

# Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

# Pobreza, exclusión y desigualdad



# Índice

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

© De la presente edición:

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

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

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

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

## POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA

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

# La cohesión social en Iberoamérica

Tomás Mallo y Maribel Rodríguez\*

## Resumen

Durante los últimos años, y con mayor intensidad desde el año 2006, el concepto de cohesión social ha entrado con fuerza tanto en los debates teóricos como en los foros políticos en América Latina. Progresivamente, se está forjando un amplio consenso entre políticos, estudiosos y agentes sociales sobre el hecho de que la desigualdad social constituye actualmente un obstáculo para el crecimiento económico y la competitividad de los países.

A diferencia del concepto de pobreza, la cohesión social pone al centro de la reflexión un proyecto de sociedad que se basa en la universalidad de los derechos y la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, reafirma la necesidad de profundizar la democracia mediante la participación ciudadana activa y una arquitectura gubernamental orientada hacia la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la tarea a acometer es amplia y requiere de un necesario grado de priorización de determinados programas y políticas públicas concertados mediante pactos políticos. Este documento propone cinco áreas clave para sentar las bases de las reformas: la salud, la educación, la protección de los colectivos vulnerables o dependientes, el empleo y la fiscalidad.

---

\* Fundación Carolina. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI)

Finalmente, se apuesta por una cooperación a escala de la comunidad iberoamericana como espacio solidario para garantizar el pleno acceso de los países que la componen a la competitividad internacional y para que se encaminen progresivamente hacia la universalización de los derechos sociales, económicos y culturales.

## Introducción

Si bien los índices de pobreza en la región han bajado levemente, estos se sitúan todavía en niveles intolerables. Para 2005, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2006) registró 209 millones de pobres (39,8% de la población regional) de los cuales el 15,4% se encuentra en la indigencia. Consecuentemente, es legítimo preguntarse si estas sociedades pueden vertebrarse y desarrollar su competitividad, cuando casi la mitad de su población se encuentra marginada de los frutos del crecimiento que se registra por quinto año consecutivo.

En efecto, la región está empezando a sentir las embestidas de los efectos de este crecimiento desigual. Su más clara expresión radica en los elevados índices de violencia en un contexto de cuasi inexistencia de conflictos armados en la región. Estudios como el de Bernardo Kilksberg nos indican que la tasa regional de homicidios asciende a 25,1 por 100 000 habitantes. Si recordamos que El Salvador gasta un 24,9% de su producto interno bruto (PIB) para prevenir y reparar los daños causados por la violencia, mientras su gasto social asciende a 7,1% para el período 2002-2003 (CEPAL, 2006) es patente el impacto negativo de la lucha contra la violencia en el desarrollo económico de un país. Esta situación es generada por la concentración de la riqueza y de las oportunidades vitales en una minoría. Cuando un 25% de los jóvenes adultos de la región no estudian ni trabajan, qué futuro se está forjando para estas sociedades.

Sin embargo, y contra toda lógica, tanto en el seno de los países de la región como de la cooperación internacional para el desarrollo, se ha hablado de reducción de la pobreza como si se tratase de un problema localizado y marginal. Se han formulado y llevado a la práctica estrategias de

reducción de la pobreza y programas focalizados de diversa índole ¿De qué tipo de focalización estamos hablando cuando la población meta es mayoría en algunos países?

Afortunadamente, todo apunta a que nos encontramos ante un cambio de marco teórico. Progresivamente el concepto de cohesión social heredado de la tradición sociológica y no económica, está ampliando nuestra mirada hacia las causas estructurales de la pobreza. La principal prueba del creciente interés por la cohesión social es que los jefes de Estado y de Gobierno van a dedicar buena parte de sus trabajos durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Chile en noviembre a este tema. Además, la cohesión social ocupa cada vez un lugar más privilegiado en el diálogo entre América Latina y Europa y estará en el centro de los debates de la próxima Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, que se celebrará en Perú el próximo año.

En este sentido, la profundización de la democracia, entendida como un sistema político que se basa en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales universales, que propicie la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, es el modelo de organización social que debería sostener este proyecto de cohesión. Nos encontramos en un momento clave donde el Estado tiene una oportunidad única para recuperar un espacio como garante de derechos, creador de oportunidades y como compensador de desigualdades. Esta oportunidad conlleva responsabilidades, pues es necesario reapropiarse de un espacio de legitimidad social perdido por décadas de “secuestro” del Estado por parte de poderes fácticos y propiciar un gobierno de corresponsabilidades entre Estado y sociedad civil.

El presente documento tiene como objetivo fundamental fomentar y propiciar el debate sobre la problemática multifactorial que comprende la cohesión social. En el marco de esta contribución al debate, el documento formula propuestas concretas en algunos de los sectores clave de las políticas públicas nacionales que, mediante una serie de reformas, tienen una capacidad de repercutir favorablemente en otros. Una acción contundente del Estado en salud, en educación, en protección a colectivos vulnerables o dependientes, en empleo y en fiscalidad es esencial. Paralelamente, se profundizan aquellos mecanismos de participación y

control ciudadano y se fortalece la transparencia y eficiencia de las instituciones del Estado.

Finalmente, se propone una serie de intervenciones posibles para la acción a nivel de la propia Comunidad Iberoamericana. Ante la interdependencia cada vez más estrecha de las economías nacionales, ante procesos acelerados de migración intra y extra regionales y ante imperativos de inserción en la competitividad internacional, es perentorio articular las políticas públicas nacionales con acuerdos más amplios. Nuevamente la experiencia de integración europea ha demostrado los beneficios de elevar una acción coordinada a mayor escala, lo cual evidentemente supuso ceder cierto grado de soberanía nacional, por una apuesta que hoy nos permite afirmar que Europa es la región del mundo que ha combinado de manera equilibrada el crecimiento económico con el desarrollo social.

### **Sobre la concertación, los contratos y pactos sociales**

La sociedad es algo más que un simple conglomerado de individuos. Cuando decimos sociedad nos referimos a un colectivo que se rige por normas, objetivos y valores comunes, y que establece reglas —tanto formales como informales— en razón de las cuales los individuos pertenecen o no al grupo social y se encuentran en situaciones con diferente grado de inclusión o exclusión dentro del mismo.

El contrato social básico permite que el conjunto de actores que comparten un sentido de pertenencia y reconocimiento mutuo, negocien sus contribuciones diferenciadas para hacer realidad los derechos sociales de todos los miembros de la comunidad. Este contrato social se materializa parcialmente en el marco legal y constitucional de cada país. Este marco establece el acervo de derechos garantizados para todos, así como la intensidad, modalidades de aplicación y grado de exigibilidad. La expansión paulatina de esta última señala el ritmo con que cada sociedad está dispuesta a modificar la estructura de riesgos vitales (enfermedad, vejez, desempleo) y a asumir parcialmente la cobertura de los mismos como responsabilidad colectiva.

El pacto social es una herramienta política que permite concretar de manera pragmática los derechos y obligaciones que se derivan del contrato social. Se entiende por pacto o concertación social los acuerdos entre los gobiernos, los interlocutores políticos y los agentes sociales que persiguen sentar las bases de participación de estos últimos en la definición de las prioridades políticas y en el seguimiento de su aplicación.

Un pacto social de protección debe regirse por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea automáticamente universalizable, sino que a partir de un diálogo entre los agentes sociales se establecen los estándares de calidad y cobertura que deben y pueden garantizarse a todos sus miembros. Además de contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, el pacto social debe incorporar criterios de estabilidad macroeconómica vinculada con la socialización de beneficios y aportaciones sin las cuales la sostenibilidad del sistema se encontraría comprometida.

En su aplicación práctica los pactos se fundarán en acuerdos mínimos en cada sector que sean suscritos por el mayor número de actores políticos y sociales representativos. En efecto, aquellos pactos que pretendan ser demasiado ambiciosos y exhaustivos corren el riesgo de no ser viables.

### **Sobre la cohesión social**

La cohesión social tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva. La primera puede medirse en términos positivos a través de indicadores objetivos de inclusión o, en sentido negativo, de exclusión social; la segunda se refiere a la percepción que sus miembros tienen de ella. Las condiciones óptimas de inclusión social objetiva se dan allí donde el acceso a bienes y servicios materiales y sociales adecuados (tales como ingresos económicos dignos, educación, salud y vivienda) se produce en igualdad de condiciones para todos los miembros de una sociedad y donde el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales es universal.

Por otra parte, las percepciones individuales se derivan del grado de confianza en las instituciones públicas y privadas; de la adhesión al principio de solidaridad; del ejercicio de la corresponsabilidad en el manejo de

riesgos y en la generación del bienestar y la riqueza nacionales, así como de las percepciones de titularidad efectiva de derechos. La interacción entre las condiciones objetivas de derechos y de oportunidades garantizados y las percepciones o preferencias subjetivas, moldea el comportamiento de los individuos y las políticas públicas de un país.

En este contexto, el papel del Estado consiste en regular y garantizar las condiciones para una plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales aportando una visión estratégica de país, que debe partir de la garantía en la igualdad de oportunidades y propiciar el avance hacia la igualdad de condiciones, compensando gradualmente las desigualdades existentes. A su vez, compatibilizar estos programas con los requisitos en materia de competitividad de la economía del país.

Para impulsar las condiciones objetivas de inclusión y fomentar su percepción por los agentes sociales, el Estado actúa directamente mediante políticas públicas y la interacción entre las instituciones públicas y las que ejercen su actividad en el seno de la sociedad civil (ya se trate de instituciones privadas o público-privadas). Es clave identificar modalidades para la intervención del Estado, aceptables en los diferentes contextos nacionales en apoyo a la generación del bienestar social cotidiano. Paralelamente, la financiación de todas estas acciones puede proceder directamente de la recaudación fiscal o de contribuciones de carácter privado.

Avanzar hacia la cohesión social requiere también mejorar la calidad de la gestión pública. La calidad significa, en primer lugar, transparencia y rendición de cuentas por parte de los responsables de todas las políticas públicas, con independencia de que estén implementadas por instituciones públicas o privadas. Además, es preciso establecer objetivos de mejora y evaluar periódicamente la eficiencia de las instituciones encargadas de la aplicación de las políticas públicas, sancionando de forma ejemplar las malas prácticas. Resulta crucial también fortalecer los espacios de participación social en la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas estas políticas.

En definitiva, es conveniente perseguir simultáneamente estas cuatro metas: mejorar la efectividad de las políticas dirigidas a generar condiciones objetivas de inclusión; garantizar la transparencia y el control de calidad en la gestión de las mismas, realizado directamente por los ciudada-

nos a través de las instituciones de la sociedad civil; favorecer la participación de los agentes sociales, en la medida que estos actúan como intermediarios que expresan la percepción colectiva de la cohesión social; finalmente, identificar las fórmulas que compatibilicen las políticas sociales con el crecimiento y la competitividad económicos.

### Pobreza y cohesión social

¿Por qué la progresiva entrada y adopción del concepto de cohesión social nos parece un elemento positivo en materia de desarrollo para la región?

En primer lugar, como lo hemos expuesto anteriormente, el enfoque de reducción de la pobreza que ha predominado tanto en las políticas nacionales como en la cooperación internacional para el desarrollo, consiste fundamentalmente en medir y actuar sobre variables objetivas (ingreso, educación, salud, etc.) para medir el volumen de población pobre. Pero este enfoque no permite entender las dinámicas sociales y las políticas que generan pobreza o, por el contrario, aquellas que la reducen. Por lo tanto, las estrategias de reducción de la pobreza raras veces han logrado operar cambios estructurales en una sociedad, a lo sumo permitieron contener el avance de la pobreza extrema.

Por el contrario, la cohesión social remite directamente al conjunto de la sociedad y a sus dinámicas de inclusión-exclusión; por lo tanto, a aquellos procesos políticos y económicos que rigen, en el conjunto de una sociedad, el acceso diferenciado a derechos y oportunidades de los individuos y grupos que componen una sociedad.

De la conceptualización basada en la pobreza, se desprenden un tipo de políticas y de intervenciones sociales que se concentran esencialmente en la mejora de los indicadores derivados de las variables que componen la pobreza, asumiendo que de esta manera las poblaciones pobres superarán automáticamente y de forma permanente su situación. Sin embargo, quedan fuera del alcance de estas políticas las causas estructurales de la desigualdad y de la pobreza que consisten en un acceso desigual a los derechos y oportunidades en el marco de una sociedad determinada.



No sucede lo mismo al enmarcar la acción política y de cooperación en la teoría de la cohesión social, puesto que, contrariamente al enfoque de pobreza, supone poner en marcha políticas sectoriales interconectadas para eliminar las barreras estructurales tales como la exclusión o la desigualdad de oportunidades. Ello implica repensar la distribución del poder y del acceso a los bienes y recursos en el marco de la sociedad.

### La cohesión social en debate

Sin embargo, el concepto de “cohesión social” está en debate en América Latina. Gobiernos, expertos en reformas políticas y organizaciones sociales, mantienen distintas posiciones que dan lugar a discursos diferentes; existe incluso una variedad de posiciones dependiendo de los proyectos políticos e ideológicos específicos, de las distintas “escuelas” de gobernabilidad y organizaciones sociales.

En primer lugar, con frecuencia, políticos y expertos latinoamericanos, afirman que la cohesión social es un concepto vinculado directamente con el denominado “estado de bienestar europeo”; presuponiendo que en Europa existe un modelo único y que por lo tanto su validez no es extrapolable al continente latinoamericano. Sin embargo, en Europa, más que un estado de bienestar, lo que ha habido son regímenes de bienestar. En cada país este modelo tiene especificidades, aunque la mayoría, después de la denominada Estrategia de Lisboa, comparte un principio rector: la titularidad y exigibilidad de derechos y el ejercicio de la ciudadanía y un proceso de convergencia tanto económico como social.

Se percibe en el tipo ideal de modelo europeo un predominio del Estado como regulador y garante del acceso a bienes y servicios económicos y sociales, a pesar de existir diversas modalidades de generación público-privadas de bienestar y de la previsión social. Más allá de la diversidad de los modelos nacionales, la Unión Europea (UE) ha reafirmado la necesidad de un crecimiento compatible con el desarrollo social y con un nivel de inclusión mínima de los ciudadanos a los sistemas de bienestar, priorizando cuatro temas sociales: ingreso, empleo, educación y salud. De estos temas se desprenden los conocidos como Indicadores de Laeken que per-

miten valorar los niveles de desarrollo social, pero también orientan la asignación de los fondos de cohesión europeos destinados a la convergencia social.

Algunos políticos y expertos latinoamericanos afirman que las condiciones económicas, políticas y sociales son tan distintas en América Latina y en Europa, que es imposible aplicar en América Latina el modelo europeo. Tienen razón, porque la historia nos demuestra que los modelos sociales no son trasplantables y en consecuencia serían de difícil aplicación en los países latinoamericanos las políticas aplicadas en los países europeos. Sin embargo, la historia también nos demuestra que las lecciones derivadas del éxito o el fracaso de unas determinadas políticas, son muy útiles para diseñar modelos propios, y al hacerlo, no cometer los errores que ya están verificados. América Latina está en proceso de construcción de modelos propios adaptados a los contextos nacionales y quizás valdría la pena intentar hacerlo desde la necesidad de reconocer la titularidad de derechos, su exigibilidad y la participación ciudadana para promover los cambios “posibles” que permitan avanzar en la cohesión social.

En segundo lugar, frecuentemente en la región, el modelo norteamericano de protección social es percibido como la antítesis o alternativa al europeo y defendido por algunos sectores ideológico-políticos. Dicho modelo supone la existencia de un Estado mínimo que mercantiliza y privatiza la protección social, dejando un estado social residual prácticamente confinado a la asistencia a la pobreza aguda. El rol del Estado es por lo tanto entendido como el de propiciador de oportunidades para los individuos y no como garante de derechos universales para la ciudadanía.

Sin embargo, dicho modelo, que ha sido el defendido por el neoliberalismo en los últimos años en América Latina, presenta graves deficiencias y ha tenido como resultado el aumento de la desigualdad en la región. A pesar de esto, algunos sectores ideológicos y políticos defienden este enfoque del Estado como creador de oportunidades, alegando que los niveles de ingresos del Estado no permiten aspirar a un modelo de derechos universales garantizados por este. Se produce de esta manera una controversia entre el enfoque de derechos y el de oportunidades, que en ningún caso tiene soluciones definitivas.

Desde una postura que intenta superar las desigualdades producidas, algunos países han desarrollado modelos para compaginar las limitaciones prácticas y la ampliación de derechos. Un ejemplo concreto es la noción de flexi-seguridad como posible solución a la baja calidad del empleo en la región. Esta consiste en flexibilizar la normativa del empleo para que no constituya un freno para la generación de nuevos puestos de trabajo formales y, por otra parte, fortalecer las mallas de seguridad ante el riesgo de pérdida del empleo.

En Europa, también se exploran soluciones prácticas ante los elevados costes del enfoque de derechos, se buscan fórmulas de financiación privada que complementen el actual enfoque de derechos. Por ello, cabe plantearse en América Latina la necesidad de políticas tendentes a incrementar los ingresos del Estado y, en ambos lados del Atlántico, habrá que estudiar la posibilidad de poner en marcha fórmulas de carácter público-privado.

Adicionalmente, en esta lógica de adaptación progresiva a las posibilidades reales de los países, sería oportuno establecer unos mínimos universales, que se consideran como derechos inalienables de los ciudadanos y que debe garantizar el Estado. Estos mínimos universales serían complementados por un grupo de derechos relativos que cada Estado establecería, junto con la ciudadanía, en función de las posibilidades objetivas de garantizarlas, sin que ello constituya un lastre insuperable para la competitividad y el saneamiento de la marcha de la economía.

### **Acción del estado y profundización de la democracia**

Desde la premisa de que los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, les corresponde reconocer, ante los ciudadanos y la comunidad internacional, la promoción y garantía de los valores de la participación en democracia, los derechos fundamentales y el respeto del Estado de Derecho. El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su funcionamiento bajo principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. La fragili-

dad de la construcción democrática, la escasa legitimidad de los sistemas políticos y la falta de solidez de la construcción institucional en la región, plantean la necesidad de desplegar políticas públicas y construir consensos para fortalecer la democracia.

Existe una demanda ciudadana que pide mejor Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública y con más calidad. La extrema debilidad de la oferta pública para atender estas demandas genera vacíos, conflictos y situaciones que frenan el desarrollo. La crisis de legitimidad política por la que atraviesan algunos países se ve agravada por los problemas económicos y sociales en la región. Se necesita una democracia exigente, que ponga en armonía la libertad con la igualdad. Se requiere por lo tanto de un cambio democrático, cuyas características fundamentales pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- i) consensos básicos de la sociedad y grandes acuerdos políticos;
- ii) una mirada de país, de naturaleza estratégica y de largo plazo, pues avanzar con sentido estratégico es incluso más importante que sumar buenas políticas públicas y consiste en tener un horizonte claro y nacionalmente compartido hacia el cual se orienten dichas políticas;
- iii) el cambio debe ser gradualista, construyendo sobre aquello que ya ha sido construido;
- iv) el Estado es insustituible en sus tareas de distribuir los beneficios del crecimiento a toda la población a través de políticas fuertes, eficaces y eficientes, porque solo así los más vulnerables y excluidos pueden acceder a los servicios públicos de calidad. Sin embargo, la práctica se caracteriza todavía por la falta de presencia pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población, que se encuentra marginada del desarrollo productivo, segregada territorialmente y que no se ve representada por los partidos políticos, por lo que no accede al diálogo político.

## Ejes prioritarios

¿Pero cómo impulsar desde las políticas públicas avances en materia de cohesión social? En este documento, se proponen algunos ámbitos especialmente relevantes:

- La promoción de una política redistributiva y de una acción dirigida a la cobertura de las necesidades sociales básicas.
- El apoyo a la inserción de los sectores vulnerables en el circuito económico.
- La promoción de la participación social y del fortalecimiento institucional.

Adicionalmente y ante la magnitud de los cambios necesarios, el documento propone una serie de ejes prioritarios, que permitirían concentrar particularmente los esfuerzos del Estado durante la primera ola de reformas.

## La salud

Garantizar a la población una protección adecuada en materia de riesgos sanitarios constituye un avance importante en la materialización efectiva de los derechos económicos y sociales y en su exigibilidad. América Latina cuenta con buenos indicadores de gasto en salud con relación al PIB. Sin embargo, el nivel de gasto per capita correspondiente a la región, que indica el nivel absoluto de recursos que se destinan al sector, es inferior al promedio mundial (\$438 y \$640 por habitante, respectivamente) y es muy inferior al de los países de alto ingreso de la OCDE (\$2 514). Esta situación es todavía más preocupante cuando se observa que gran parte de este gasto en salud es financiado por las propias familias. La contribución de las familias al gasto en salud representa el 20% del gasto total en los países desarrollados. En América Latina esta cifra es del 37% y supera el 50% en algunos países.

La agenda de reformas de salud de la región debería perseguir un doble objetivo. En primer lugar, la provisión de servicios y su financiamien-

to debería responder a una lógica de solidaridad y de acceso equitativo. En materia de atención primaria sería importante moderar la estricta vinculación del acceso a la capacidad de pago. En segundo lugar, es esencial prestar especial atención a la eficiencia de las instituciones.

## La educación

De la calidad de la formación y educación que se ofrece a las nuevas generaciones, depende la sostenibilidad de la protección social basada en la solidaridad intergeneracional, la competitividad —fuertemente vinculada a la capacidad de innovación—y, también, la cohesión social asentada sobre los principios de ciudadanía y de democracia. En materia de educación, la región presenta un panorama comparativamente aceptable. En cuanto a la educación inicial, América Latina va por delante de las otras regiones del mundo en desarrollo. De los 30 países a escala global en los cuales este nivel es obligatorio, un tercio procede de América Latina. En cuanto a la educación primaria, se alcanzan generalmente niveles superiores al 90% mientras otras regiones del mundo en desarrollo se sitúan en torno al 84%. El promedio de tasa bruta de escolarización en enseñanza secundaria es también alentador, ya que asciende al 86%.

Sin embargo la finalización de los ciclos educativos sigue siendo un reto, ya que los índices de deserción escolar son todavía elevados. Otros problemas que aquejan a la región son los niveles de analfabetismo, con 39 millones de personas analfabetas, de las que el 55% son mujeres; la calidad de la enseñanza; la penuria de los docentes; las horas lectivas insuficientes y la desigualdad, especialmente en lo que respecta a las poblaciones indígenas, rurales y de bajos ingresos. En cuanto a la formación superior, se observan dificultades tales como el déficit de docentes, la calidad de la enseñanza y la disponibilidad de medios de investigación para las carreras técnicas y tecnológicas.

## Protección de los colectivos vulnerables o dependientes

Otra vertiente importante de la inclusión social se refiere a aquellos colectivos de especial vulnerabilidad o cuyas posibilidades de incorpora-

ción a los sectores de integración efectiva en la sociedad (educación, empleo, etc.) son escasas. Partiendo del principio de solidaridad y de responsabilidades compartidas entre Estado y familias, la atención a colectivos específicos (infancia, juventud, vejez, discapacitados y personas de difícil reinserción laboral), tiene un elevado potencial para influir en la cohesión social.

Tradicionalmente, las redes familiares, concretamente las mujeres, han asumido el cuidado de los dependientes. Estos arreglos familiares han supuesto para los hogares menos oportunidades de ejercer una actividad remunerada y por lo tanto menos posibilidades de superar condiciones de pobreza. Esta situación de competencia entre actividad profesional y atención a ciudadanos con un nivel de autosuficiencia limitado, se agudizó con los cambios en la familia tradicional, el aumento del número de familias monoparentales —en su mayoría encabezadas por mujeres—, los cambios culturales y las migraciones. Todo apunta a que no se trata de cambios coyunturales, sino que son procesos a largo plazo, frente a los cuales el Estado debería responder de manera solidaria apoyando a las familias.

Por otra parte, los adultos mayores deben ser objeto de atención específica (pensiones, salud, movilidad, etc.) por parte del Estado, puesto que su situación repercute sobre la carga asumida por las familias y, por lo tanto, sobre las mujeres que suelen dedicar más tiempo y recursos al cuidado social. Además, la percepción por parte de la población activa de su grado de exposición a índices elevados de vulnerabilidad en la vejez constituye un factor de posibles fisuras en su confianza y, por ende, en la cohesión social.

Finalmente, hay que considerar que tanto las poblaciones indígenas como las afro-descendientes, han sido excluidas históricamente del mundo político de la región, así como de la distribución de la riqueza nacional. Si se consideran los cinco países con mayores niveles de población indígena como son Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, la probabilidad de ser pobre aumenta entre un 13% a un 30% al ser indígena. Esta situación de fuerte desigualdad requeriría de políticas públicas con medidas específicas para compensar esta desigualdad de oportunidades.

## El empleo

El acceso a un empleo decente constituye la principal fuente de inclusión social y permite a los ciudadanos acceder a bienes y servicios básicos, además de otorgar mecanismos de cohesión objetivos y subjetivos. En América Latina, con un nivel de informalidad laboral fluctuando entre 40% y 50% y elevados índices de empleos escasamente remunerados, la necesidad de prestar atención al problema del empleo parece desprenderse naturalmente de las estadísticas nacionales. Sin embargo, el mercado de trabajo ha sido objeto de pocas reformas en materia de políticas públicas, a pesar de haber sufrido un proceso de creciente precarización. Fenómenos tales como la globalización, las migraciones internacionales —que implican para los emigrantes condiciones laborales precarias— y la constante búsqueda de entornos menos regulados por parte de las transnacionales, auguran una agudización de la vulnerabilidad de estos mercados de trabajo. Entre 60% y 70% de los nuevos puestos de trabajo se han creado en el sector informal. Es importante resaltar que las mujeres son sobrerrepresentadas en la economía sumergida y por lo tanto su situación inicial de desigualdad se ve reforzada por su situación laboral.

Iberoamérica necesitaría de políticas públicas más activas en materia de creación de empleos de calidad; concertadas a nivel regional para evitar el *dumping* salarial de aquellas empresas con capacidad de deslocalizar sus actividades. La inserción en el mundo laboral debe conllevar ingresos dignos, estabilidad temporal y acceso a bienes y servicios básicos. Pero a su vez la abertura del derecho a la protección social no debería hacerse exclusivamente a través del empleo formal, pues correremos el riesgo de dejar al margen de los sistemas de protección a un segmento importante de la población. Además sería fundamental establecer mallas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los individuos ante los riesgos relacionados con la pérdida del empleo y/o con exigencias vitales que obligan a retirarse del mercado del trabajo.

Los procesos de concertación entre representantes de diversos sectores (patrones, sindicatos, gobierno, autoempleados, colectivos o asociaciones vecinales, etc.) son fundamentales para llegar a un acuerdo sobre condiciones laborales, niveles de ingresos y cobertura de riesgos.

## La fiscalidad

La fiscalidad debería cumplir dos funciones esenciales para los Estados: constituirse en la fuente principal de ingresos para financiar sus políticas y programas públicos y actuar, al mismo tiempo, como un instrumento directo de redistribución de la riqueza, aplicando una escala progresiva en función del nivel de ingresos. En América Latina, la imposición fiscal ha oscilado entre 20% y 21% durante los últimos 15 años, aunque se dan algunas excepciones. Sin embargo, el aspecto más preocupante en materia de fiscalidad no son solo los bajos niveles de recaudación, sino que en la mayoría de los países de la región la recaudación tiene un efecto regresivo. Consecuentemente, la imposición fiscal no cumple ninguna de sus dos funciones fundamentales de manera satisfactoria: no se recaudan suficientes recursos para hacer frente a las necesidades del gasto público y los impuestos profundizan las desigualdades económicas.

Esta situación compromete severamente las posibilidades de aumentar la cohesión social, por lo que sería imprescindible llevar a cabo una reforma. En primer lugar, resultaría esencial enmarcar esta reforma en un plan estratégico a largo plazo, articulado con un plan de gasto social acorde con las necesidades de los países. En cuanto a sus principios, la reforma debería tener como objetivo la progresividad fiscal. La recaudación debería idealmente compensar las fuertes desigualdades del ingreso o por lo menos no acentuarlas. También sería necesario apuntar hacia una ampliación de la base tributaria, con énfasis en los impuestos sobre el patrimonio y la renta.

También deberían revisarse severamente los sistemas de exenciones, con un criterio de equidad social. Actualmente, el sistema en vigor privilegia algunos sectores productivos y exportadores, estos criterios deberían sustituirse por otros como umbrales de ingresos mínimos no imposables. Sería clave, por otra parte, elevar la base imponible y el nivel de los impuestos sobre sociedades y transacciones financieras. Sin embargo, una buena arquitectura fiscal no es condición suficiente para el éxito y para la aceptación de la misma por los agentes sociales.

Explicar y consensuar la reforma, así como identificar los principales incentivos para el cambio –asociando algunas reformas a programas de

gasto con alto grado de consenso– es una labor política de primera necesidad, dados los bajos niveles de legitimidad social que tiene la recaudación en la región. Finalmente, toda reforma debería ser objeto de un cuidadoso proceso de seguimiento y de evaluación y requeriría de ajustes estructurales y coyunturales en función de los contextos nacionales.

## Propuestas en el espacio iberoamericano

El proceso de articulación y vertebración de la comunidad iberoamericana, seguido desde 1991, ha producido, por un lado, el fortalecimiento del diálogo político –abordándose de forma prioritaria problemas eminentemente políticos– y, por otro, un mayor grado de concertación sobre dichos problemas, que se ha plasmado en la cooperación multilateral iberoamericana. En este contexto, la comunidad iberoamericana en su conjunto debe trabajar para lograr una mayor cohesión social en la región.

Hay razones suficientes para ello. En primer lugar, porque en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. Este nuevo contexto ha permitido un extraordinario dinamismo de los flujos financieros de capital, inversión extranjera directa y comercio de bienes y servicios; no obstante, ha propiciado la desarticulación de las estructuras sociales y económicas de los países, aunque no de manera uniforme entre ellos. En este contexto los países iberoamericanos, individualmente, tienen un margen limitado de influencia en la configuración de la agenda internacional, por lo que el espacio regional puede convertirse en una instancia pertinente para crear mecanismos colectivos que mejoren la calidad de las respuestas nacionales y les permita incidir en el diseño de una mejor institucionalidad global a través de la confluencia de posiciones comunes.

En segundo lugar, los países iberoamericanos deberían mejorar las capacidades humanas para aumentar la innovación y la competitividad, lo que generaría a su vez empleos dignos que permitiesen a las personas mejorar sus condiciones de vida de manera sostenida. En esta labor de for-

mación, que incluye el desarrollo científico-tecnológico, la comunidad iberoamericana también podría prestar un importante apoyo. En tercer lugar, la cohesión social debería ser objeto de un tratamiento permanente, pues su problemática se mantendrá en la agenda del desarrollo durante los próximos años; lo que permitiría realizar un trabajo continuo y a medio plazo. La comunidad iberoamericana, así como los países de mayor desarrollo de la misma, pueden y deben liderar una acción continua y prolongada a favor de la cohesión social.

En definitiva, todo esto pone de manifiesto que la comunidad iberoamericana podría potenciar su función como espacio solidario y de cooperación, en el que, a la luz de lo señalado en este documento, se puede avanzar de forma determinante en la consecución de mayores cotas de cohesión social en los países iberoamericanos.

### **Bibliografía:**

- CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Chile: CEPAL.
- Kiksberg, Bernardo. (2007) *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP).