

Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio

Anna Ayuso

Fundación CIDOB, Barcelona

Resumen: La lucha contra la pobreza y la mejora de los niveles de cohesión social en América Latina se han convertido en prioridades centrales de las políticas de desarrollo. Sin embargo, pese a que la región ha experimentado significativos logros en muchas de las metas de los ODM, los niveles de pobreza están estancados. Las dinámicas de la desigualdad en Latinoamérica son persistentes y ahondan sus raíces en la discriminación y la exclusión social. Por ello las soluciones son complejas y es necesario buscar un equilibrio entre un enfoque holístico, que aborde las causas profundas, y la adaptación de las políticas públicas a las circunstancias específicas nacionales y regionales. Estabilidad económica, crecimiento, empleo digno, así como políticas sociales y fiscales redistributivas son elementos imprescindibles, pero precisan de la construcción de un consenso social basado en una ciudadanía participativa. Solo si algunos sectores de la sociedad renuncian a algunos de sus privilegios se podrá avanzar hacia un patrón de desarrollo más equitativo y remover la estructuras que perpetúan la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave: Desigualdad social, cohesión social, objetivos de desarrollo del milenio, desarrollo, América Latina

Abstract: The fight against poverty and the improvement of the social cohesion levels in Latin America are nowadays considered high priorities for development policies. But despite the fact that remarkable advances had been reached in MDG indicators, poverty levels stay stagnant in the region. The inequity dynamics in Latin America are persistent and have their roots in discrimination and social exclusion. A complex response should be reached in an equilibrium between an holistic approach to the deep causes on one hand and the public policies adjustment to specific national and regional circumstances on the other. Economic stability and growth, decent work, and redistributive social and fiscal policies are essentials, however, to implement them a social consensus based in an inclusive citizenship is needed. Only if some social classes renounce to maintain some privileges, the way to an equitable development model will be clear and the current structures of perpetuating poverty could be removed.

Keywords: Poverty, inequity and social cohesion, millennium development goals, Latin America

Introducción

Latinoamérica es una región de contrastes, donde conviven una mayoría de países de renta media (PRM) e incluso media alta con algunos ejemplos de países menos avanzados (PMA). A su vez, dentro de cada país abundan grandes desequilibrios

territoriales y sociales [1]. El pertinaz historial de desigualdad social que la región ostenta desde hace varias décadas se traduce, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el año 2005, en un 40,6% de la población viviendo en situación de pobreza y hasta un 18% en la pobreza extrema [2], lo que acercaría a la cifra de los 100 millones de personas en situación de indigencia.

Además, los promedios que se utilizan para medir la pobreza difuminan las disparidades, tanto entre los territorios, como entre grupos étnicos y estratos sociales, y son precisamente aquellos países, territorios y poblaciones en peor situación los que menos avanzan en la reducción de la pobreza y la desigualdad [3]. Hoy, la lucha contra la pobreza y la mejora de los niveles de cohesión social en América Latina se han convertido en prioridades centrales reclamadas por la población y omnipresentes en el discurso de los dirigentes y las instituciones nacionales e internacionales, pero las dinámicas de la desigualdad son persistentes en toda la región y ahondan sus raíces en la discriminación y la exclusión social. (Pacheco; 2006: 145)

Mas allá de los Objetivos del Milenio: El reto frente a la pobreza y la desigualdad

Tras una década dominada por el debate sobre reformas económicas y el papel del libre mercado como motor del crecimiento económico, el comienzo del siglo XXI fue acompañado por una renovación de alcance mundial del discurso sobre las metas de desarrollo y de lucha contra la pobreza [4], que ha tenido su particular traducción en América Latina. Los desalentadores resultados de las políticas de ajuste y el descontento generado por sus consecuencias en las capas sociales más desfavorecidas reclamaban un nuevo enfoque que devolviera esperanza al continente. Se reconoce, sin embargo, que las soluciones son complejas y es necesario buscar un equilibrio entre un enfoque holístico, que aborde las causas profundas, y la adaptación de las políticas públicas a las circunstancias específicas nacionales y regionales. Por ello se ha abierto un nuevo escenario en el que la búsqueda de respuestas se centra en la construcción de un consenso social que permita llevar a término las políticas necesarias para remover la estructuras que perpetúan la pobreza y la desigualdad, y dificultan el desarrollo.

Un cambio de enfoque destacable respecto a décadas anteriores reside en la certeza de que no existen formulas genéricas que garanticen resultados en términos de desarrollo. Como se ha señalado, los mismos problemas en diferentes contextos requieren diferentes soluciones (RODRIK, 2006:6). Así, aunque pobreza y desigualdad sean un problema común en América Latina, ni las magnitudes, ni las condiciones en las que los diversos países han de afrontar las dificultades son comparables en la mayor parte de los casos. Esta afirmación, prima facie, parece entrar en contradicción con el establecimiento de unas metas cuantitativas universales como las establecidas en los Objetivos del Milenio (ODM), y de hecho, la aplicación de éstos, tanto en general como en particular para América Latina, no ha estado exenta de polémica [5].

Un problema específico lo encontramos en la medición de la línea de pobreza extrema, que la primera meta del milenio sitúa en menos de un dólar diario. Esta referencia no se ajusta al contexto económico y social de la mayoría de países latinoamericanos. Por ello,

la CEPAL utiliza un método alternativo de definición de la pobreza extrema basado en el cálculo del coste de satisfacer las necesidades alimentarias mínimas en cada país [6]. Tampoco una buena parte de las metas basadas en índices de cobertura [7] se adaptan a los principales retos que afronta la región ya que en muchos casos el problema está, sobre todo, en la calidad de los servicios y no tanto en el acceso. En cuanto a los indicadores sobre medio ambiente, su estrecha visión ha sido explícitamente reconocida, pues únicamente se atiende parcialmente a la reducción de los daños ambientales y no a una verdadera estrategia global de desarrollo sostenible (ONU 2005:178).

Por otra parte, no se puede obviar la estrecha interrelación entre los diferentes objetivos y metas, y de estos con el contexto, por lo que una evaluación de los ODM por separado carece de la necesaria dimensión estratégica para afrontar las causas profundas de la pobreza y la desigualdad. Es cierto que se pueden obtener resultados positivos aplicando políticas focalizadas de lucha contra la pobreza centradas en las necesidades básicas. Sin embargo, también lo es que esos resultados se difuminan y no se sostienen en el tiempo si no van acompañados de mejoras en la estabilidad política de los Estados, la garantía de unas instituciones democráticas, la protección de los derechos humanos, las políticas sociales generales y también un clima de crecimiento económico sostenible que ofrezca oportunidades a los más pobres y reduzca la vulnerabilidad a las crisis [8].

Para hacer diagnósticos más adecuados de la realidad de los países de América Latina se necesitan análisis e indicadores con un espectro más amplio [9]. No se trata de rechazar la incorporación de los ODM en las estrategias de desarrollo de los países de América Latina en la lucha contra la pobreza, sino de situarlos en la realidad nacional y regional atendiendo a los recursos y las potencialidades disponibles. La propia Declaración del Milenio reconoce que los ODM no consisten en un objetivo a conseguir de forma global, si no que deben aplicarse país por país atendiendo al punto de partida de cada uno. Igualmente el Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Anan, advirtió de los peligros de una interpretación reduccionista de las metas y de la necesidad de “contemplar los ODM como parte de un programa de desarrollo aún más amplio”, como el que fue en buena parte debatido y recogido en las conferencias mundiales que se celebraron en la década de los noventa [10]. Así, el citado informe del Secretario General recomendó que las políticas deben adaptarse a las circunstancias particulares, especialmente en el caso de los PRM, pero sin perder la visión regional y en un marco global, buscando la complementariedad entre todos los niveles.

La pobreza: múltiples dimensiones para un combate desigual

La pobreza extrema en América Latina, en promedio, se sitúa en un punto de partida inferior al de otras regiones en desarrollo, pero sus progresos han sido decepcionantes y han estado condicionados por la inestabilidad económica y política. Mientras en la primera mitad de los noventa, con una coyuntura económica muy favorable se produjeron avances en su disminución, la segunda mitad conllevó un estancamiento e incluso retrocesos alarmantes, con muy pocas excepciones [11]. En términos cuantitativos la pobreza se concentra en países de gran población, pero con mayor renta per cápita [12]. Sin embargo, en términos relativos se observa que la incidencia de la indigencia fluctúa

del más del 30% de la población en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Panamá, a menos del 10% en Chile, Costa Rica y Uruguay (ONU 2005:28) . Esta diversidad de situaciones y de recursos necesarios para hacer frente al problema condiciona el enfoque de las políticas y los instrumentos disponibles. Así el índice sobre la brecha de la pobreza extrema [13] muestra una alta correlación con el porcentaje de indigentes del país, y afecta sobre todo a los países con pocos recursos para programas de inversión social como Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Las diferencias se reproducen en el interior de los países de manera que la incidencia de la pobreza extrema es mayor en el campo (37%) que en las ciudades (17%) (ONU, 2005:27-30) donde vive el 75% de la población [14]. A su vez, estas proporciones, varían de manera considerable, no solo entre países, sino entre regiones de un mismo país, lo que dificulta el establecimiento de políticas de alcance nacional. También la dinámica es diversa; por ejemplo, hay una menor tendencia a la reducción de la pobreza en las áreas rurales, y las desigualdades aumentan si se toman en consideración la procedencia étnica, las diferencias de género y los grupos vulnerables, como niños y personas mayores o discapacitados. Estas diferencias no se dan sólo en términos de renta, sino que afectan de forma grave al acceso y calidad de los servicios para cubrir las necesidades básicas como agua potable, alimentación, educación o salud.

De esta manera, la pobreza tiene una multitud de manifestaciones que obedecen a diversas causas. Por ello, su reducción exige desarrollar estrategias integrales que aborden diferentes dimensiones y se adapten a las necesidades específicas de cada grupo o territorio, pero sin olvidar los efectos sistémicos. Es comúnmente aceptado que existen dos vías complementarias para la lucha contra la pobreza: una indirecta, que abordaría la mejora del entorno económico, y otra directa atendiendo a las situaciones individuales que se traduciría en políticas sociales. Ambas son interdependientes pues, por una parte, se ha comprobado que las reformas macroeconómicas y el crecimiento, por si mismos, no son capaces de reducir de forma estable y suficiente la pobreza mientras se mantengan estructuras de distribución de la renta excluyentes. Pero, por otra parte, se reconoce la imposibilidad de mantener en el largo plazo políticas sociales re-distributivas sin tener una financiación suficiente basada en economías dinámicas y saneadas.

Aunque hoy ya no sea un valor absoluto, se sigue considerando que el crecimiento estable es un elemento imprescindible para la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida [15]. Sin embargo, la lenta disminución de la pobreza en la región incluso en periodos de crecimiento económico como la primera mitad de los años noventa y, sobre todo, las consecuencias sociales de la gran vulnerabilidad de las economías nacionales a las crisis financieras han hecho replantearse las estrategias. Hoy se busca un crecimiento que, al tiempo que fomenta las inversiones, genere tejido productivo, cree empleo y sea sostenible en el tiempo. Las privatizaciones y la liberalización de los años noventa consiguieron atraer grandes flujos de inversión extranjera directa (IED), pero en su mayoría no se destinaron a la industria productiva, se generó poco empleo, e incluso éste disminuyó, y se incrementó la volatilidad económica. A su vez, la inestabilidad conllevó un incremento de la informalidad que desplazó a la marginalidad a sectores con

un gran potencial dinámico, y las crisis empujaron a la pobreza a las capas más vulnerables.

Para revertir esa dinámica hacia la exclusión por otra más incluyente será necesario establecer incentivos para la formalización y modernización económica de todos los sectores y especialmente los más débiles. Sin embargo, en la actualidad persiste un déficit de inversión en infraestructuras sociales y económicas que disminuyan los desequilibrios territoriales y permitan acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y los activos productivos, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. En estas últimas, es especialmente peligrosa la dualización entre un sector agrícola moderno enfocado a las exportaciones y dependiente de los precios de las materias primas, y una economía de subsistencia sin acceso al mercado, con la que sobreviven las familias, a veces en condiciones de extrema pobreza. Por ello, una estrategia de desarrollo rural para combatir la pobreza precisa no solo de transferencias de recursos, si no también del fomento del tejido productivo local, de la ampliación del alcance de los programas, de fomentar el acceso a las tecnologías, de formación del capital humano, y que se garantice la sustentabilidad de las actividades económicas.

En general, un crecimiento que contribuya a la disminución de la pobreza debe dinamizar la pequeña y mediana empresa. Ésta es fundamental para fortalecer el tejido económico, diversificar la economía y hacerla menos dependiente de la inversión extranjera más volátil. La IED es imprescindible, pero debe acoplarse a la economía nacional y ajustarse a las condiciones del mercado nacional para contribuir a la estabilidad, recibiendo a cambio garantías de seguridad y transparencia. La articulación de todos los actores requerirá también adecuar el diseño y funcionamiento de las instituciones políticas reguladoras de los agentes económicos, tanto en los aspectos de estabilidad financiera, como en las políticas de competencia y la seguridad jurídica. En esta dirección, la transparencia requiere del establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación fiables.

La estabilidad económica es positiva para la lucha contra la pobreza, pero es necesario que sean visibles los efectos sociales de las políticas económicas enfocadas hacia un desarrollo social. Uno de los principales mecanismos de acceso a la renta de los grupos sociales menos favorecidos es a través del trabajo remunerado y el incremento del empleo tiene una fuerte incidencia en la disminución de la pobreza. Tras la seguridad, el trabajo es la principal preocupación de la población en América Latina, sin embargo, la creación de empleo en condiciones dignas es, sin duda, una de las importantes asignaturas pendientes. Durante los años noventa, incluso en periodos de crecimiento, la creación de empleo fue insuficiente, éste se precarizó y su calidad cayó, en algunos casos, por debajo de los estándares mínimos. Al tiempo creció la economía informal, y con ello disminuyó la cobertura social de los trabajadores que quedaron fuera de aquellos sistemas de protección restringidos a los asalariados.

Los efectos de las reformas laborales en América Latina han sido poco efectivos. Se ha tendido a mantener la protección de pequeños núcleos pertenecientes a los sectores formales más consolidados, mientras la gran masa trabajadora quedaba excluida de los

derechos básicos laborales y de la red de protección social, que responde a criterios retributivos. Esta inseguridad ante cualquier contingencia, reduce la integración y cohesión social y afecta a la salud democrática, por ello es necesario vincular la creación de empleo digno a las políticas de desarrollo (ONU, 2005: 26) y a la defensa de los derechos políticos y sociales. Los problemas de precariedad e inseguridad en el empleo se agravan si se hace un análisis por sexos y grupos sociales. Persiste una división sexual del trabajo que apenas ha cambiado en la última década y que supone la falta de acceso a la economía formal. El empleo femenino se concentra en sectores con baja productividad y remuneración y en la informalidad, a pesar de que hay un continuo incremento del acceso al mercado de trabajo por parte de las mujeres. Eso se traduce en un desequilibrio de los ingresos (84% del de los hombres), que aumentan en los sectores de mayor educación (61,7% (ONU, 2005:128). La situación se agrava si se tiene en cuenta las dificultades de la conciliación del empleo con las cargas familiares, que suelen seguir recayendo mayoritariamente en las mujeres.

Otro grave problema es el desempleo juvenil (de 15 a 29 años); éste ha aumentado de un 12,8% en 1990 a 16,1% diez años más tarde, y es el doble que el de la tasa de desocupación promedio de los adultos (30 a 64 años.). Además, entre los grupos más desfavorecidos se incrementa hasta el (28,1%) (ONU 2005: 218). Peor es el panorama si se atiende a la calidad, ya que en los últimos años el empleo de los jóvenes se ha tornado más precario, parcial e informal a pesar de la mejora del nivel de educación. Esta situación supone un coste social enorme, en primer lugar, en términos individuales, pero además por el despilfarro que supone de un valor fundamental para el desarrollo como es el capital humano necesario para el incremento de la productividad y el crecimiento económico.

El mismo efecto negativo tienen las altas tasas de emigración que se están dando en toda la región a causa de la falta de trabajo. Sin embargo, aunque es un fenómeno aún poco estudiado, han suscitado un gran interés los efectos que pueden tener las remesas financieras enviadas por los emigrantes en la reducción de la pobreza. En conjunto estos flujos financieros ya igualan la IED y superan varias veces la cooperación internacional. Los primeros estudios muestran que los efectos sobre la reducción de la pobreza son casi nulos en el nivel macro, pero en cambio son importantes en el nivel micro para las familias que las reciben [16]. La principal explicación que se da para este fenómeno es que estimulan el consumo privado, pero no el ahorro ni la inversión productiva. Otra de las características que relativizan su papel en la reducción de la pobreza es que, aunque llegan a bastantes hogares pobres no acostumbran a alcanzar a los más pobres.

A pesar de la importancia del crecimiento y el empleo en el medio y largo plazo, el método más directo de atacar la pobreza es a través de las políticas sociales, que a su vez actúan como mecanismos de redistribución de la renta. En las últimas décadas se ha producido un falso debate, ligado al del papel del Estado, entre políticas sociales de corte universalista y políticas focalizadas a favor de la población más pobre. Es un dilema erróneo porque las políticas sociales deben atender a las diferentes situaciones y ser capaces de alcanzar un equilibrio entre el reto de la cobertura y el de la calidad. La efectividad de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza requiere acabar con una

visión compensatoria de las políticas de protección social, y contemplarlas como parte de la materialización de los derechos civiles y sociales.

Por una parte, la sociedad debe garantizar el acceso universal a unos recursos imprescindibles para poder participar plenamente en la misma, como la salud, la nutrición, la educación básica y una vivienda digna. Son sectores que forman el núcleo de los ODM, constituyen elementos esenciales de las necesidades básicas, y son parte sustancial de los derechos humanos fundamentales que deben ser protegidos. El acceso generalizado de la población pobre a los servicios públicos que amplían sus oportunidades es el que tiene mayores efectos a largo plazo en la lucha contra la pobreza. Ahora bien, las situaciones más graves no pueden esperar al largo plazo y por ello se deben arbitrar instrumentos de actuación focalizados que ataquen a las manifestaciones agudas como la malnutrición, la alta morbilidad y mortandad y la falta de escolarización [17]. Se trata de establecer una red de protección social que actúe de forma automática ante situaciones de riesgo, pero diferenciando entre las diversas situaciones de necesidad.

Una de las manifestaciones más crudas de la pobreza extrema a la que se enfrenta la región es el hambre. Dado que América Latina produce suficientes alimentos para su población, se trata de un problema de acceso que va ligado a la desigualdad y asociado normalmente a la pobreza extrema. Ha habido una disminución de la subnutrición en el conjunto regional [18] y el progreso hacia el cumplimiento de los ODM es bastante satisfactorio [19], pero persiste en algunos países concretos y no necesariamente en los más pobres [20]. Sobre todo se concentra en determinadas zonas y respecto a los grupos sociales excluidos a los que es más difícil llegar. En estos casos críticos se hace imprescindible proporcionar un acceso inmediato a los alimentos, pero la disminución de la pobreza de forma estable solo puede venir de una estrategia de seguridad alimentaria que garantice a toda la población la disponibilidad de alimentos a precios razonables. En esta línea, la erradicación del hambre con carácter permanente supone facilitar el acceso a la tierra y los insumos productivos y la educación alimentaria, además de compensar el déficit nutricional. En el caso de la infancia los programas de nutrición van asociados a la escolarización y la atención sanitaria, con el fin de enfrentar el problema de una manera más global.

La salud es un factor decisivo en el bienestar de las personas y por ello las metas de los ODM en materia de salud son las más numerosos. Sin embargo el derecho a la salud es un fenómeno multidimensional, que solo puede abordarse si se actúa en diversos niveles y sectores. En conjunto es el ámbito en el cual, según los datos disponibles, la región ha registrado mayores progresos [21], pero las disparidades siguen siendo grandes entre países, entre las zonas rurales donde no llegan los servicios públicos [22] y sobre todo, respecto a determinados grupos sociales, como los pueblos indígenas. Para continuar avanzando será necesario reducir las inequidades en el acceso y garantizar y ampliar el nivel básico de atención como parte del estatuto de ciudadanía en salud. Aunque se pueden realizar algunas acciones focalizadas, la salud es un sector que exige aumentar los gastos y las inversiones públicas para solventar los graves problemas de precariedad de los medios y de las condiciones de trabajo del personal sanitario [23].

El acceso a la educación está unánimemente reconocido como uno de los factores fundamentales de la lucha contra la pobreza. La educación elemental, gratuita y obligatoria, juega papel protagonista en la distribución de oportunidades y su carencia supone un pasaporte a la exclusión social. En América Latina se han producido avances importantes en la tasa de analfabetismo y en el índice de matriculación en primaria [24], que es alto en los dos sexos, pero subsiste un déficit de permanencia hasta el final del primer ciclo(ONU, 2005:91) que se traduce en una gran diferencia entre grupos sociales [25].Sin embargo el mayor problema identificado parece ser el de la gran diferencia de calidad entre la enseñanza pública y la privada. Las consecuencias de ello se trasladan a la secundaria, mucho más significativa como factor de movilidad social y acceso al empleo, donde se incrementa la desigualdad entre grupos sociales [26].

Salvo excepciones, hay mayor acceso de las mujeres a la secundaria y está muy igualado en la universitaria, pero desciende en los grupos menos favorecidos y sobre todo en los indígenas. Además, las consecuencias del abandono de la educación en el futuro nivel de ingresos son peores para las mujeres en todos los casos. En el caso de los pueblos indígenas un factor añadido de exclusión es la ausencia, con pocas excepciones, de las lenguas indígenas en los sistemas educativos, lo que dificulta la calidad de su aprendizaje, además de contribuir a la desvalorización de la cultura tradicional.

Uno de los mayores problemas que enfrentan las políticas de protección social en América Latina es su precariedad financiera. Aunque, como se verá, en los últimos años hubo un ligero incremento de gasto social, éste fue a costa de sustituir el acceso universal por las mencionadas políticas focalizadas. Estas políticas se han financiado con recursos procedentes de diversas fuentes, incluida la cooperación internacional, y han tendido a ser demasiado dispersas y descoordinadas, a menudo temporales e insostenibles en el tiempo. En ocasiones incluso forman parte de redes clientelistas y son poco transparentes. Existen, sin embargo ejemplos de programas exitosos [27] que combinan una ayuda a la renta familiar a corto plazo con una inversión a largo plazo en servicios sociales inclusivos que revierten en el fomento de las capacidades [28]. No obstante, para el correcto funcionamiento de estos programas se requiere de algunos requisitos, como una correcta selección de los beneficiarios en base a buenas informaciones, una gestión transparente para evitar la corrupción, y la participación social para involucrar a las familias y las instituciones locales (Birdsall y De la Torre, 2001:15).

Como se deduce de las carencias señaladas en todos estos ámbitos, las políticas sociales en Latinoamérica están avanzando en los objetivos globales de reducción de la pobreza, aunque no lo hacen de forma adecuada y no están contribuyendo a reducir las diferencias entre los diferentes grupos sociales. Por el contrario, como analizaremos más adelante, el patrón del gasto público reproduce los mecanismos de desigualdad y exclusión tradicionales. Ello condiciona su eficacia y cuestiona su capacidad para alcanzar la metas sociales que corresponderían a su nivel de desarrollo económico.

La doble trampa de la desigualdad

La enorme desigualdad en la distribución de la renta entre el grupo mas rico y el más pobre es generalizada en la región [29], con el agravante de que presenta una gran rigidez a lo largo de la historia incluso ante los cambios de regímenes y de políticas económicas (Ferranti et alt., 2003b: p.4). En el último decenio América Latina, no solo no ha reducido la inequidad, si no que en algunos casos incluso se registra un deterioro en los índices del Coeficiente Gini [30].

Los efectos nocivos de tal desigualdad se multiplican en una doble dirección: por una parte, la desigualdad dificulta los avances en la reducción de la pobreza. Por otra parte, existen numerosos estudios, incluso del propio Banco Mundial, reconociendo que la desigualdad del ingreso dificulta el crecimiento económico (World Bank, 2001:56). La experiencia en algunos de los países de Asia que han experimentados mayores tasas de crecimiento sobre la base de políticas redistributivas parece corroborarlo (ONU, 2005; p.9). Esta causalidad tiene efectos multiplicadores, pues cuanto más se reducen la pobreza y la desigualdad, mayor es la tasa de crecimiento, especialmente en los países de menor desarrollo.

La desigualdad no solo restringe el acceso de una parte de la población a oportunidades que mejorarían su nivel de vida, sino que les impide tener un papel productivo para la sociedad y pueden acabar volviéndose en su contra. La sensación de injusticia [31] que provocan los altos índices de inequidad genera conflicto, violencia e inseguridad para el conjunto de la población, y mina la credibilidad de las instituciones, pudiendo llegar a debilitar las bases de la democracia y el Estado de derecho. En la situación actual, parece evidente que sin un cambio en los parámetros de distribución actual en América Latina es imposible para muchos países alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. Algunos de esos cambios solo podrán operar a medio o largo plazo, pero existen caminos para avanzar más rápidamente en algunos aspectos de la desigualdad.

Las razones del exceso de inequidad en América Latina tienen sus raíces históricas en la época de la colonización, pero hoy se presentan como una compleja trama de interacciones entre diversos factores económicos y sociológicos que es necesario abarcar en conjunto (Ferranti et al., 2003b:10). Por ello, para lograr una mejor redistribución de los recursos no basta una compensación a base de políticas sociales, es necesario incorporar la corrección de la desigualdad entre los objetivos estratégicos de las políticas públicas en general, incluyendo la educación y la salud, pero también el acceso a la propiedad, el desarrollo productivo y los cambios institucionales que impulsen la democratización del poder político y económico. Todos esos aspectos requieren de una acción decidida del Estado a través de políticas públicas, pero además precisa de la participación activa de los actores sociales privados, no sólo como objeto de las políticas, sino como activos protagonistas. Del conjunto de instrumentos de los que tradicionalmente dispone el Estado para ejecutar políticas para hacer frente a la desigualdad nos detendremos en tres grandes vías complementarias: el papel de las políticas fiscales; la distribución del gasto público y el acceso a los bienes de producción y su protección jurídica.

La política fiscal, es un instrumento esencial para que el Estado pueda llevar a término políticas de redistribución de la renta, ya que sin un volumen adecuado de ingresos fiscales es inviable el sostenimiento de las políticas sociales más importantes en el largo plazo (ONU, 2005; p.20). Por otra parte, tanto como el volumen de ingresos fiscales es importante la estructura del sistema tributario para poder valorar el carácter progresivo, neutro o regresivo respecto a la redistribución de la renta. Generalizando, se puede afirmar que la presión fiscal en América Latina suele ser baja en relación a sus índices de desarrollo, situándose para el año 2005 en una media del 15%, pero se dan diferencias notables entre países, que van de cerca del 35% en Brasil a próximo al 10% en México o Guatemala [32]. La tendencia en los últimos años ha sido hacia el incremento, pero únicamente en aquellos países que ya inicialmente tenían una mayor carga tributaria. Si se compara con los gastos públicos, durante los últimos 15 años ha habido un déficit generalizado que empezó a corregirse a partir del 2002, especialmente en los países más grandes (Gómez-Sabaini, 2006:5).

Respecto a la estructura tributaria, en toda la región los ingresos del Estado dependen mayormente de los impuestos al consumo, en lugar de los impuestos directos sobre la renta o la propiedad, lo cual tiene efectos regresivos (Birdsall y De la Torre, 2001:15). Esta tendencia se ha acentuado en los últimos años al tener que sustituir los ingresos procedentes de comercio exterior a causa de su liberalización, lo que ha conducido a un crecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) hasta una media el 15% convirtiéndose en la principal fuente de recursos en la región. Además, mientras el nivel de imposición indirecta es cercano al de los países desarrollados, el nivel de presión directa está muy por debajo y recae sobre todo en la población asalariada y no en la propiedad. (Gómez-Sabaini, 2006:14-16). Por otra parte, el incremento de la informalidad ha dejado fuera del sistema impositivo a una buena parte de la actividad económica, no siempre clasificable como economía de subsistencia. Es cierto que, en gran medida, la actividad económica informal se corresponde a un nivel de ingresos bajo y normalmente exento de la tributación directa sobre la renta, pero no todos los informales son pobres. Por otra parte los asalariados de sector informal al quedarse al margen de la red de seguridad social dificultan la universalización del sistema y su viabilidad a largo plazo, al tiempo que quedan marginados de su cobertura.

La gran dependencia de los impuestos indirectos también genera que en épocas de contracción económica, cuando el consumo se reduce, disminuyan las fuentes de ingresos. Esta volatilidad del ingreso se incrementa aun más en aquellos países en que los recursos fiscales son muy dependientes de las exportaciones de materias primas. Los casos más destacados son los relacionados con empresas públicas en Venezuela (PDVSA), México (PEMEX) o Chile (CODELCO), pero también en Ecuador (Petroecuador) y más recientemente se encamina Bolivia (YPFB). En esos casos, la capacidad recaudatoria del Estado está condicionada a las variaciones de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Estas deficiencias en los sistemas de financiación pública latinoamericanos sin duda afectan a los equilibrios fiscales, al alcance y desarrollo de las políticas públicas de lucha contra la desigualdad, y a su sustentabilidad. De esta manera los países con muy bajos ingresos o con ingresos

irregulares e importantes necesidades dependerán de la financiación externa de sus políticas públicas.

En la otra cara de la moneda están los aspectos relacionados con el gasto público. En primer lugar hay que constatar el bajo nivel de gasto público social [33] como porcentaje del PIB, con una media del 13,8% en 2000-1 (superior al 10,1% de 90-91), pero con una variación muy grande, del 25,5% de Panamá al 4,2% de El Salvador. Aunque los países más pobres suelen tener menos recursos para gastar, el porcentaje no siempre está relacionado con el nivel de desarrollo del país. Una característica generalizada, respecto al gasto público en América Latina es su carácter pro-cíclico, se gasta más cuando la economía va mejor y en cambio en los momentos de crisis, cuando las necesidades son mayores, el gasto se contrae. Esto es debido en parte, como se dijo, a que los ingresos disminuyen, pero también porque se desvían hacia el sector financiero con el fin de atenuar los efectos de la crisis financiera. Esto sería menos probable que ocurriera si existieran fondos sociales de reserva y si las políticas sociales fueran menos provisionales.

Si el problema de la cantidad es importante, más lo es el de la calidad. Es conocido que en la mayoría de los casos los servicios públicos llegan más a aquellos que menos dependen de ellos. Las razones de ello son de distinto orden. Una primera proviene de la falta de cobertura, pues algunos servicios públicos no llegan a determinados territorios o zonas habitadas, de ahí la necesidad de mejorar las infraestructuras sociales lo cual requiere mayor inversión [34] y mayor solidaridad interterritorial para mantenerlos. Se debería emprender una profunda reorganización de la distribución territorial de los recursos y para ello se necesita también una mayor participación de los entes locales en la planificación del gasto. Precisamente, uno de los objetivos de la descentralización que ya se está llevando a término en algunos países es la adecuación de los gastos a la situación de cada territorio.

Otro problema grave es la gran segmentación de los sistemas de protección social en América Latina. En la mayoría de países coexisten diferentes mecanismos de protección dependientes de diversos organismos con condiciones de acceso dispares en cada caso. Esta segmentación impide, por falta de recursos, el acceso de las clases más desfavorecidas a determinados servicios que, aunque muy subvencionados, exigen el pago de una tasa. Así, se dualiza entre un sector pobre que sólo tiene acceso a unos servicios mínimos de menor calidad y otro para clases medias o ricas, con el consiguiente efecto regresivo en el gasto. Esto es común tanto en el sector sanitario como en la educación media y superior. El incremento de la economía informal ha acentuado este problema, incrementando las desigualdades entre géneros, grupos étnicos y sociales.

Como resultado de la relación entre la estructura del impuesto y la del gasto social, la capacidad redistributiva de las políticas públicas en América Latina queda muy por debajo de la que tienen los países desarrollados, y además ha venido reduciéndose en los últimos tiempos como consecuencia de la estructura impositiva (Gómez-Sabaini, 2006:22). No obstante, también cabe advertir que los países con más gasto social son también los más progresivos (CEPAL 2006a). Por tanto, parece que tanto la cantidad,

como la calidad importan. Obviamente, en la mayoría de países los niveles de tributación fiscal son insuficientes [35] e impiden incluso el gasto público imprescindible para atender los servicios públicos básicos [36]. La capacidad de incrementar la recaudación varía de uno a otro país en función del PIB, la estructura social y el esquema impositivo existente. Sin embargo, parece claro que el patrimonio y las rentas del sector financiero están infra-gravados en todos los países (Gómez-Sabaini, 2006:50).

Otro aspecto general a revisar es el del componente de las exenciones y bonificaciones. Aunque en los últimos años ha habido mejoras en la simplificación de la gestión tributaria todavía perviven un gran número de tratamientos específicos que muchas veces tienen efectos regresivos. Se deberían evitar los tratamientos preferenciales que benefician a los sectores de mayor ingreso y , en cambio, se podrían establecer exenciones para productos significativos para la canasta básica de las familias pobres. Finalmente, un componente fundamental para asegurar la eficacia del sistema tributario, aumentar su capacidad de recaudación y mejorar el efecto progresivo es asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, reduciendo la tasa de evasión fiscal y la fuga de capitales. En algunos países, únicamente haciendo disminuir el alcance del fraude fiscal se conseguiría un incremento importante de los recursos sin necesidad de incrementar la presión fiscal.

Fortalecer una administración tributaria eficaz y fiable que afronte la corrupción y el fraude es uno de los grande retos que además tiene consecuencia en la credibilidad de las instituciones. Precisamente, uno de los principales obstáculos a la consolidación de una cultura de responsabilidad fiscal entre la ciudadanía es la corrupción dentro de la propia Administración y en la clase política, por lo que el control y la rendición de cuentas se convierten en un elemento imprescindible de cualquier reforma fiscal. Complementariamente, también son necesarios ajustes fiscales para mejorar las infraestructuras de gestión de recursos y de los costes de los servicios con subsidios para que sean eficaces a favor de los sectores de menores ingresos.

Otro aspecto estrechamente relacionado con la inequidad es la desigualdad en el acceso y disfrute de la propiedad en general y especialmente de la tierra. Esta cuestión ha sido un tradicional índice de desigualdad que se perpetúa durante generaciones. Es por ello que la reforma agraria y la seguridad jurídica de los títulos de propiedad de los sectores más desfavorecidos ha sido constante objeto de reivindicaciones políticas. A pesar de la creciente urbanización de la población en América Latina, la distribución de la tierra sigue siendo muy importante para un sector pobre de la población rural (Ferranti et al, 2003b:12). La incidencia de la reforma agraria ha sido limitada y todavía hoy la inseguridad de los derechos de propiedad por carecer de títulos legales es un problema grave para los grupos más pobres ya que la precariedad les impide entre otras cosas el acceso al crédito. Esta situación de ausencia de titularidad es especialmente grave en el caso de los pueblos indígenas tradicionales que practican un uso colectivo de la tierra. En las zonas urbanas el problema de la titularidad está más ligado al de la vivienda, carecer de títulos en los asentamientos suele ser causa de degradación de la vivienda y falta de acceso a servicios de infraestructura básica. Proteger los derechos de todos estos grupos es un importante paso para su inclusión en los derechos de la ciudadanía. Pero además es

necesario que los órganos del Estado garanticen el cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos a fin de que sean exigibles. Por ello, se deben proveer los mecanismos necesarios para la exigencia de los derechos y facilitar el acceso a la administración de justicia cuando se haga necesario.(CEPAL, 2006b:14)

Construyendo ciudadanía como base de la cohesión social

La puesta en práctica de las políticas económicas y sociales tendentes a terminar con la pobreza y la desigualdad en América Latina requiere algo más que políticas públicas acertadas, demanda una institucionalidad adecuada y unos incentivos sociales que permitan llevarlas a término (Stein et al, 2006:256). El camino hacia una sociedad más inclusiva, democrática e igualitaria depende de la gestación de pactos sociales entre los diversos actores del Estado y la sociedad civil y que estos se expresen en una reciprocidad de derechos y deberes para todos (CEPAL 2006b: 13). En este sentido, la cohesión social se expresaría en un conjunto de relaciones de cooperación entre diferentes grupos sociales con una comunidad de intereses que fomenta un equilibrio social incluyente. Esto es lo contrario de lo que ha venido ocurriendo en América Latina, donde una elite social ha mantenido sus privilegios, viviendo de espaldas a las necesidades de una gran mayoría de la población.

La aplicación de las políticas públicas de cohesión requiere de la creación de instituciones sociales participativas y su fortalecimiento. Estas son una condición indispensable para la construcción de un concepto de ciudadanía que incorpore la dignidad de las condiciones de vida, un mínimo de igualdad de oportunidades y la solidaridad como base de las políticas re-distributivas. Se trata de avanzar hacia la construcción de la “ciudadanía integral” según el concepto elaborado por el PNUD, considerando que “el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado” [37] (PNUD, 2004:26). La consolidación de dichas instituciones no se consigue de un día para otro, sino que requiere de un diálogo social abierto que permita llegar a acuerdos asumidos por todos, y que estos se traduzcan en políticas. Para su eficacia se requiere además; una visión de largo plazo; una puesta en práctica eficiente y transparente; una articulación institucional en todos los niveles; participación y control social; versatilidad territorial para adaptarse a las condiciones locales; mecanismos reguladores de la participación privada; y exigibilidad jurídica y efectiva de los derechos sociales (Machinea, 2004:6). Finalmente, la rendición de cuentas y la responsabilidad política son garantías necesarias para un control democrático de las instituciones.

Como se dijo, la pobreza y la desigualdad son fenómenos de carácter multidimensional y, aunque existen instrumentos específicos para afrontar sus diversas manifestaciones, estos no son eficaces si no se articulan de forma conjunta. La elaboración de las estrategias requiere de una visión global que opere en los diversos niveles de causalidad en la perpetuación de la desigualdad de oportunidades que van desde lo local a lo nacional, pero también incluyen la esfera regional y global. Se trata de pasar de un conjunto de políticas yuxtapuestas a un sistema integral de protección social que establezca sinergias entre sus distintos componentes [38].

El ámbito local es fundamental para la articulación territorial y su fortalecimiento es indispensable para combatir la desigualdad territorial tan extendida en América Latina. Los procesos de descentralización que con diferente intensidad se han puesto en práctica en la región muestran resultados diversos, pero en general hay una valoración positiva del acercamiento de las instituciones a los ciudadanos. Es importante, sin embargo, que la descentralización de las políticas sociales se acompañe con una transferencia de los recursos necesarios para cubrir las necesidades de la población y que atienda a los diversos grados de desarrollo, de otro modo los desequilibrios se acentúan. (Centragolo, 2006: 6). Otro reto importante para la elaboración de políticas más inclusivas en el ámbito local es el fortalecimiento de las capacidades de los grupos más desfavorecidos para ser capaces de defender sus intereses y de organizarse para participar en la elaboración de las políticas, en la asignación de los recursos (ONU, 2005; p.21) y en su control. En caso contrario, se corre el riesgo de caer en prácticas clientelares o de la captura por las elites locales de las instituciones y los recursos, perpetuando la exclusión de los grupos marginales. De ahí la importancia de construir redes de participación social amplias y de integrarlas en la elaboración de las políticas sociales y su aplicación.

Por más que las instituciones locales incrementen su papel en la aplicación y la elaboración de las políticas sociales adecuadas en cada contexto, es preciso un pacto de ámbito estatal que establezca las bases políticas y jurídicas de los derechos sociales, regule los mecanismos de solidaridad y establezca los instrumentos adecuados. Es al Estado, como tal, y al conjunto de sus instituciones al que corresponde garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales desde un enfoque de desarrollo centrado en los derechos humanos. La configuración de unos derechos económicos y sociales básicos exigibles como parte del concepto de ciudadanía social es un pilar básico para su efectividad y para construir el pacto social que permita destinar los recursos necesarios para garantizar su disfrute (CEPAL, 2006b: 17-19). Para ello, habrá que buscar una articulación de los diferentes actores a través de la coordinación de políticas en diversos niveles.

Sin duda, no es fácil acordar cual es ese nivel básico exigible por cualquier ciudadano y probablemente el nivel de exigencia no pueda ser el mismo en todos los países debido al diverso grado de desarrollo (CEPAL:2006b: 40). Sin embargo, establecer una base mínima permite construir una red de protección básica sobre la cual avanzar de forma gradual, construyendo políticas sociales con efectos progresivos para un acceso más igualitario a las oportunidades y para una redistribución de la renta con patrones más equitativos. Eso implica que, al menos en las tres grandes áreas de servicios básicos se debería ampliar la cobertura universal (Filgueira, 2006: p 2). Para muchos países de América Latina eso significa un cambio radical en la estructura del gasto público y supone fortalecer la función redistribuidora e incrementar la participación (ONU, 2005: 172)

Frente a políticas de protección social dominadas por criterios retributivos, es decir, en las que reciben más los que más pagan, el establecimiento de una red de protección básica de carácter universal enfocada hacia los más pobres supone elevar la proporción

del elemento no contributivo lo que con seguridad redundará en una reducción de la intensidad de la cobertura para aquellos que pueden pagar (Goma y Jordana, 2004: 30). No se trata de eliminar totalmente el elemento retributivo, pues de otro modo se desincentivaría la contribución, pero sí de buscar un “equilibrio entre atención individual y la universalidad de la atención” (CEPAL, 2006b: 20), aunque ello, sin duda, contará con la oposición de los grupos que en la actualidad salen más beneficiados [39]. Igualmente, las políticas de inclusión social destinadas a las situaciones de pobreza extrema, justifican una discriminación positiva a favor de determinados sectores a través de acciones focalizadas. Pero no pueden olvidarse los efectos sistémicos de esas acciones, que deberían estar vinculadas al fomento de la igualdad de oportunidades permitiendo que esos grupos marginales se incorporen a una ciudadanía plena.

Las actuales carencias de los sistemas tributarios en América Latina hacen necesario negociar un pacto fiscal que permita financiar el gasto público destinado a los servicios sociales. Un primer obstáculo para alcanzarlo es que aun no se ha establecido un consenso general en la región sobre una estructura tributaria aceptada socialmente (Gómez-Sabaini, 2006:4). Establecer una estructura impositiva más progresiva que atienda a las desigualdades de ingreso y eliminar la discriminación de oportunidades para los diversos sectores y grupos sociales, supondrá la renuncia de algunos grupos a mantener sus privilegios. Por ello, un aspecto fundamental para construir y mantener el pacto social es la mejora de las relaciones entre las instituciones y las fuerzas sociales. El diálogo y la transparencia son fundamentales, pero también la lucha contra la corrupción que genera una desconfianza en el sistema. La rendición pública de cuentas y la garantía de un acceso efectivo a una Administración de Justicia independiente son dos elementos para reforzar la confianza en las instituciones y afianzar la democracia.

Las políticas de protección social son fundamentalmente responsabilidad de los Estados, pero hoy no se puede obviar la participación de éstos en los procesos de integración regional. Esta ha generado algunas interdependencias de carácter social que deberían tenerse en cuenta en el diseño de las políticas de cohesión. A título de ejemplo se pueden mencionar los temas relacionados con: los desequilibrios territoriales en zonas limítrofes; el acceso a los servicios sociales de los trabajadores migrantes o la necesidad de una armonización tributaria que evite una distorsión de la libre competencia e impida la evasión fiscal. La reciente creación de los primeros fondos de cohesión regional como el FOCEM en MERCOSUR pone de manifiesto la necesidad de incrementar la cooperación en dicho ámbito, que no debería limitarse a lo financiero, sino potenciar también una cooperación técnica que facilite la armonización de legislaciones.

Finalmente, aunque no sea el objeto central del presente análisis, es preciso mencionar las consecuencias que para la región tienen las asimetrías de un orden internacional, perpetuador de una enorme desigualdad entre países. Al igual que en el ámbito interno existen carencias institucionales, faltan instrumentos internacionales para afrontar los desafíos de una distribución más equitativa de los beneficios del proceso de globalización. El compromiso con los ODM es internacional y corresponde a los países deficitarios establecer políticas adecuadas a su consecución, pero también corresponde a

aquellos países con más recursos contribuir con aquellos países que no disponen de las capacidades suficientes.

Cierto que la mayoría de países de América Latina no se cuentan entre los más pobres y que ello la sitúa en posición secundaria como región receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, algunos países no disponen en el corto plazo de los recursos necesarios para hacer frente a las carencias. Es un hecho que se está produciendo una disminución de la aportación relativa de la AOD a la región, todavía ligera [40] pero presumiblemente en declive. En sentido contrario, se observan avances limitados en la calidad: por sectores ha habido un mayor desplazamiento hacia sectores de infraestructura social, se observa una menor condicionalidad, un incremento del porcentaje de donaciones, y un mayor enfoque hacia los PMA concentrado en los países beneficiados por la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (HIPC)⁴¹ (ONU, 2005: 1). Hay que enfatizar la necesidad de mantener esos flujos hacia los países más pobres de la región para que puedan implementar reformas sociales profundas, pues los efectos no se observaran más que a medio plazo.

Pero, más importante que esa ayuda es la necesidad de cooperar en los factores exógenos que causan mayores desequilibrios y dificultan el progreso económico y social: así, la mejora de la estabilidad de los mecanismos financieros y el reparto de la carga de las crisis financieras entre deudores y acreedores; las políticas de gestión de la deuda externa; la mejora de la regulación del comercio internacional que limite el proteccionismo agrícola, regule el trato especial y diferenciado y el derecho a establecer políticas de fomento de la exportación para una diversificación de la oferta; la regulación del acceso a la transferencia de tecnología y de la protección de la propiedad intelectual; la regulación de los procesos migratorios y las medidas de prevención para afrontar los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Estos son temas que forman parte de una agenda de cohesión global que también exigen un pacto y unas instituciones adecuadas para llevarla a término.

Conclusiones

La lucha contra la pobreza y la desigualdad está presente, hoy más que nunca, en la agenda del desarrollo de América Latina, y se están produciendo cambios a la hora de plantear las estrategias para su resolución. La diversidad de las manifestaciones de la pobreza en América Latina y la magnitud del problema de la región más desigual del mundo es tal que difícilmente se puede abarcar de una manera global. Sin embargo, un denominador común en América Latina es la persistencia de un patrón de desarrollo no equitativo que, en diferentes grados, perpetúa la desigualdad e impide la eliminación de la exclusión social. La desigualdad imperante, no sólo dificulta la disminución de la pobreza e impide su erradicación, sino que además lastra la potencialidad de desarrollo y crecimiento necesarios para incrementar el nivel de bienestar en América Latina.

Cambiar esa dinámica perversa demanda cambios estructurales que requieren un pacto social basado en el diálogo y la participación entre todos los actores en las instituciones democráticas. De éstas deberían surgir los acuerdos que determinen el alcance de los

derechos sociales básicos, partiendo de su consideración como derechos humanos exigibles y también las vías para hacerlos efectivos, tanto en lo referente a los recursos necesarios para ponerlos en práctica, como a los canales de participación y exigencia de la titularidad. Pero dicho acuerdo social sólo puede llegar si algunos sectores renuncian a sus privilegios y se eliminan los mecanismos de exclusión basados en prácticas discriminatorias. Latinoamérica globalmente avanza hacia la consecución de los ODM y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero menos de lo necesario y de lo que le correspondería dado su nivel de desarrollo relativo. La senda hacia el progreso, sin embargo, camina hacia una sociedad más equitativa y ésta es una exigencia ciudadana que no admite demora.

NOTAS:

[1]. El Informe de la ONU sobre el cumplimiento de los ODM en la región, preparatorio de la Cumbre de 2005, subrayó los efectos sociales perversos que este tiene para los sectores más vulnerables al señalar el "nivel de heterogeneidad sustancialmente superior al de otras regiones" de América Latina. (ONU, 2005; p. 7)

[2]. Proyecciones realizadas por la CEPAL basadas en el crecimiento económico de los países (CEPAL, 2006a; p.21)

[3]. El mencionado informe regional sobre los ODM, al analizar los avances en la lucha contra la pobreza extrema muestra como los países con Desarrollo Humano alto y medio alto habían alcanzado un logro por encima del 75%, mientras los de Desarrollo humano medio y medio bajo estaban por debajo del 35%. En otros indicadores se mantienen las diferencias aunque varíen los porcentajes (ONU, 2005; 260-61)

[4]. La Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) en septiembre de 2000 al establecer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para los 15 años siguientes situó, no por azar, en el primer lugar la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre para 2015.

[5]. De entrada, algunos estudios cuestionan la capacidad, con los instrumentos disponibles, de hacer una correcta medición y seguimiento de los indicadores cuantitativos propuestos por los ODM, aunque esa es una crítica extensible a cualquier sistema de medición de la pobreza y no solo a los ODM (OLIVIÉ, 2005:2)

[6]. El método se explica, por ejemplo, en el capítulo I de Panorama social de América Latina 2002 - 2003, publicado por CEPAL en agosto de 2003. Sin embargo, este parámetro tampoco es el más apropiado para aquellos países con índices de indigencia bajos, pero que enfrentan importantes retos de lucha contra la pobreza no extrema.

[7]. Algunos de estos indicadores básicos son, además de la proporción de la población con menos de un dólar por día: población por debajo del consumo mínimo alimentario; desnutrición infantil de menores de 5 años; proporción de escolarización primaria; ratio de estudios primarios completados; proporción de niños y niñas en educación primaria, secundaria y superior; tasa de mortandad de menores de 5 años; tasa de mortandad materna; proporción de niños menores de 1 año vacunados contra enfermedades infecciosas; proporción de nacimientos atendidos por profesionales sanitarios cualificados; reducción de la propagación del VIH/SIDA; prevalencia de tuberculosis y paludismo; proporción de personas con acceso a agua potable.

- [8]. Este puede ser un factor explicativo a la paradoja de que, pese a experimentar significativos logros en muchas de las metas de los ODM, la lucha contra la pobreza está estancada en AL (CEPAL, 2006b: p. 30).
- [9]. Por ejemplo diagnósticos más detallados para el seguimiento de los resultados de las políticas de desarrollo que podrían aplicarse a la medición de la reducción de la pobreza los ofrecen Informes de Desarrollo Humano (IDH) nacionales, regionales y locales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- [10]. Informe titulado " Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos" A/59/2005 de 21 de marzo.
- [11]. Chile es el único país que ya ha cumplido la meta; Brasil, México, Panamá y Uruguay han seguido progresos satisfactorios. (ONU 2005a; p. 37)
- [12]. México y Brasil concentran el 39% de los indigentes en la región (ONU, 2005; p. 31)
- [13]. Este indicador propuesto por la ONU vincula la magnitud de la pobreza extrema con el déficit promedio de recursos de la población en tal situación respecto a la línea de la indigencia.
- [14]. Este porcentaje explica que en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas pero en menor porcentaje sobre el total de la población que en las rurales, aunque estas proporciones varían mucho de país a país.
- [15]. La ONU en su informe regional sobre los ODM estimaba imprescindible un crecimiento sostenido entre el 2,9% y el 4,4% como promedio en la región para la reducción a la mitad de la pobreza extrema.
- [16]. No obstante tener escasos efectos en la reducción global de la pobreza, en algunos países las remesas han tenido un papel fundamental para financiar el déficit comercial , incluso mayor que la inversión extranjera directa, con lo cual indirectamente contribuyen a mejorar el entorno económico.
- [17]. En este sentido se ha señalado como, aunque la focalización sirve para beneficiar a quienes se encuentran en situaciones más precarias, "puede ser cuestionada cuando deja de ser un instrumento coyuntural y pasa a consagrarse como un criterio establecido de política social". (CEPAL: 2006b; 36)
- [18]. Se ha pasado de un 13% de población subnutrida a comienzos de la década pasada a un 10% a comienzos de la presente década. (ONU, 2005: 66)
- [19]. Solo Argentina, Costa Rica, Ecuador y Paraguay experimentaron retrocesos, aunque los tres primeros tienen un índice bajo de desnutrición. (ONU, 2005a: 74)
- [20]. Según la FAO a comienzos de la presente década la mayor cantidad de personas sin alimentos suficientes estaba en Brasil (15,6%), Colombia (5,7), México (4,3) y Haití (3,8), aunque el porcentaje sobre la población total es muy distinto. (Ibid)
- [21]. Por ejemplo entre 1975 y 2005 la esperanza de vida pasó de 61,4 años a 72 y la mortalidad infantil de 80,8 por cada 1000 nacidos vivos a 27,4 por mil (CEPAL; 2006b: 29)
- [22]. Por ejemplo el acceso a agua potable promedio es de 89% en 2002, pero en algunas zonas rurales de Brasil, Perú o Bolivia no llega al 35% (CEPAL; 2006b :29)
- [23]. La tasa de analfabetismo de mayores de 15 años en 2005 se redujo al 9,5%. En el 2001 la tasa de matriculación en primaria se situó en el 96% (CEPAL; 2006b: 29)
- [24]. Una de cada 4 personas del quintil más pobre no logró terminar la educación primaria, mientras en el quintil superior no lo hizo 1 de cada 25 (CEPAL; 2006b :25)

- [25]. Mientras el promedio de escolarización en el quintil superior es de 11,4 años, en el quintil inferior es de 3,1. (CEPAL ; 2006b: 25)
- [26]. Algunos de los programas destacados como exitosos son: el programa México Progresá que combina escolarización a cambio de alimentos para la familia y los programas brasileños Bolsa Escola, que garantiza un salario mínimo a las familias pobres que envíen a sus hijos a la escuela, o Bolsa Familia, que ha contribuido a reducir en un 5% la pobreza en Brasil desde 2003 a 2006 (Economist.com, 28 septiembre de 2006). Un enfoque similar tienen algunos programas vinculados al empleo como "Trabajar en Argentina" o "A trabajar urbano" en Perú, pensados para situaciones de crisis.
- [27]. En este sentido "es importante que la focalización no implique confinar a los pobres a vivir de la ayuda estatal, manteniéndolos fuera de los circuitos de integración social" (CEPAL; 2006b: 36). Un caso particular es el de los sistemas de pensiones de jubilación, en los que la focalización permanente puede estar justificada en función de la imposibilidad de garantizar una cobertura universal de carácter no contributivo. (ibid 140)
- [28]. Uruguay, el país menos desigual en cuanto a distribución de renta en la región tiene una diferencia de cinco veces entre el quintil más rico y el más pobre, aun por encima de cualquier país de la OCDE o Europa Oriental. Brasil llega a 20 veces y Bolivia a 26 veces.
- [29]. Argentina, Costa Rica, Ecuador y Paraguay experimentaron deterioros a comienzos de la década actual.
- [30]. Según el Latinobarómetro, el rechazo de la población a la desigualdad en América Latina se sitúa entre el 80% y 90% de los encuestados.
- [31]. La mayoría sin embargo se sitúa cerca de la media. Gomez-Sabaini (op.cit) hace una clasificación en tres grupos de países. En el I (Brasil, Uruguay y Argentina) la media en 2005 es de 28,6%, el II (Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, R. Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México, El Salvador) de 16,1% ; el III (Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití) 11,5%.
- [32]. Comprende los gastos en Salud, Educación, Vivienda, Seguridad y Asistencia social.
- [33]. Durante los años 90 la aplicación de las políticas de ajuste supuso una reducción importante de los gastos en infraestructura social, que tendieron a ser sustituidos por políticas focalizadas.
- [34]. El nivel de carga tributaria en la región es un tercio inferior al que debería ser según su renta per cápita
- [35]. Algunos estudios apuntan a que esos grados tan ínfimos de tributación son incluso un obstáculo para el crecimiento económico del país. Por ejemplo TANZI, V. (1987) y AGOSTIN, M. et al (2005)
- [36]. Esta ciudadanía integral abarcaría la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.
- [37]. De los problemas de la falta de integración de las políticas sociales en Brasil da cuenta Bruno LAZAROTTI en "Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF en Minas Gerais" (BONAL.X., 2006: 217 - 246)
- [38]. Como se recoge en este informe en el ámbito social existen "grupos de interés que ejercen presión para obtener prebendas o mayores prestaciones, y que consiguen ventajas

en relación a otros grupos porque tienen mayor poder fáctico, mayor vinculación partidaria con el gobierno o mejores redes de contacto" (CEPAL, 2006b: 21)
[39]. El porcentaje según las cifras del CAD solo ha descendido del 9% al 8% del total de AOD en el periodo 1990-2000.
[40]. Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

Referencias bibliográficas

AGOSTIN, M et al (2005) Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica, BID, Washington D.C.

BIRDSALL, N. y A. de la TORRE (2001) "El Disenso de Washington. Políticas Económicas para la Equidad social en Latinoamérica" Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el diálogo Interamericano, pp.93

BID (2003) Hacia un desarrollo sostenible y Equitativo. Estrategias sectoriales para América Latina y el Caribe, Washington D. C. pp. 248

BONAL, X. (Editor) (2006) Globalización, Educación y pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva agenda política?. Colección Interrogar la Actualidad, Fundació CIDOB, Barcelona (en imprenta)

BOUILLON, C.P. et al. (2003) Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for development paper EC/IDB Seminar, Social Cohesion in Latin America and the Caribbean, Brusels, pp. 43.

CENTRAGOLO, O. (2006) Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización, paper del Seminario Internacional Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, CEPAL, Ciudad de Panamá. CEPAL(2006a) Panorama social de América Latina 2005, Publicación de las Naciones Unidas, marzo 2006, pp.436

CEPAL (2006b) La protección social de cara al Futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Publicación de Naciones Unidas, marzo 2006, pp.193

CEPAL(2003) Panorama social de América Latina 2002-2003, Publicación de las Naciones Unidas, agosto 2003.

DRAIBE, S. y M. RIESGO (2006) Estado del bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea, CEPAL, Estudios y Perspectivas 55, México, D.F. agosto 2006, pp. 60

FERRANTI et al (2003^a) Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History? Banco Mundial, Washington D.C,

FERRANTI et alt. (2003b) Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura de con la historia? Banco Mundial, Washington D.C. Resumen ejecutivo en español, pp. 24

FILGEIRA, F. (2006) Política social y de cohesión social en América Latina, presentación del Seminario Internacional Cohesión social en América Latina y el caribe: Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, CEPAL, Ciudad de Panamá.

GOMA, R. y J. JORDANA (Eds)(2004) Descentralización y políticas sociales en América Latina Col. Interrogar la Actualidad, Serie América Latina, Fundació CIDOB, Barcelona, pp.348

GOMEZ-SABAINI, J.C.(2006) Cohesión social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina, ponencia “Seminario Internacional Cohesión social en América Latina y el caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones” Panamá, julio 2006, pp 69.

MACHINEA, J.L. (2004) Institucionalización de la Política social para la reducción de la pobreza México DF, 28 septiembre http://www.eclac.cl/noticias/discursos/6/20346/ConferenciaJLM_México28sept.pdf.

OLIVIÉ, I (2005) Punto muerto para el Milenio+5 ARI n° 124/2005, Real Instituto Elcano, Madrid, pp.6 ONU (2005) Objetivos de Desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, junio 2005, pp.333.

PACHECO, K. (2006) “Los Abismos de la desigualdad en América Latina” Papeles n° 93, pp.141-147. PNUD (2004) La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos . Publicación de las Naciones Unidas, pp. 287

RODRIK, D.(2006) “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?” Paper preparado para el Journal of Economic Literatura, January 2006 pp. 29.

SANCHO, F. y J. NUÑEZ (2000) Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del gasto en los noventa? CEPAL, Serie política fiscal 113, Santiago de Chile, junio 2000, pp.52

STEIN, E. et alt. (2005) The Politics of Policies. Economic and social progress in Latin America. 2006 Report Inter-American Development Bank, Washington, pp. 290.

TANZI, V. (1987) “Quantitative Characteristics of the tax Systems of Developing Countries ” en The theory of taxation in Developing Countries Newberry, D y Stern (Eds.) World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK (2001) World Bank Development Report 200/2001. Attacking Poverty, Washington D.C. World Bank.

Fuente: Pensamiento Iberoamericano [en línea]

<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/23/0/pobreza-desigualdad-y-cohesi-n-social-m-s-all-de-los-objetivos-del-milenio.html>