las ‘pequeñas’ desigualdades, aquellas que hacen las diferencias esenciales”. Fin para el cual echan mano a cualquier mecanismo a su alcance: desde la vivienda al estilo de vida, desde el consumo al lugar de nacimiento, desde el color de la piel al colegio en que se educó, desde el dinero a las certificaciones escolares.

Con sus mecanismos de selección, competencia, premio y sanción, es un campo de batalla donde las familias luchan por alcanzar las “desigualdades sutiles” que les permitan ganar una diferencia a favor de sus hijos.

En otras palabras los individuos no solo la soportan: ellos “*eligen la desigualdad*” o, para ser menos sombríos, eligen no reducirla”. Lo que se impone a la larga, dice Dubet, es una “preferencia por la separación”. Con tal fin buscan producir la mayor distancia social posible con los menos favorecidos, que siempre los hay, aunque sea imaginariamente, incluso para quienes están en las posiciones más desmejoradas.

“Los individuos no buscan las desigualdades —dice el autor—, pero sus elecciones las engendran”. En esta materia la educación es un campo privilegiado. Con sus mecanismos de selección, competencia, premio y sanción, es un campo de batalla donde las familias, aun violando sus propios principios, luchan por alcanzar las “desigualdades sutiles” que les permitan ganar una diferencia a favor de sus hijos, aunque esto les signifique violar principios y tradiciones.

Como buen heredero de la tradición sociológica, Dubet sostiene que la educación ha sido siempre —y lo sigue siendo hasta ahora— **“una máquina de producción de desigualdades y de reproducción de las mismas entre generaciones”.** Las familias lo saben: no tienen necesidad de leer un *paper* al respecto. Pero como no está en sus manos eliminar las desigualdades sociales de origen ni borrar las herencias culturales, no les queda otra alternativa que hacer aquello de lo que los expertos y los políticos —que no necesitan hacerlo pues forman parte de la casta de los privilegiados— se burlan: “gestionar de cerca la escolaridad de sus hijos” con el fin de alcanzar esas “desigualdades sutiles” que les permitan elevar su posición social, o al menos no descender.

Las reflexiones de Dubet nacen de la realidad francesa, en muchos sentidos distinta a la latinoamericana. Pero quizás ayuden a explicar conductas a primera vista injustificables, como las

que se han producido en Chile a raíz de las reformas que han removido algunas barreras económicas que discriminaban el acceso a la educación financiada por el Estado. Nos referimos a esos miles de familias de recursos modestos que se han movilizadno en defensa del derecho a una educación gratuita, sino en defensa del derecho a pagar por ella, aunque sea en forma parcial, porque eso es garantía de esas “desigualdades sutiles” a las que aspiran para sus hijos —o a expresar, si se prefiere, su “preferencia por la separación”—.

“Meritocracia hereditaria”

A esto hay que agregar lo siguiente: aunque se lo proponga, lo que la educación puede realmente hacer a favor de la igualdad es muy poco. Es lo que se concluye de un libro reciente, *Our Kids. The American Dream in Crisis*, del sociólogo estadounidense Robert Putnam.

La evidencia que muestra Putnam para Estados Unidos indica que las competencias de las que dispone un joven de 18 años son un predictor infalible de su *performance* en la universidad. Tales competencias, en su mayoría, ya están presentes desde los 6 años, esto es, antes de entrar al sistema escolar. Ahora bien, las diferencias que exhiben los niños al momento de ingresar al sistema educacional están estrechamente relacionadas con el nivel de educación de los padres y sus

familias, que en Estados Unidos se han acentuado dramáticamente en el último medio siglo.

Los aspectos que inciden en la capacidad de aprendizaje del niño están afectados por el entorno y las experiencias, y se van acumulando desde el periodo prenatal hasta los 18 meses. Esto lleva a Putnam a poner su atención en los factores pre y extra escolares que determinan los resultados educacionales, y observar cómo estos han evolucionado en el tiempo. La evidencia que reúne sobre estas materias es impresionante.

Un primer fenómeno que destaca el autor es el incremento de niños viviendo en familias mono-parentales, de la mano del aumento de la cohabitación y la tasa de divorcio. Esto lleva a una “desconexión entre crianza y matrimonio”, y más en general, entre crianza y vida en pareja. Esta tendencia, sin embargo, no se distribuye homogéneamente: es mucho más acentuada en la población con baja educación e ingresos que en los grupos más afluentes, y la diferencia entre ambos grupos no hace más que agudizarse con el tiempo. Esto no es baladí. Los estudios que el autor saca a colación mostrarían que los niños que viven con sus dos padres biológicos tienen mejores resultados escolares y menos problemas de comportamiento que los que viven con un solo padre. En este sentido, el tipo de familia acentúa el *gap* de la *performance* escolar entre los hijos de pobres y ricos.

Los niños que viven con sus dos padres biológicos tienen mejores resultados escolares y menos problemas de comportamiento que los que viven con un solo padre.

Un segundo aspecto que destaca Putnam está en relación con la parentalidad —esto es, el tiempo y calidad de la relación de los padres con los hijos—. Para el infante, interactuar con adultos consistentes y cariñosos es fundamental para adquirir capacidades para aprender, controlar impulsos y seguir indicaciones. Pues bien, las diferencias en esta materia son también enormes.

Huelga decir que los padres más afluentes gastan más en los hijos, lo que se traduce en viajes, cursos privados, recreación, etcétera, y esta diferencia —en EE UU al menos— se acentúa en el tiempo. A esto se suma que los niños de familias educadas tienen padres que les destinan más tiempo y tienen con ellos relaciones igualitarias que estimulan su autonomía y autoestima; los hijos de padres poco educados, en cambio, disponen de menos tiempo con sus progenitores, y el mismo es de menor calidad, pues en su mayor parte está mediado por la pantalla de televisión, a lo que se suma un estilo

de relación enfocado en la disciplina, la obediencia y la conformidad con reglas pre-establecidas. Todos estos factores son predictores del desarrollo cognitivo del niño. De ahí que los hijos de las familias más pobres —concluye Putnam— enfrentan una desventaja que **“está firmemente establecida antes de que los niños entren a la escuela”**.

La experiencia en la escuela también es diferente en ambos grupos. Los padres de los niños de hogares afluentes y educados participan y se comprometen más con la vida de la escuela que los padres de las familias de menos ingreso y educación, lo que también repercute en el rendimiento de los niños. La escuela, así, es la “cámara de eco” de las ventajas y desventajas que los niños traen consigo de su entorno, en especial del núcleo familiar.

Los hijos de padres más educados se benefician además de las redes sociales que éstos les proveen, tanto cercanas como lejanas. Es un capital social que les protege de los riesgos propios de la adolescencia (“airbags”, los llama Putnam), los que pueden tener efectos irremontables en la vida de las personas. El capital social está además estrechamente relacionado con las oportunidades futuras de movilidad social.

¿Acaso este efecto no podría ser minimizado por el acceso a internet y a las redes sociales? La evidencia que entrega este libro indica que no es así: los niños de familias más pobres lo

emplean, sí, pero casi exclusivamente con fines de entretenimiento y diversión, a diferencia de los niños de familias ricas, quienes le dan un uso mucho más diversificado.

En suma, los déficits que encaran los niños de familias de menos recursos no son a causa de la escuela —o dicho de otro modo, no tienen su origen en los problemas o déficits de la educación, por gigantes que sean estos—, sino en factores que son enteramente independientes de ésta. La suerte de estos niños, por lo mismo, se juega mucho antes de que pisen un aula y se topen con un profesor.

The Economist, con su proverbial capacidad para poner nombre a las cosas, señala que Estados Unidos sigue siendo una sociedad meritocrática, esto es, que valora y premia el talento y el esfuerzo de los individuos; hoy por hoy, sin embargo, se trata de una “meritocracia hereditaria”, donde la élite se reproduce a sí misma por el simple hecho de que la distancia entre las capacidades de sus hijos y las de los hijos del estadounidense promedio se ha acentuado como nunca en su historia (“An hereditary meritocracy” *The Economist*, Jan 24th, 2015). Mucho de esto tiene que ver con la educación, señala la revista; pero los factores primordiales están fuera de ésta. Como concluye Putnam, **“el gap es creado más por lo que le ocurre a los niños antes de que lleguen a la escuela, por cosas que ocurren fuera de la escuela, y por lo que el niño trae (o no trae) con él al**

colegio —algunos traen recursos y otros traen desafíos—, antes que por lo que la escuela hace por ellos”.

¿Bala de plata?

Es difícil no estar de acuerdo con que es inaceptable que la cuna de nacimiento determine el porvenir de las personas. Como subraya Francis Fukuyama (*Political order and political decay. From the industrial revolution to the globalization of democracy*), la “redistribución es una función básica de cualquier orden social” y, por lo mismo, el Estado no puede renunciar a este compromiso. Lo que cabe preguntarse, sin embargo, es hasta qué punto la educación es eficaz en esta tarea. Como hemos visto, ella enfrenta algunas barreras insalvables, las que están firmemente asentadas mucho antes de que el niño pise la escuela; y exigirle en exceso podría afectar otras funciones básicas de la educación.

La tradición sociológica y pedagógica ha sido desde siempre escéptica en esta materia, pero los economistas, sean de izquierda o de derecha, marxistas o neoliberales, han logrado instalar la idea de que la educación es la bala de plata contra la desigualdad. En efecto, han reemplazado la noción de que las naciones económicamente más igualitarias tienen una mejor y menos desigual educación por la noción de que los países que tienen una mejor y menos desigual educación son económicamente más igualitarios. La consigna parece ser **“dime cómo es**

tu educación y te diré cuán desarrollado e igualitario es tu país o lo será en el futuro". Esto les ha conducido a dejar de lado muchas de las cuestiones que antaño los ocupaban, pues decían que eran las llaves del progreso y la igualdad. Los de inspiración marxista, por ejemplo, se olvidaron de aquello que antes les obsesionó, como el "desarrollo de las fuerzas productivas", las "relaciones sociales de producción" o el robustecimiento del "poder del proletariado": lo que importa, ahora, es el efecto igualitarista de la educación. Los de orientación neoliberal, por su parte, tiraron por la borda la promoción de la "desregulación de los mercados", o la "generación de espíritu emprendedor", o la "globalización", y se han volcado al endiosamiento de la formación del capital humano a través de la educación.

La consigna parece ser *"dime cómo es tu educación y te diré cuán desarrollado e igualitario es tu país o lo será en el futuro"*.

Miradas las cosas desde esta perspectiva quizás cabe preguntarse si no se está depositando demasiadas expectativas en la educación; o si acaso ella no se ha transformado en un *alibi* destinado a rehuir cambios más dolorosos y desgarradores que habría que emprender en otros campos si de verdad se quiere dar batalla a

la desigualdad. La educación no hace milagros, en particular en materia de igualdad. Exigirles que los haga, instaurando reformas voluntaristas y atolondradas y creando ilusiones desmedidas en las familias, puede terminar afectando negativamente un sistema como el escolar, que requiere de mucho tiempo y parsimonia para entregar buenos resultados.



Un modelo de cooperación entre la Unión Europea y América Latina al servicio de la reducción de la desigualdad



Pedro Flores*
FIIAPP

La cohesión social es la expresión del contrato implícito entre los diferentes gobiernos y la ciudadanía, para permitir la convivencia, el desarrollo digno de la sociedad y el bienestar de los ciudadanos. Los programas de cooperación que fomentan la mejora de las políticas de cohesión social, como EUROsociAL, promueven el intercambio de experiencias entre administraciones, el aprendizaje entre instituciones públicas homólogas y el diálogo de políticas.

Los vientos favorables que impulsaron el crecimiento económico de América Latina en la última década han cesado. El crecimiento es menor de lo que se esperaba, lo cual confirma las dificultades de la región para superar la trampa del ingreso medio, referida a una prolongada desaceleración del crecimiento que muchos países experimentan cuando se acercan a los niveles medios de ingreso per cápita. El contexto macroeconómico más débil en América Latina pone a prueba el progreso socioeconómico, en particular, la reducción de la pobreza y la desigualdad y la expansión de la clase media. Según el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD de 2016, hay 220 millones de latinoamericanos (casi dos de cada cinco) que son vulnerables, es decir, no son pobres, pero tampoco lograron ascender a la clase media. En este grupo, de 25 a 30

* Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Ha sido profesor asistente de Comercio Internacional en la Universidad de Navarra, director regional para Estados Unidos en el Consorcio de Alimentación Internacional. Ha sido asesor económico en la Embajada de España en Brasil y Coordinador General de la Cooperación Española en Brasil, así como director del Consorcio de Administraciones públicas para el Bicentenario de la Constitución de 1812.

millones de personas pueden volver a caer en la pobreza (PNUD, 2016). América Latina sigue siendo, en 2017, la región con mayores desigualdades. Junto con la desigualdad de ingresos y nivel socioeconómico, la CEPAL (2016) llama la atención sobre otras dimensiones determinantes en la estructuración de los patrones de desigualdad social en América Latina:

- 1) las desigualdades de género;
- 2) las desigualdades étnicas y raciales;
- 3) las desigualdades relacionadas con el ciclo de vida (infancia, juventud y vejez); y
- 4) las desigualdades territoriales.

Esta situación plantea, a futuro, retos más complejos para consolidar los logros alcanzados, en un entorno además de crecimiento económico tímido, que requiere de mejores políticas y de instituciones de mayor calidad. En este contexto, la cooperación de la Unión Europea con la región ha conseguido innovar y adaptarse a estas nuevas realidades, a la demanda de una cooperación más intensiva en conocimiento, optando por un modelo de acompañamiento de itinerarios de políticas públicas mediante el aprendizaje entre pares. Este modelo, además, está en línea con los compromisos globales de la Agenda 2030, contribuyendo a construir valores compartidos.

Justamente a esto se orienta EUROsociAL, un programa de

cooperación entre América Latina y la Unión Europea, financiado por la Comisión Europea, que busca contribuir a la mejora de la cohesión social en los países de América Latina, así como al fortalecimiento institucional, mediante el **apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas**. EUROsociAL nace de la Cumbre de Guadalajara UE-LAC de 2004, como cristalización del acuerdo político birregional de situar la cohesión social como uno de los pilares centrales de las relaciones birregionales. A lo largo de más de diez años de trayectoria, este programa ha generado un **espacio de diálogo para el aprendizaje entre pares** y el intercambio de experiencias entre instituciones públicas homólogas de ambas regiones. Por medio de un entendimiento elusivo y multidimensional de la cohesión social, centrado en el bienestar, basado en la igualdad de oportunidades, el sentido de pertenencia y la solidaridad, durante sus dos primeras fases, EUROsociAL ha contribuido a la formulación y mejora de políticas públicas, al fortalecimiento de las capacidades institucionales y al establecimiento de importantes compromisos internacionales.

Desde la primera fase, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) ha sido la institución que ha liderado la **arquitectura institucional** del programa, mostrando su compromiso con una cooperación técnica pública de calidad, basada en una apuesta por el conocimiento

abierto a través de la movilización del *saber hacer* de los gestores públicos, tanto de Europa como de América Latina. Junto con la FIIAPP, han sido miembros del consorcio central ejecutor y coprotagonistas de los logros conseguidos hasta la fecha: Expertise France (Francia) y el Instituto Italo-Latinoamericano –IILA– (Italia), además de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), y otras muchas instituciones europeas y latinoamericanas que forman parte del programa EUROsociAL. Al respecto, uno de los retos en el diseño de programas de alcance regional es acertar con la arquitectura institucional oportuna para lograr conciliar eficiencia y eficacia, así como unidad de acción y coherencia interna. EUROsociAL es, en este sentido, una fuente de aprendizaje valiosa para la cooperación regional. Ha evolucionado de una primera fase (2005-2010) con contratos temáticos, pasando a una segunda fase (2011-2015) con un consorcio amplio liderado por cuatro socios coordinadores, hacia un modelo de la actual fase del programa, denominada EUROsociAL+, en la que se optó por un consorcio concentrado en entidades con capacidad de coordinación y ejecución de actividades (FIIAPP, como socio coordinador, Expertise France e IILA, junto con la SISCA), que se acompaña de un conjunto de Entidades Aliadas, instituciones públicas con capacidad de movilizar conocimiento temático específico, que actúan a demanda del consorcio ejecutor.

EUROsociAL+ (2016-2021) pretende dar continuidad a su mandato político mediante el seguimiento de los procesos iniciados y de los resultados obtenidos en los años anteriores, identificando y apoyando nuevas demandas en los países beneficiarios y promoviendo, especialmente, la incorporación de la perspectiva de género en todas sus acciones. EUROsociAL+ da valor a las implicaciones y efectos que el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas tienen para hombres y mujeres, enfatizando en la necesidad de que las políticas y programas, en todas las áreas, atiendan a este enfoque con el fin de incidir paulatinamente en la **reducción de la brecha de desigualdad y generar un impacto positivo en la cohesión social**.

EUROsociAL+ da valor a las implicaciones y efectos que el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas tienen para hombres y mujeres.

A partir de las experiencias de las anteriores fases del programa, se han adoptado para esta fase los siguientes **lineamientos estratégicos** para orientar las actividades durante los próximos años (lineamientos que, junto con el principio de Orientación a la Demanda, que se mantiene en el corazón de la metodología adoptada,

recogen las claves de diseño de EUROsociAL):

- 1. Alineamiento con la agenda global y regional para el desarrollo y el cambio (Agenda 2030; Consenso Europeo para el Desarrollo; Plan de Acción UE-CELAC).**
- 2. La cohesión social como principio de acción de EUROsociAL+.**
- 3. Apuesta por una gestión por resultados, reduciendo la fragmentación: menos resultados, pero más estratégicos.**
- 4. Contribuyendo con el diálogo de políticas y el acompañamiento de políticas públicas al diálogo político UE-CELAC.**
- 5. La equidad de género en el centro de la cohesión social.**
- 6. La importancia del carácter regional del programa EUROsociAL+ y la apuesta por el trabajo en redes.**
- 7. Principio de reciprocidad: hacia un partenariado horizontal UE-LAC.**

La Agenda de la cohesión social en EUROsociAL es abordada desde tres áreas temáticas. El **Área de Políticas Sociales** se orienta al **cierre de brechas materiales o de bienestar** a través del apoyo a sistemas de protección social inclusivos y políticas activas de empleo. El **Área de Gobernanza Democrática** pone el foco de atención en la eficacia y la eficiencia del Estado (*performance*) y en su legitimidad frente a la ciudadanía. El **Área de Políticas de Género** aborda demandas de

acompañamiento para el cumplimiento de los compromisos internacionales y regionales y se alinea tanto con la Agenda 2030 como con la Agenda Regional de Género de la Estrategia de Montevideo.

Análisis de pertinencia del programa EUROsociAL en clave de la Agenda 2030, nuevos desafíos de la cooperación internacional y el contexto de América Latina

1. Pertinencia en relación a la Agenda 2030

El mundo está experimentando cambios convulsos que proyectan oportunidades, pero también amenazas en el horizonte. El debilitamiento del multilateralismo, el retorno al proteccionismo, el auge de los populismos extremistas y la desregulación de los mercados financieros sin garantizar la protección de bienes públicos globales son algunos rasgos del presente que elevan la conflictividad internacional y que dibujan un panorama de *hiperglobalización* no inclusiva. En economías muy heterogéneas —en tecnología, recursos, capacidades e instituciones— se acumulan tensiones y polarizaciones que no se corrigen automáticamente. Frente a este escenario se contraponen la visión que propone la cooperación internacional

para regular mercados, administrar tensiones, reducir desigualdades y mantener el compromiso de los actores respecto de un sistema multilateral abierto que cautele los bienes públicos y la prosperidad compartida e incluyente (CEPAL, 2017). La Agenda 2030 es el acuerdo internacional que apunta en esta dirección, incluyendo los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. Se constituye en una agenda “civilizatoria” en tanto transita de un enfoque reduccionista centrado únicamente en los países en desarrollo (ODM) a una aproximación integral, que reconoce que los problemas y dificultades que enfrenta hoy el mundo son compartidos y, por tanto, se requiere de soluciones y hojas de ruta conjuntas. Se trata de una agenda muy ambiciosa, debiéndose solucionar, entre otros, dos aspectos clave para que sea factible: 1) la coherencia interna entre los 17 ODS (correlación entre objetivos económicos, sociales y ambientales) y 2) la concreción de los ODS, es decir, encontrar los mecanismos que hagan posible vehicular el espíritu de la Agenda 2030 y traducirla en las reformas convenientes. En este contexto, queremos subrayar aquí la pertinencia del programa EUROsociAL como *mecanismo de cooperación alineado con la Agenda 2030* que justamente responde a los dos retos apuntados, por las siguientes razones:

a. Integralidad de su diseño

EUROsociAL dialoga directamente con al menos seis de los 17 Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5 directamente focalizado en la igualdad de género se alinea con el Área de Políticas de Equidad de Género. Por su parte, el ODS 1 (fin de la pobreza) y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) se alinean con el Área de Políticas Sociales. A su vez, el Área de Gobernanza Democrática encuentra parte de su ámbito de actuación en el marco del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), aunque el fortalecimiento institucional es un eje transversal a todo el quehacer del programa. Todos ellos ODS de marcado carácter regional, es decir, que no pueden lograrse meramente a escala nacional.

b. Dimensión regional

Al respecto, EUROsociAL trasciende el ámbito de la cooperación bilateral y el Estado nación para constituirse en un programa birregional de cooperación entre los Estados miembro de la UE y los Estados de América Latina. EUROsociAL opera pues a escala regional, pero con el necesario anclaje a nivel nacional para la promoción de reformas concretas de políticas públicas para la cohesión social. La dimensión regional de EUROsociAL es muy relevante en tanto permite *fortalecer procesos de integración regional*, lo cual está en el ADN de la UE (y por tanto es un valor añadido natural de su cooperación internacional), integración regional que se torna esencial para que América Latina avance en la Agenda 2030, siendo conscientes de que muchos de los

ODS trascienden la escala nacional por la interdependencia ambiental, económica y social. Integración regional que requiere una atención renovada para reactivar una dinámica de multilateralismo inclusivo.

EUROsociAL trasciende el ámbito de la cooperación bilateral y el Estado nación para constituirse en un programa birregional de cooperación entre los Estados miembro de la UE y los Estados de América Latina.

c. Doce años abordando el objetivo de reducir la desigualdad

El ODS 10 (reducción de las desigualdades) dialoga directamente con el objetivo principal de EUROsociAL de contribuir a la cohesión social mediante políticas públicas que reduzcan brechas y amplíen el sentido de pertenencia. Además, tras el ODS 12 (producción y consumo responsables), el ODS 10 es el que tiene un mayor número de correlaciones positivas con el resto de ODS de la Agenda 2030, esto es, aquel que detona mayores sinergias para hacer avanzar la agenda en su conjunto. El programa detenta, por tanto, aprendizajes y experiencias de alto valor para favorecer la reducción de desigualdades vía el

fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernanza democrática, finanzas públicas inclusivas tanto por el lado del gasto como del ingreso, complementariedad entre políticas activas de empleo y programas de transferencias monetarias condicionadas, fortalecimiento de la cohesión territorial y gobierno multinivel, políticas de equidad de género y acceso a la justicia, entre otros muchos ejemplos.

d. La cohesión social, un enfoque necesario para la coherencia interna de la Agenda 2030

El ODS 17 invita al necesario ejercicio de complementariedad y búsqueda de sinergias y alianzas con otros actores, como único camino factible para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030. En la perspectiva de EUROsociAL+, en la medida en que es crucial fomentar las interrelaciones entre los pilares y los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que supongan dinámicas virtuosas para su cumplimiento, la cohesión social deberá jugar un papel catalizador y acelerador de esta agenda, al potenciar los efectos transversales. La cohesión social, como objetivo en sí mismo y como medio para lograr resultados, es una brújula idónea para la toma de decisiones, para el *policy mix*, para aportar coherencia a la propia Agenda 2030.

e. EUROsociAL como mecanismo de puesta en práctica de la Agenda 2030

Por las características de su diseño, por la experiencia acumulada, por el alineamiento con el espíritu de la Agenda 2030 (horizontalidad de las relaciones internacionales y una cooperación basada en el diálogo de políticas), EUROsociAL se torna un mecanismo validado para poner en práctica la Agenda 2030, en un ejemplo del cómo actuar ahora que parece que existe un mayor consenso sobre *qué* objetivos perseguimos. El programa EUROsociAL está siendo así visualizado por numerosos actores, por lo que una sistematización adecuada es pertinente (de la que este artículo es apenas un esbozo) para que sirva como “buena práctica” para la comunidad internacional comprometida con la Agenda 2030.

2. Pertinencia de EUROsociAL en relación a los desafíos del desarrollo y la cooperación

Por el contexto internacional actual mencionado y en el marco de la apuesta por la Agenda 2030, surgen multitud de desafíos en relación al enfoque de desarrollo en general y para la cooperación como sistema facilitador del mismo. Nos detenemos a continuación en algunos de ellos, a los que los aprendizajes extraídos de EUROsociAL pueden contribuir.

a. Países de renta media (*Development in Transition*)

La Agenda 2030, universal y comprensiva, requiere una nueva forma de pensar el desarrollo y

la cooperación. Los niveles de desigualdad interna son crecientes y a pesar de que muchos países son considerados como de renta media por su crecimiento del PIB, una gran parte de su población se encuentra en situación de alta vulnerabilidad. EUROsociAL ha probado su eficacia como mecanismo de cooperación con países de renta media, basando su quehacer en el diálogo de políticas e intercambio de buenas prácticas (basada en evidencias en muchas ocasiones), incentivando la cooperación intrarregional y triangular, participando aún de forma incipiente pero decidida en la reflexión conjunta sobre una métrica más afinada del desarrollo que el PIB o la renta per cápita a través de enfoques multidimensionales de análisis de la realidad, que reflejen el verdadero progreso en clave de inclusión y pertenencia.

b. Consenso Europeo de Desarrollo

Recientemente firmado en 2017, el Consenso Europeo de Desarrollo (CED) es un marco que renueva la pertinencia del programa EUROsociAL, al menos en tres aspectos:

1) invita a llevar a cabo partenariados innovadores apropiados con los países en vías de desarrollo más avanzados (países de renta media y renta media-alta), entre los que se encuentra la mayor parte de los países de América Latina; al respecto EUROsociAL lleva desde 2005 “tejiendo confianzas” a partir de un diálogo franco birregional que ha desembocado en un verdadero

espacio conjunto de cooperación y aprendizaje mutuo;

2) el Consenso Europeo de Desarrollo pone énfasis en la necesidad de “transversalizar” en la cooperación internacional de la Unión Europea la cuestión de la desigualdad. Mucho hay que hacer sin duda al respecto, como la utilización sistemática de índices de desigualdad (*inequality markers*) en el diseño y elaboración de los Planes Indicativos Multianuales (MIP, por sus siglas en inglés) que guían la cooperación con cada país socio de la UE y su aplicación a los sectores focales/prioritarios. Pero mucho se ha hecho ya y EUROsociAL es uno de los ejemplos, sin duda, más útiles de la cooperación de la UE para extraer aprendizajes sobre cómo contribuir a la reducción de brechas a través de políticas públicas y el abordaje del ODS 10, como se vio con anterioridad; y

3) un elemento importante del enfoque metodológico del programa en el marco del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo es la cuestión de la movilización de todos los recursos para el desarrollo. Esto incluye la movilización sistemática del conocimiento de los gestores públicos, el trabajo entre pares y el intercambio de buenas prácticas entre homólogos, además del trabajo en redes, el apoyo que EUROsociAL está dando a redes de políticas públicas, tanto intra-región como euro-latinoamericanas e iberoamericanas. Es importante construir región, transfiriendo la

exitosa experiencia del proceso de construcción europea y para ello es necesario movilizar las redes de trabajo existentes, dinamizarlas y contribuir a construir un espacio euro-latinoamericano de valores compartidos sobre la base del acervo europeo, americano e iberoamericano existente.

c. Cooperación técnica pública

Los gestores públicos comparten un mismo lenguaje, independientemente de su idioma, comprenden las implicaciones de un proceso de reforma de políticas públicas, son capaces de adaptar los modelos a sus realidades nacionales y aportan las redes de sus administraciones de origen. En un momento en que hay un consenso generalizado sobre la relevancia de la cooperación técnica pública, las instituciones involucradas en su movilización, como la FIIAPP, están implicadas en una reflexión conjunta en el Practitioners’ Network para determinar cómo expandir el uso del rico conocimiento público existente en la cooperación internacional, en este nuevo marco de la Agenda 2030 que demanda una apuesta decidida por el conocimiento abierto y el intercambio entre pares como vector de desarrollo. La pertinencia del programa de hermanamientos de la Unión Europea (*Twinning*) y mecanismos similares es indudable, pero EUROsociAL lleva más de una década contribuyendo justamente a este objetivo, y detenta aprendizajes sobre las dificultades y oportunidades en la movilización

de conocimiento público, sobre el necesario ejercicio de *equilibrio* entre las demandas de apoyo por parte de los países y la oferta de conocimiento público europeo y latinoamericano, incluso sobre el proceso mismo de intercambio de experiencia y conocimiento, sobre algunas de las claves para una óptima transferibilidad y aprendizaje entre gestores públicos. Esta modalidad de cooperación implica una nueva forma de relación entre los países, una relación más horizontal, basada en el diálogo y el aprendizaje mutuo.

3. Pertinencia de EUROsociAL en relación al contexto actual de América Latina

En relación a la evolución de la situación socioeconómica de América Latina que se menciona al principio del artículo y que en algunos elementos es comparable con la de la propia Unión Europea en los últimos años, el proceso de identificación de demandas para la actual fase de EUROsociAL, realizado a lo largo de 2017, de alguna manera ha permitido escuchar la voz de América Latina en cuanto a sus prioridades y necesidades para favorecer la reducción de desigualdades y brechas, ampliar la inclusión de grupos vulnerables, mantener el *piso social*, fortalecer la gobernabilidad democrática y, en fin, la cohesión social. Y esto a través de un diálogo que ciertamente se puede catalogar de privilegiado por la alta representatividad política y calidad técnica de los interlocutores, lo que

obedece a la existencia del mencionado “espacio de confianza” para el diálogo de políticas construido a lo largo de los años desde el inicio del programa EUROsociAL en 2005 hasta la fecha. Este proceso de identificación de la demanda refuerza la importancia de la cohesión social como concepto relevante para abordar los múltiples desafíos de la región y apuntalar la agenda social latinoamericana. Asimismo, pone de relieve el nivel de aceptación y la pertinencia del propio programa EUROsociAL, que ha recibido un volumen ciertamente abrumador de demandas de acompañamiento de itinerarios de políticas públicas, muchas de ellas de alto interés estratégico, lo cual debe ser objeto de reflexión sobre el valor añadido de este modelo de cooperación.

Retos y desafíos a futuro para la cooperación en materia de cohesión social con América Latina

EUROsociAL es, por tanto, un programa que acumula numerosos aprendizajes que, como hemos visto, pueden ser de utilidad para muchos de los retos de la agenda de desarrollo actual. Pero sin duda tiene importantes desafíos por delante que requieren ser abordados:

Priorización estratégica

Avanzar en el ejercicio de priorización estratégica, identificando reformas de políticas públicas clave para la

cohesión social y la reducción de desigualdades, contrastando el análisis con diferentes herramientas de organizaciones internacionales. Un elemento fundamental del programa es la valoración de la garantía de financiación nacional con la que cuenta el itinerario de política pública que se demanda acompañar.

Complementariedad

Avanzar de forma decidida en la articulación de este “espacio de diálogo y confianza” construido tras más de una década por EUROsociAL, tanto con espacios de diálogo político UE-CELAC como con otros mecanismos de cooperación UE-LAC activos como,

1) instrumentos de apalancamiento de fondos (vía *blending*, por ejemplo);

2) con el resto de marcos de diálogo de políticas existente (vía apoyos presupuestarios, por ejemplo, y en general vía cooperación bilateral);

3) con los esfuerzos de promoción de la Cooperación Sur-Sur en marcha;

4) con los programas temáticos, etcétera; y

5) buscar la complementariedad de EUROsociAL con el proceso de transversalización del problema de la desigualdad en la cooperación internacional de la Comisión Europea (enriqueciendo con aprendizajes del programa la utilización sistemática de índices de desigualdad en el diseño y elaboración de los Planes Indicativos Multianuales, etcétera).

Igualmente avanzar en la complementariedad con cooperación de los Estados miembro de la Unión Europea con América Latina, organismos internacionales (OCDE, CEPAL, PNUD, OIT, etcétera).

Poder legislativo y sociedad civil

Aunque el centro del quehacer del programa EUROsociAL han sido, y siguen siendo, el poder ejecutivo y el poder judicial, en la tercera fase el abordaje de la cohesión social amerita avanzar en el apoyo a procesos de concertación de políticas de Estado que fortalezcan consensos en torno a los avances logrados en materia de políticas sociales, género y gobernanza y garanticen en lo posible la sostenibilidad de las reformas apoyadas. En este contexto las demandas específicas emanadas del poder ejecutivo y judicial que inviten a la participación del poder legislativo y de la sociedad civil deben ser tenidas en consideración.

Métrica de la cohesión social y la Agenda 2030

Avanzar en la capacidad de medición de las contribuciones realizadas a las reformas de política pública y los resultados comprometidos por los países y la región, alineando la métrica con los indicadores de los ODS de la Agenda 2030 y el marco de resultados de la UE. En la curva de aprendizaje, desde el año 2005 pasamos de una medición de resultados intermedios ya obsoletos,

como el número de participantes en las actividades o el número de cursos realizados, a resultados de medio plazo, como nuevas leyes basadas en valores comunes o nuevos protocolos adoptados por las administraciones públicas, y yendo incluso hacia la medición de resultados de largo plazo, como el impacto de las políticas públicas en la región y la ciudadanía.

Gestión del conocimiento

Avanzar en la gestión de la información hacia una gestión del conocimiento estratégica que permita sistematizar aprendizajes y prácticas, y ponerlas al servicio de la agenda global de desarrollo, los marcos de diálogo político de país y subregional de la UE, y la agenda regional política UE-CELAC.

A pesar de estos retos, EUROsociAL es un programa cuyo enfoque metodológico, cuya forma de trabajar está sirviendo como modelo de referencia para el debate a nivel europeo sobre el futuro de la cooperación con los países de renta media. Es un modelo por el que la FIIAPP viene apostando durante años, en base a las directrices de la Comisión Europea, y que está ofreciendo excelentes resultados en EUROsociAL y en otros programas similares. El trabajo orientado a la demanda, al servicio de las Administraciones públicas, acompañando itinerarios de políticas públicas mediante el intercambio de experiencias entre pares es lo que solicita la región de América Latina. Una cooperación ya

no intensiva en recursos financieros ni basada en proyectos individuales con impacto puntual, sino un programa flexible que ofrece experiencias de terceros a los poderes ejecutivos, judiciales y legislativos en el marco de sus procesos de reforma. El acompañamiento de políticas a largo plazo, con varios equipos de gobierno y basado en la lealtad institucional y los valores compartidos de las sociedades de la Unión Europea y América Latina crea vínculos permanentes, más allá de la duración de un programa de cooperación o una legislatura, contribuyendo a afrontar de forma conjunta los desafíos globales.

La cohesión social es la expresión del contrato implícito entre los diferentes gobiernos y la ciudadanía, para permitir la convivencia, el desarrollo digno de la sociedad y el bienestar de los ciudadanos. Los programas de cooperación que fomentan la mejora de las políticas de cohesión social, como EUROsociAL, promueven, como se ha comentado, el intercambio de experiencias entre administraciones, el aprendizaje entre instituciones públicas homólogas y el diálogo de políticas. Más allá del uso de herramientas y del lenguaje técnico propios de la cooperación internacional, nunca debemos desviar la atención del lado humano de estos programas, del fin último de las políticas públicas: el bienestar y el progreso de la sociedad.

Otras voces



Contornos de la democracia latinoamericana: dimensiones y dilemas de una geografía desigual



Giuliana Mezza*

Hacia 1835, en *La democracia en América*, Alexis de Tocqueville alertaba sobre lo que percibía como una tendencia inexorable que lograba imponerse a la voluntad de los hombres e incluso sobre la fuerza de los acontecimientos; la revolución democrática se abría paso como horizonte universal tanto en el terreno de los regímenes políticos como en el de las pasiones humanas. Para el pensador y jurista francés, además de la igualación de las condiciones propias de la arquitectura institucional democrática, la igualdad, prístina, sencilla e inmediata habría conquistado el corazón de los ciudadanos del siglo XIX, eclipsando por completo las bondades inherentes a la libertad. Sin embargo, y en contra de sus —en muchos aspectos acertados— pronósticos, el desarrollo de las democracias a nivel global, anudado a la evolución del sistema capitalista, debió convivir con una idea de libertad cada vez más atravesada por el mercado, y con lógicas de concentración intrínsecamente reñidas con la igualdad.

* Giuliana Mezza es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Este artículo es un resumen de un trabajo elaborado para el Master Universitario en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Con él se inicia la colaboración en la elaboración de *Pensamiento Iberoamericano* con distintas universidades de la región.

Basta con recorrer las postales del mundo actual —que hoy inundan múltiples canales y soportes— para saber que la promesa de Igualdad y Libertad que alguna vez se configuró en el imaginario democrático como su piedra basal, posee aún significativas y complejas limitaciones en lo que a su materialización refiere. La desigualdad, como artificio demoníaco que resuelve emanciparse de su creador, desborda los márgenes del territorio que le fuera asignado desde la génesis del sistema-mundo. Las distintas categorías de países e incluso las mismas fronteras nacionales han dejado de ser límites claros para comprender un fenómeno que irrumpe descarnada e incesantemente en las costas de los países tradicionalmente más ricos y poderosos. Si asumiéramos el carácter ostensible que Tocqueville atribuía a los efectos de la igualdad, podríamos sostener que en los tiempos que corren la ecuación se ha invertido: es su contracara la que exhibe un potencial arrasador, comprometiendo no solamente el contenido de la libertad, sino también a la propia democracia.

Un punto de partida: coordenadas de la desigualdad

Con la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, el triunfo del capitalismo y de la democracia liberal como modos hegemónicos de ordenar las sociedades traerá aparejado un periodo con notas

económico-políticas particulares y, en algunos casos, contradictorias. La vocación de generar instancias supranacionales que pudieran dar respuestas conjuntas a problemáticas extendidas -ya embrionariamente desarrollada en la segunda posguerra-, llevó a los países del globo a firmar y ratificar pactos y convenciones internacionales de Derechos Humanos que progresivamente irían incorporando en sus respectivos ordenamientos jurídicos. En América Latina, este fenómeno coexiste con la aplicación de recetas neoliberales en el plano económico, lo que condujo a una situación paradójica: mientras la dimensión normativa se encaminaba hacia el robustecimiento del rol del Estado en la promoción y garantía de los derechos de los ciudadanos, éste asumía prácticas y concepciones orientadas a diluir sus alcances en la producción, organización y distribución del bienestar.

La incorporación de sectores históricamente postergados a los sistemas de seguridad social que las democracias latinoamericanas impulsaron y consolidaron desde los años 30 hasta la llamada crisis del petróleo —coincidente con el ocaso del Estado de bienestar— sufrió significativos retrocesos durante las dictaduras cívico-militares que asolaron al continente en la segunda mitad del siglo XX, para luego terminar de desmantelarse bajo los gobiernos de signo neoliberal. Según el informe *Panorama Social de América Latina*

2000-2001 realizado por la CEPAL, hacia 1999, el 43,8% de la población se encontraba en situación de pobreza, siendo la desigual distribución del ingreso un rasgo sobresaliente de su estructura económica y social.

La incorporación de sectores históricamente postergados a los sistemas de seguridad social que impulsaron las democracias latinoamericanas desde los años 30 sufrió grandes retrocesos durante las dictaduras de la segunda mitad del siglo XX.

Tomando la misma fuente, el documento correspondiente al año 2016 destaca que el compromiso con los objetivos de desarrollo social por parte de los Estados de la región redundó en una mejora en el índice de Gini de aproximadamente un 1,2% anual entre 2008 y 2015. Sin embargo, a pesar de haber alcanzado en 2015 su máximo histórico, el gasto social volvió a registrar retracciones en el bienio 2016-2017, motivo por el cual la CEPAL resuelve instar a los gobiernos latinoamericanos a resguardar el financiamiento de las políticas sociales con miras a dar sostenibilidad a los aún

insuficientes avances alcanzados en esta materia.

Asumiendo el carácter histórico y estructural de la desigualdad en América Latina, sería necio desconocer que existe una considerable distancia entre la situación real y la situación ideal de los derechos sociales, económicos y culturales reconocidos en los pactos, tratados y convenciones internacionales firmados y ratificados por un amplio número de países de la región. La tensión entre ser y deber sería atravesada, como sostiene Alessandro Baratta (“La niñez como arqueología del futuro”, en *El Derecho y los Chicos*, Bianchi, M.C., (Comp.), Editorial Espacio, 1995), porque “no existen todavía las condiciones sociales, institucionales y estructurales, pero sobre todo culturales, para un acercamiento” entre ambas instancias. Podría pensarse que las condiciones que señala el jurista y sociólogo italiano están determinadas por las características propias de una época, siendo elementos relevantes tanto el patrón de acumulación, el mapa de actores y sus capacidades de movilización, como los sentidos que habitan en las representaciones sociales; los discursos que se tejen en torno al rol del Estado, la democracia o el gobierno. Asimismo, podría afirmarse junto a Eduardo Bustelo (“El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales”, en *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Homo Sapiens Ediciones, 2000), que el

mero reconocimiento de derechos en el plano legal no los hace “mágicamente exigibles”, de manera tal que no basta con el archipiélago normativo en pos de una protección integral, sino que resulta de vital importancia su instrumentación concreta en el campo de las políticas sociales. Es en este punto que resulta prudente atender lo planteado por Bustelo al citar a Gray, cuando argumenta que los derechos humanos terminan siendo “una forma de compromisos precarios sujetos a un consenso que será determinado de acuerdo a las circunstancias políticas y sociales concretas, y no en abstracto”.

Estado y democracia: hacia una conceptualización fecunda

Para interrogarnos acerca de la tensión que se manifiesta en escenarios en los que conviven corrientes, paradigmas y marcos normativos ligados al reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos, con situaciones de miseria, marginalidad y desigualdad, debemos asumir primeramente los desafíos que impone la definición conceptual.

El debate en torno a los conceptos y sus múltiples significados no es una cuestión que aluda meramente a la reflexión teórica, sino que posee relevantes implicancias en el terreno de la práctica política. Como sugiere Ricardo Forster en *El Litigio por la*

Democracia, los conceptos poseen una dimensión simbólica y una material, estando ambas relacionadas de un modo inescindible. Desde esta perspectiva, la percepción que los individuos poseen sobre la democracia o el Estado está estrechamente vinculada con la forma en la que éstos son definidos en el plano simbólico. En otras palabras, la delimitación simbólica de los conceptos será determinante a la hora de analizar qué se espera de ellos en el plano material. Es, por tanto, de vital importancia asumir conceptualizaciones que, por su grado de precisión y al mismo tiempo de plasticidad, permitan captar fenómenos tan complejos y dinámicos como lo son el Estado y la democracia.

El pleno reconocimiento de derecho en el plano legal no los hace “mágicamente exigibles”.

De las numerosas y variadas formas en las que se ha conceptualizado la democracia, podrían tomarse tres cuyos ejes vertebradores son disímiles, pero tan esenciales como complementarios; la dimensión procedimental —sobre la que descansa la institucionalidad—, la que refiere al sujeto soberano y la que destaca su aspecto problemático. La primera es la definición mínima que ofrece Norberto Bobbio, de acuerdo con la cual

“inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (*El futuro de la democracia*, 1986). Si tomásemos, en cambio, la definición de Hans Kelsen, diríamos que la democracia es ***“la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”*** (*Esencia y valor de la democracia*, 1977).

En esta acepción del concepto, el énfasis está puesto en el sujeto de la toma de decisiones, y, al no ser el pueblo más que una realidad jurídica, la democracia será finalmente el gobierno de la mayoría. Por último, la definición de Ricardo Forster (*El litigio por la democracia*, 2010) invita a abandonar las aproximaciones acriticas que suelen contribuir a su ahucamiento para ***“inmiscuirse con lo ‘inacabado’ de una construcción histórica que convive con sus propias contradicciones”***.

Para el filósofo argentino, pensar la democracia a partir de la idea de incompletitud es identificar aquello que la signa desde sus orígenes: ***“el litigio por la igualdad, es decir la exigencia de los incontables de ser incorporados a la suma de todos los que forman parte de esa equidistancia igualitaria que define el núcleo primero y último de la invención democrática”***. Es, desde

esta concepción, ese ensanchamiento progresivo de los límites de un sistema que no posee una forma definitiva, donde se encuentra su dinamismo conflictivo e insoslayablemente constitutivo. Creer en las virtudes de la democracia implica, en este sentido, asumir su carácter perfectible y no desconocer sus potencialidades intentando capturar su naturaleza en una acepción meramente jurídica.

De la misma forma que ocurre con el concepto de democracia, construir una teorización integral que dé cuenta de las distintas dimensiones que hacen al Estado requiere de un trabajo artesanal. Por un lado, resulta ineludible concebirlo como un conjunto de reglas, normas e instituciones que regula la convivencia social. Podría entenderse, junto con Hans Kelsen (1977) que “El Estado es un ser jurídico”. En el contexto actual, en el que la categoría de Estado-nación se encuentra desdibujada en múltiples de sus tradicionales prerrogativas, podría resaltarse aquel que Max Weber reconoce como su rasgo distintivo: el monopolio de la violencia física legítima. Por su parte, Oscar Oszlak (“Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo Económico*, 1982) sostendrá que “la formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. El Estado es producto de un juego dialéctico y simultáneo de factores estructurales y superestructurales. El Estado es, de este modo, relación social

y aparato institucional”. En cuanto complemento de las definiciones que se restringen a entender al Estado como un conjunto de normas, instituciones y prerrogativas, la propuesta de Oszlak de incorporar la dimensión relacional resulta significativa. En esa línea, el trabajo realizado conjuntamente con el politólogo argentino Guillermo O’Donnell en torno a las políticas públicas como ventana privilegiada para observar al Estado en movimiento aporta categorías muy valiosas para pensarlo como un actor complejo que a su vez se sitúa en un contexto determinado. A través de las políticas públicas, el Estado “suturaría” el vínculo con la ciudadanía, pudiendo evaluarse en ese marco de acción la intensidad, productividad y calidad que dicho canal de diálogo puede asumir respecto de las demandas que se articulan en el seno de la sociedad civil.

Una aproximación habilitante: entre las instituciones y las representaciones sociales

En marzo de 2012, Daron Acemoglu y James A. Robinson publicaron *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Hoy, seis años más tarde, además de en un *bestseller*, el libro se ha convertido en una caja de renovadas herramientas para aquellos que aspiran a comprender la desigualdad que aqueja al orden político contemporáneo a nivel global.

Desechando las hipótesis que atribuyen a factores geográficos, culturales o de ignorancia de los líderes políticos la causa del fracaso de los Estados en su afán por generar ciclos económicos virtuosos y redistribución de los recursos, los economistas turcos han realizado un estudio comparado que resalta las cualidades institucionales de los países como factor explicativo de dichos procesos. Según su perspectiva: **“Cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente (...) Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona ese proceso”**.

El Estado es producto de un juego dialéctico y simultáneo de factores estructurales y superestructurales.

Los autores establecen de este modo que si bien las instituciones económicas generan incentivos para orientar el comportamiento de los actores, son las instituciones políticas las que definen en última instancia qué características adoptarán las primeras. Por otra parte, también es fecundo para el análisis el punto de vista desde el cual el concepto de institución no es meramente formal, sino que contempla las diversas interacciones que se despliegan entre la sociedad civil,

los actores económicos y el Estado. Esta perspectiva neoinstitucionalista permite revalorizar el papel de los distintos agentes que intervienen en la vida democrática de los países, trazando así un horizonte posible de intervención.

Para clasificar lo que identifican como dos modelos contrapuestos, Acemoglu y Robinson se valen de las categorías de instituciones inclusivas y extractivas. Entenderán por inclusivas aquellas que **“posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea”**. Otro aspecto relevante de la definición es que las oportunidades económicas deben estar garantizadas para la mayoría de la población, y no solamente para las élites locales e internacionales. Para ello, y principalmente en la oferta de servicios públicos, los autores destacarán el papel central del Estado. Por el contrario, las instituciones extractivas serán aquellas que **“tienen como objetivo extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto”**. Al mismo tiempo, los autores advertirán que la conjugación de instituciones económicas y políticas extractivas genera un bucle sinérgico de retroalimentación en el que las élites económicas condicionan el desenvolvimiento de las instituciones políticas con miras a barrer los obstáculos que puedan presentarse a sus procesos de acumulación.

Respecto de América Latina, los economistas turcos sostendrán que desde la época de la colonización, el entramado institucional articulado adquirió características extractivas, por haberse impulsado por las élites españolas en su propio beneficio. Advirtiéndolo los efectos que este tipo de instituciones produce en la interacción entre sus vertientes política y económica, y considerando que tanto las conjugaciones inclusivas como las extractivas tienden a prolongarse en el tiempo, queda asentado un interrogante en torno a los mecanismos, recursos y estrategias de los que pueden valerse las democracias latinoamericanas para sortear los obstáculos que pueden ser producto del “bucle” extractivo que describen los autores de *Por qué fracasan los países*.

Si lo que se pretende es estudiar la relación entre democracia y desigualdad, asumir una perspectiva meramente institucional es insuficiente.

Adoptando un prisma neoinstitucionalista, es atendible sostener que paralelamente al estudio de las dimensiones normativa e institucional de los fenómenos estudiados, deben impulsarse investigaciones que permitan profundizar el conocimiento en

relación a las representaciones sociales que circulan actualmente entre los distintos actores que son parte sustancial de la vida democrática. Identificar que el plano cultural y social en el que se despliegan los discursos de sentido común es un elemento relevante a la hora de comprender la consolidación, permanencia e incluso la transformación de las instituciones, es de vital importancia para propiciar interpretaciones que posibiliten una fructífera intervención.

Émile Durkheim (1985) define las representaciones sociales como aquellos estados de conciencia colectivos que comparten los miembros de una sociedad acerca de determinados fenómenos o hechos sociales. Al decir de Mariela Macri, ***“son creencias que están casi por fuera de los individuos, se han diseminado por la sociedad a la manera de una conciencia colectiva. Estas creencias, al ser sentidas por una comunidad de individuos, mueven a la acción; en esto reside la importancia de estudiarlas en tanto motivadoras de las prácticas políticas”*** (“El trabajo infantil y los niños que trabajan: la mirada de los funcionarios”, en Macri, M. y Uhart, C. (Eds.) *Trabajos infantiles e infancias: Investigaciones en territorio* (Argentina 2005-2010), 2012).

Si lo que se pretende es estudiar la relación entre democracia y desigualdad, asumir una perspectiva meramente institucional es insuficiente, ya que la “igualdad de los ciudadanos ante la ley”

es enteramente abstracta y no se traduce de manera directa en la materialización efectiva de los derechos reconocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados latinoamericanos. La potencialidad de un planteo multidimensional es el reconocimiento de la desigualdad en el punto de partida de los sujetos. La indiferenciación que esconde o “pone entre paréntesis” las diferencias y desigualdades para construir el supuesto de una “competencia justa” en la que los individuos puedan poner a prueba sus capacidades y talentos, recae en una evidente injusticia. El hecho de evaluar los méritos personales en una pista fundada y trazada en la negación de las desigualdades constituye un obstáculo más que un avance en la empresa de “dar a cada uno lo que le corresponde”. E incluso, si se quisiera profundizar en los efectos que este tipo de razonamiento conlleva a la hora de problematizar las cuestiones que se trasladan a las instituciones democráticas, podría formularse el siguiente interrogante: si entendemos de este modo la justicia, ¿qué es lo que corresponde a cada uno, cuando de lo que se trata es de garantizar un derecho consagrado como universal? ¿Por qué, en todo caso, el foco social de atención se orienta a evaluar y medir los esfuerzos que los individuos realizan, y no en los que el entramado institucional democrático empeña en materializar los derechos reconocidos —que además lo obligan legalmente a los Estados a garantizarlos—?

Las categorías de talento, esfuerzo y mérito se esgrimen con la misma vehemencia con la que se repudia el rol activo del Estado en la asistencia a los sectores más vulnerables.

Sin pretender adoptar una perspectiva simplista que deslinde a los individuos de sus responsabilidades, podría sostenerse que el discurso de la meritocracia —muy extendido en la actualidad— parece sostenerse con miras a legitimar moralmente un orden económico-social desigual. Si se desconoce la asimetría inicial, toda diferencia en relación al acceso y adquisición de ciertos recursos aparentaría estar dada por el distinto grado de esfuerzo y talento que es natural a los individuos. De este modo, los individuos “tienen lo que merecen”, porque la lógica meritocrática permite concluir que cada uno obtiene lo que sus esfuerzos le permiten. Las categorías de talento, esfuerzo y mérito se esgrimen con la misma vehemencia con la que se repudia el rol activo del Estado en la asistencia a los sectores más vulnerables de nuestras sociedades. Para lograr consolidar verdaderos avances en materia de reconocimiento y real garantía de derechos, resulta prioritario trabajar en los discursos y nociones de sentido

común que circulan actualmente en torno a las posiciones sociales de los individuos y el vínculo que éstas poseen con sus acciones.

Reflexiones finales

Recuperar las coordenadas más significativas del pasado reciente habilita el reconocimiento de algunas de las dificultades o desafíos que enfrentan las democracias en la ineludible y apremiante tarea de materializar los derechos sociales fundamentales en contextos profundamente desiguales como el latinoamericano. Por sus nocivos y extendidos efectos, resulta evidente que esta problemática es uno de los principales —sino el mayor— escollo con el que se enfrentan los países de la región.

Las categorías de instituciones inclusivas y extractivas ofrecen una herramienta útil para pensar cómo articular un diálogo fructífero entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, desplegar ciertas conceptualizaciones que resulten permeables para ofrecer claves interpretativas que se presten a reconocer y potenciar el papel de los distintos actores de la vida democrática

tiene un valor significativo. Entender que los regímenes políticos que ordenan nuestras sociedades no son simplemente un conjunto de normas y procedimientos, sino también espacios para debatir el contenido que deben asumir tanto las instituciones como quienes tienen a su cargo la actividad representativa redonda en una mirada que da espacio a la acción y la reflexión crítica respecto del rol ciudadano.

Como ocurre con el concepto de democracia, la noción de Estado también resulta fundamental en el abordaje de problemáticas como la desigualdad, ya que es a través de las políticas públicas que los gobiernos ofrecen respuestas a las demandas que se articulan en el seno de la sociedad civil. En este sentido, las categorías de instituciones inclusivas y extractivas ofrecen una herramienta útil para pensar cómo articular un diálogo fructífero entre el Estado y la sociedad. A este respecto, introducir la dimensión de las representaciones sociales aparece como un complemento necesario, ya que permite identificar la relevancia que poseen los discursos de sentido común a la hora de problematizar las cuestiones que serán dirigidas al Estado y a las instituciones democráticas en su conjunto.

Libros



Una mirada sobre América Latina lejos del prestigio social del pesimismo

Daniel Rodríguez Suárez*
Universidad Autónoma de Madrid

MARTINEZ LILLO, Pedro A.- ESTEFANÍA, Joaquín (Coords): *América Latina: un nuevo contrato social*, Madrid, Marcial Pons, 2016, 346 págs.

Esta obra coral, dirigida por Pedro Martínez Lillo y Joaquín Estefanía, directores de la Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco de la Universidad Autónoma de Madrid, aborda un análisis minucioso de lo acontecido en América Latina en las últimas décadas y de sus posibles consecuencias y proyecciones en el futuro inmediato.

En la presentación del libro, que lleva la firma de estos dos conocidos analistas de la cotidianidad americana y de su historia más reciente, Martínez Lillo y Estefanía, haciendo de la síntesis expositiva un logro, establecen, en pocas líneas, las coordenadas para guiarnos a través de la obra y nos sitúan ante el que consideran el objetivo prioritario para los próximos años en América Latina: la proyección de un nuevo contrato social que consolide los logros habidos en la primera década del presente siglo y que deseche los dogmas bajo los que se rigió la última década del siglo pasado.

Pocos estudiosos del ámbito americano consiguen en tan corto espacio dotarnos de las herramientas heurísticas necesarias para afrontar la lectura de una obra tan completa y a la vez tan ambiciosa sobre la América Latina de los últimos cuarenta años.

Por lo demás, este trabajo nos coloca ante la mejor tradición, pues converge con lo más celebrado sobre la reflexión y análisis de América Latina de un periodo

*Programa de Doctorado en Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid.

reciente, pero, al mismo tiempo, se separa de ella sin contradicción aparente, pues esquivó lo que han sido vicios recurrentes, casi endémicos, en los estudios que sobre esta área cultural y geográfica se han realizado. Entre ellos, el contumaz pesimismo, reacio al ostracismo y dispuesto a dejar su impronta en la mayoría de las obras que abordan la realidad latinoamericana. En el análisis sobre América Latina, el pesimismo, la visión desencantada de lo habido y lo vivido, ha sido casi una constante. Una visión desesperanzada que la obra de Martínez Lillo y Estefanía ha conseguido sortear. Aquí reside uno de sus mayores logros.

Así pues, tomando en consideración esta doble vertiente de continuismo y ruptura, ambos autores, a través de la presentación de la obra y de los artículos que llevan su firma, nos colocan ante lo mejor de la tradición de los estudios latinoamericanos, pues muchas de sus reflexiones nos evocan lo apuntado en el pasado por Carlos Fuentes, Octavio Paz o Enrique Dussel entre otros.

Y lo hacen porque son capaces, como otros lo hicieron antes, de establecer una adecuada relación entre la teoría y la realidad al desprenderse de colonialismos ideológicos. El sujeto real, el latinoamericano, se coloca en el centro del debate frente al sujeto político, aquel del que nos habla la teoría y que con renuente insistencia tiende a encarcelar al verdadero objeto de reflexión, al protagonista del cambio y la transformación, que no es otro que el latinoamericano y el espacio en el que habita.

En los estudios sobre América Latina, con harta frecuencia, se tienden a desechar todos aquellos aspectos de la realidad que no se ajustan al modelo, la realidad se fuerza para que encaje en la teoría económica, social, jurídica o política al uso. Sin embargo, en esta obra, cuando hay contradicción entre el modelo y la realidad, se apuesta por penalizar al modelo y conceder protagonismo a la realidad, algo que supone un anclaje sólido al locus humano y físico objeto de análisis y que denota, a la vez, la honestidad de este estudio y la verdad que porta.

Ahora bien, a pesar de esta continuidad con lo mejor de la historia que ha presidido la reflexión sobre el ámbito iberoamericano, esta obra se separa también de la tradición, pues no hace de la desilusión y el pesimismo materia de escrutinio permanente. De Bolívar a Carlos Fuentes esta fue una senda

largamente transitada; la laceración en carne propia, de la que han hecho los iberoamericanos en los estudios sobre su presente, sobre su historia y sobre su porvenir todo un arte, es arrinconada en la obra tutelada por Martínez Lillo y Estefanía al espacio que le corresponde y le es propio: el de las debilidades del desarrollo latinoamericano y el de las deficiencias que demandan solución.

Se rompe así con la tradición, pues se huye de la utopía que conduce al desencanto y se desecha el acostumbrado canto a la construcción poética de frustraciones atávicas. Y es que, muy al contrario, en los trabajos de estos dos autores, y en los del resto de especialistas y académicos que les acompañan en este libro, se apuesta por un estudio diacrónico, detallado y apegado al terreno del discurso y al obrar propio de América Latina, como muestra con rotundidad el trabajo de Martínez Lillo y Pablo Rubio para esta obra. Se apuesta por un estudio contextualizado, minucioso y crítico con lo que ha acontecido en los últimos años, pero también propositivo con lo que ha de proyectarse para los venideros. Algo que se expone con meridiana claridad en el trabajo realizado para este estudio por la secretaria general iberoamericana, Rebeca Grynspar.

Ningún aspecto seminal de la realidad latinoamericana parece quedar desasistido en este libro. Las singularidades y particularidades nacionales; el mal llamado problema cubano; las organizaciones regionales, su devenir y su génesis; las materias primas, el auge y caída de sus exportaciones; la entropía social y económica; los atributos de la verdadera ciudadanía, su compromiso con la democracia y los condicionantes del progreso, apuntando a sus aspectos inmanentes, propios de la historia latinoamericana y a aquellos otros contingentes, sujetos a lo que se realice en los próximos años; todos estos temas están presentes en la obra y son tratados con solvencia. Y aquí, reputados especialistas de estos ámbitos de estudio, como Mariana S. Leone, Fernando Gualdoni, Alfonso Zaldívar y el propio Joaquín Estefanía, colocan negro sobre blanco un análisis detallado de las heridas que han quedado por suturar en los últimos años, un estudio sobre la génesis de la realidad presente y un ejercicio asertivo en el que se proponen recetas y posibles soluciones para el porvenir y explicaciones sobre todo lo acontecido.

Todos estos aspectos, recurrentes en muchos de los estudios que han sido en el pensar y proponer sobre el ámbito latinoamericano, son tratados en este libro desde una estética que deviene ética, pues el compromiso con el análisis del presente y del pasado no esquiva los aspectos jurídicos de las reparaciones debidas que han de acompañar y han acompañado a los desmanes habidos y a algunos desafueros cometidos en el pasado más reciente. Siguiendo el

aforismo que asevera que detrás de toda estética se esconde una antigua ética, la estética que acompaña a toda esta obra se inclina hacia un compromiso ético evidente, explícito y presente en todos los trabajos y especialmente en aquellos que abordan los derechos humanos, el Principio de Jurisdicción Universal y la criminalidad económica internacional. Unas reflexiones que han contado con la factura de Pilar Bernald Esteban y Mónica Sánchez Girao, alumnas del Máster en gobernanza y derechos humanos de la UAM, y de la catedrática de Derecho penal Silvina Bacigalupo.

Este libro, pertrechado de un anexo documental bien definido, se separa pues del prestigio social del pesimismo, tal y como señalan Martínez Lillo y Estefanía, y acomete un análisis que, partiendo del presente, interpreta el pasado y se proyecta hacia el futuro a través del rescate de todo lo valioso que ha habido en los últimos años. Huye de cualquier dogmatismo; rechaza explicaciones que remitan a una sola causa para adentrarse en la complejidad; desecha las explicaciones deterministas o teleológicas en el desarrollo histórico más reciente del espacio latinoamericano; presenta un desacostumbrado equilibrio entre el análisis cualitativo y cuantitativo y esquivando, de forma inteligente, los debates estériles entre la responsabilidad del poder político y el contexto infraestructural, social y económico en el que ha tenido que desarrollarse la reciente historia de América Latina. Así pues, ni la superestructura se queda en el atilillo del olvido, dándole al discurso político y la acción gubernamental, jurídica y cultural la importancia que merece en la construcción de la realidad y responsabilizándola por ello, ni la infraestructura presenta la imposibilidad de ser influida por el aparato ideológico cultural, desechando así las groseras visiones que se apuntalan desde un prisma estrictamente materialista.

Mandatarios y responsables políticos, en la lucha por la hegemonía, y factores puramente infraestructurales, entendidos desde la óptica marxista, comparten protagonismo en la construcción de una realidad que es entendida desde la lógica del proceso y que es observada sin dramatismos ni hipotecas. Por todo ello, la obra que aquí se reseña constituye una garantía para el lector que desee captar de forma general la complejidad, la génesis y los retos del desarrollo de América Latina. Un área geográfica y cultural presente en nuestra cotidianidad y de la que resulta, por tanto, perentorio contar con elementos de evaluación solventes como los que se exponen en este libro coordinado y organizado por el profesor Martínez Lillo y el periodista y economista Joaquín Estefanía.

Viejo tema de grandes dimensiones económicas, sociales y políticas, la desigualdad ha venido ganando una creciente relevancia y preocupación de los especialistas en los últimos años.

Durante mucho tiempo, prevaleció en el desarrollo de los análisis socioeconómicos una visión urgente economicista conocida como la teoría del goteo. Bastaba que creciera la economía para que ella automáticamente corrigiera las disparidades de ingreso en las sociedades, sobre todo en las latinoamericanas. Esa aproximación quedó fuera de reconocimiento cuando la experiencia mostró cómo el crecimiento, especialmente impulsado por el mercado, profundiza la tendencia a la concentración del ingreso en los segmentos altos de la sociedad.

La eclosión de las clases medias y el impacto de la desigualdad en la pobreza y en la cohesión social han dado un nuevo vigor a este debate.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



**Cooperación
Española**



AMEXCID

AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

AUDITORÍA
SUPERIOR DEL ESTADO DE PUEBLA
H. CONGRESO DEL ESTADO



CASAMÉRICA



**INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
PUEBLA**