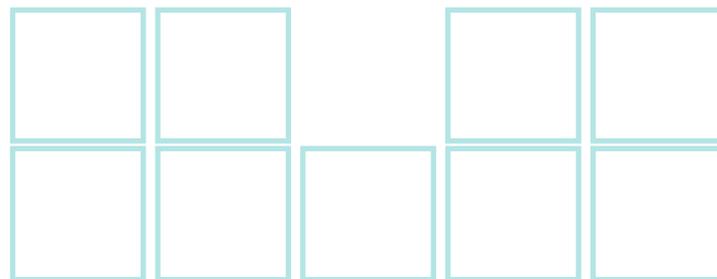


Miguel Santiago Reyes

Universidad
Iberoamericana de
Puebla, México



Heterogeneidades sociales y política social en América Latina¹

Introducción

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo. El Observatorio Latinoamericano de Pobreza AUSJAL realizó estudios en algunos países de América Latina en los que se encuentran Instituciones de Educación Superior de la Compañía de Jesús². Considerando al IDH como una medida de desarrollo aproximada de 169 países, en 2010 ninguno de ellos estuvo acorde en términos de inequidad en la distribución del ingreso con su desarrollo, según el Observatorio. En los extremos, Chile muestra mayor diferencia con su nivel de desarrollo, mientras que Venezuela registró la menor distancia (Cuadro 1).

Cuadro 1

Indicadores de Desarrollo Humano y Desigualdad en países de América Latina					
País	Ranking IDH	Pérdida porcentual en IDH por desigualdad	Cambio en lugares del IDH (2005-2010)	Ranking Gini	Diferencia Ranking IDH-Gini
Colombia	79	29%	2	139	60
Brasil	73	27%	0	135	62
Ecuador	77	20%	-2	133	56
Chile	45	19%	2	126	81
México	59	21%	-2	125	66
Perú	63	31%	4	120	57
Uruguay	52	16%	0	107	55
Venezuela	75	21%	3	96	21

Fuente: Informe para el Desarrollo Humano 2010 (PNUD)

¹ Este artículo se realizó con base en el Estudio "Observatorio Latinoamericano de Pobreza AUSJAL", el cual es una iniciativa de las redes de homólogos de pobreza de las universidades jesuitas de la región, cuyas fuentes de financiamiento para asistencia en la investigación, seminarios y publicaciones, entre otros, provinieron de la Fundación Konrad Adenauer.

² Los países en cuestión fueron Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y México. Las universidades participantes en el proyecto fueron respectivamente: Universidad Do Unisinos, Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Javeriana, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad del Pacífico, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Universidad Iberoamericana León y Universidad Iberoamericana Puebla.

La inequidad en la distribución del ingreso ha sido una característica permanente de estas naciones a lo largo de su propio desarrollo. Aunque entre los economistas no existe consenso sobre cómo definir desarrollo, es innegable que una sociedad más desigual no puede considerarse como una sociedad desarrollada. Un país como Chile, que ha tenido avances significativos en los últimos años en diversos aspectos, sigue registrando una alta concentración del ingreso. Sus indicadores de desigualdad (coeficiente de Gini) hacen que, pese a que el PNUD lo ubica en el puesto 45 del mundo, con relación al desarrollo humano, se encuentre en el lugar 126 en materia de desigualdad en la distribución del ingreso. Situación parecida a la de Brasil, país de profundos contrastes que registró el mayor impacto en la concentración del ingreso en su IDH, después de Colombia. La pérdida porcentual en el IDH, dada la desigualdad, reafirma cómo la inequidad en la distribución del ingreso tiene un impacto negativo en el desarrollo. El impacto será menor en tanto en otras dimensiones exista una menor inequidad, como lo mencionamos para Chile. Una mayor equidad en el aspecto educativo y sanitario dará lugar, aún en condiciones de distribución inequitativa del ingreso, a una calidad de vida menos heterogénea, lo que dependerá a su vez, de la eficiencia de las políticas públicas de largo alcance.



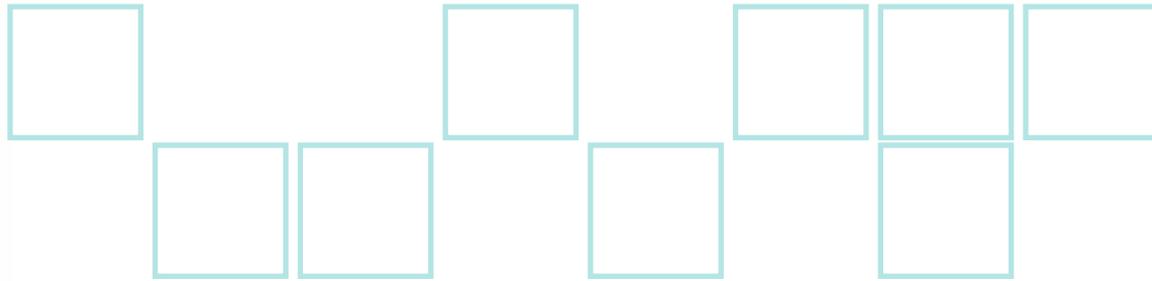
En los últimos años, los países de Latinoamérica han establecido diversas acciones en materia de política económica y social que indican una mejoría o empeoramiento en cuanto a la heterogeneidad de la calidad de vida de la población. La distancia entre estratos de hogares en condiciones de subsistencia con los hogares más beneficiados del país, dependerá no sólo de la correcta repartición del pastel, sino también de si hubo crecimiento económico o no.



A manera de ejemplo, México fue el país de América Latina que tuvo la caída más profunda en su PIB debido a la crisis mundial de 2008”

A manera de ejemplo, México fue el país de América Latina que tuvo la caída más profunda en su PIB debido a la crisis mundial de 2008. Dada la estabilidad en la esperanza de vida y el relativo y marginal aumento en el acceso a la educación, generó una caída en su IDH, bajando dos lugares en el ranking mundial. En Perú, al igual que en Venezuela y en Colombia, se presentó una situación opuesta ya que la caída en sus tasas de crecimiento fue más moderada.

El Observatorio Latinoamericano de Pobreza, a través de sus equipos nacionales de investigación, desarrolló informes sobre el estado y condiciones de vida heterogéneas de la población de los países estudiados, los factores que las generan y la respuesta gubernamental. De manera particular, cada caso nacional analiza si la política social responde a los riesgos sociales originados por las condiciones de vida heterogéneas de la población.



Dimensión económica y condiciones de vida de la población

Posterior a una crisis que afectó a varios países latinoamericanos en los años 80, se puso en marcha en buena parte de ellos un modelo económico que si bien tenía como discurso el libre mercado, se asentaba en una realidad dominada en sectores estratégicos con estructuras de competencia imperfecta como los monopolios y oligopolios. Adicional a ello, el rompimiento del modelo estructuralista-cepalino de sustitución de importaciones aplicado a cada país, implicó la búsqueda del desarrollo a través de la inversión extranjera directa (e indirecta) en sectores de alta tecnología.

Las reformas económicas que siguió América Latina durante esos años tuvieron un patrón muy similar: en los países se instalaron profundas crisis económicas y de deuda externa, que dieron lugar a restricciones importantes en el tamaño del aparato gubernamental y de su gasto, tales como: la eliminación de subsidios a sectores productivos antes favorecidos, la desregulación de precios de productos primarios y la cancelación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias. El contexto mundial para las reformas económicas fue más que propicio a partir de la caída del bloque socialista y del aparente triunfo del capitalismo comandado por los Estados Unidos. El resultado de esas reformas, en buena parte de los países, fue una mayor precarización laboral y la pérdida del poder adquisitivo³.



Las reformas económicas que siguió América Latina durante esos años tuvieron un patrón muy similar: en los países se instalaron profundas crisis económicas y de deuda externa, que dieron lugar a restricciones importantes en el tamaño del aparato gubernamental y de su gasto”

La llegada al Cono Sur de gobiernos de corte estructuralista-cepalino como el de Brasil o el llamado “Socialismo del Siglo XXI” de Hugo Chávez, dio lugar a nuevos cambios estructurales en las condiciones macroeconómicas de los países de la región. El desarrollo económico venezolano, a partir de la aparente ampliación del aparato estatal y la petrolización de su economía⁴ y el aumento en la capacidad de producción nacional a través del cooperativismo, no es el modelo seguido por Brasil. Allí, el paradigma económico denominado neoliberal aplicado años antes por Fernando Cardoso, no ha sido modificado en sus fundamentos, dando lugar a un crecimiento económico sostenido, pero con desigualdad latente (CEAPE, 2010).

El caso de México, que no se ha apartado del paradigma neoliberal, ha originado lo que algunos denominan como un período de estancamiento estabilizador con exclusión social (Suárez Dávila, 2009).

3 Las reformas se dieron inicialmente en Chile con Pinochet. México las aplicó en 1982 y Venezuela en 1989.

4 La participación del sector público en la generación de riqueza, eso es en el PIB, venía declinando desde 1997 a 2007, al pasar del 32.4% del PIB al 26.1%. Sin embargo, a partir de ese año, mediante la política de nacionalizaciones, el porcentaje se incrementó hasta alcanzar el nivel obtenido en 2003 (30.2%). Por otro lado, la participación de la producción petrolera es decreciente, dando lugar a una mayor participación de la industria manufacturera. Véase el Caso Nacional de Venezuela, dentro del Observatorio Latinoamericano de Pobreza-AUSJAL. En adelante, cada caso nacional citado se referirá a este documento.

Heterogeneidades y riesgos sociales asociados

Uno de los trabajos del Observatorio Latinoamericano consistió en ubicar los factores que estaban detrás de las heterogeneidades en las condiciones de vida de los hogares y tipificarlos o estratificarlos cuando fuera posible, con base en tales factores.



Aunque existen especificidades en cada país por su estructura económica y social, así como por otro tipo de condicionantes propios de su desarrollo histórico, existen factores comunes que han provocado la disparidad de calidad de vida”

Aunque existen especificidades en cada país por su estructura económica y social, así como por otro tipo de condicionantes propios de su desarrollo histórico, existen factores comunes que han provocado la disparidad de calidad de vida entre los hogares en estado de supervivencia y con múltiples carencias y los hogares favorecidos por la dinámica de la formación económico social de su país.

Características asociadas a las condiciones estructurales de la vivienda (materiales de construcción y tipo de vivienda), acceso a los servicios (agua potable, drenaje, alcantarillado), escolaridad (promedio del jefe del hogar y de las personas con más de 15 años), cobertura de servicios de salud (asegurados permanentes en el sistema de salud, número de consultorios y médicos), tipo de ocupación (asalariado, patrón, empleado gubernamental) y posesión de ciertos activos básicos del hogar (televisión, licuadora, lavadora, refrigerador o nevera), están presentes en gran parte de los resultados de los casos nacionales abordados por el Observatorio.

En México, Venezuela, Perú y Colombia las condiciones estructurales de la vivienda, el acceso a los servicios conexos a ella y ciertos activos del hogar, indican un cierto grado de acceso al desarrollo económico vía la urbanización. Estos factores son importantes en la generación de divergencias en las condiciones de vida de los hogares. Por ejemplo, en el estrato de hogares más rico en Colombia, “62% vive en apartamentos y 37% en casas. Casi la totalidad, 98%, tiene paredes de bloque, ladrillo y madera pulida. 72% tiene un piso cubierto con baldosa, vinilo o tableta; 10% de alfombra o tapete y 8% en material de mármol. El 99% tiene acceso a redes de acueducto dentro de la vivienda con servicio de agua permanente las 24 horas de los siete días de la semana, lo mismo en conexión del sanitario a redes de alcantarillado, varios baños o sanitarios dentro de la vivienda. También, 98% de los hogares cuenta con servicio de energía eléctrica.”

En el otro extremo, el del estrato de hogares en condiciones de supervivencia: “55% de estas viviendas tienen pisos de tierra o arena, 39.9% de ellas con paredes de madera burda y tablón, 53% no tiene acceso a energía eléctrica, 84% no tiene redes de acueducto y 58% utiliza la fuente de agua que tienen fuera de la vivienda (río, quebrada, nacimiento o manantial). No tienen acceso a redes de alcantarillado 99% de los hogares, en 54% de los cuales el sanitario está fuera de la vivienda. El 30% ubica el sitio de cocina en un patio o al aire libre y 94.4% utiliza predominantemente leña, madera y carbón de lecha como materiales para cocinar”⁵.

En Ecuador, Venezuela, México y Colombia, el nivel de instrucción educativo alcanzado por los jefes del hogar, así como su ocupación, son factores generadores de inequidades sociales. Por ejemplo, en Ecuador, 80% de los jefes de los hogares más pobres, no tiene ninguna instrucción, mientras que en el estrato de hogares más rico, 65% cuenta con educación superior. Para el caso de México, en los dos estratos de hogares más pobres (47% de la población), más de la mitad de su población mayor de 15 años de edad, no culminó su educación básica (educación secundaria), en tanto esa cifra para el estrato de hogares más alto, se ubica cerca de 30% de su población (jefes de hogar mayores de 15 años de edad). Adicionalmente, las personas que estudian alguna licenciatura o

5 Véase el Caso Nacional de Colombia.

postgrado, están concentradas en 6% de los hogares más ricos del país: 37% de los jefes de hogar de este estrato tienen maestría o doctorado, mientras que ese porcentaje sólo es de 4% en el estrato más bajo de los hogares. En Colombia, las personas que viven en el estrato de hogares más pobre tienen como jefe de hogar a una persona con un nivel educativo analfabeta y de primaria incompleta, 42% y 45% respectivamente, mientras que en el estrato más alto los jefes de hogar han superado en 80% la secundaria completa, “37% están en el nivel superior y 12% con postgrados (maestrías y doctorados). El clima educacional o escolaridad promedio de estos hogares en 54% es superior a 15 años de escolaridad”⁶

Si este indicador educativo es cruzado con la ocupación del jefe del hogar, se explica la divergencia en las condiciones de vida producto del acceso a la educación: en Ecuador, el jefe de hogar del estrato más alto -que representa apenas 7% a nivel nacional-, con alto nivel educativo, se dedica a actividades gubernamentales o es dueño de su propio negocio y registra los mayores niveles de ingreso, mientras que los jefes de los hogares más pobres, dedicados a actividades de cuenta propia en el sector agrícola o como jornaleros, tienen el menor nivel de instrucción y perciben los menores ingresos⁷.



Todas estas situaciones originan riesgos sociales: “toda situación o acontecimiento que compromete la capacidad de grupos y personas para asegurar una vida autosustentable en sociedad”

De manera adicional, se detectaron situaciones o factores que dan lugar a las condiciones disímiles de vida de la población particulares o específicos. Uruguay encontró que los jefes de hogar más jóvenes, además de encontrarse con mayores niveles de pobreza monetaria, son quienes, de acuerdo con sus condiciones estructurales de vivienda, escolaridad y ocupación, se encuentran en peores condiciones de vida⁸; para Colombia, son las mujeres jefas de hogar en sectores rurales quienes ocupan ese espacio⁹; para México, son los hogares cuyos jefes son indígenas. En este último caso, la mayor parte de los jefes de hogares indígenas están ubicados en el 47% de los hogares más pobres del país: con menores niveles de escolaridad, menor acceso a los servicios de salud y viviendas sin servicios, entre otros; este factor explica 5.5% de las heterogeneidades en las condiciones de vida. Todas estas situaciones originan riesgos sociales: “toda situación o acontecimiento que compromete la capacidad de grupos y personas para asegurar una vida autosustentable en sociedad”¹⁰. Ante ello, surge la interrogante de qué tan adecuadas y eficientes son las políticas públicas aplicadas por los gobiernos nacionales, no sólo para combatir la pobreza, sino también para disminuir las disparidades sociales.

6 Véase el Caso Nacional de Colombia.

7 Véase el Caso Nacional de Ecuador.

8 Según el Caso Nacional de Uruguay, “la evidencia señala que los riesgos sociales en Uruguay han mostrado fuertes desplazamientos en perjuicio de las personas de edades más jóvenes, los niños y las mujeres jóvenes, especialmente aquellas con hijos...”.

9 Según resultados del Caso Nacional de Colombia “la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, reside en la inequidad que enfrentan en el mercado laboral (particularmente las menos calificadas), y en la inequidad en el acceso a oportunidades de acumulación de capital humano del Estado que se intensifica cuando se suma su condición de ser mujeres cabeza de familia, desplazadas, y en su participación en actividades socioeconómicas en condiciones precarias de las zonas rurales”

10 Véase el Caso Nacional de México.



Política social

Los resultados de la evaluación del impacto de la política social en la reducción de las condiciones de vida heterogéneas, coinciden en que la política social asociada con la política de liberalización comercial consistió en la transferencia monetaria condicionada a grupos focalizados, presuntamente con mayores condiciones de rezago, como en los casos de México, Brasil, Ecuador, Venezuela y Colombia.

Las acciones emprendidas por los gobiernos de los países estudiados en materia de política social no han propiciado el cierre de las brechas entre los hogares con mayores y menores condiciones de vulnerabilidad”

En general, los resultados derivados de este accionar no han sido alentadores, pues si bien puede observarse una leve disminución en las condiciones de pobreza de algunos estratos sociales, con el devenir de nuevas condiciones de crisis, el avance se convierte en franco retroceso. Ya hemos visto, incluso, que en el caso de México esta política ni siquiera ha permitido conservar la posición internacional que el país registraba hasta hace algunos años, profundizando las desigualdades sociales, las heterogeneidades en las condiciones de vida y la exacerbación de riesgos sociales que han colocado al país en una situación de inestabilidad, resultado de las acciones de los grupos de narcotraficantes que se han beneficiado de la descomposición social en las zonas de mayor marginación.

Por otro lado, están los casos de Ecuador y Venezuela que conservan en política social las directrices establecidas con la política económica de liberalización comercial y además emprendieron otras acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. En Ecuador, con “la ejecución de estas políticas se esperan importantes progresos en materia de equidad social; aunque después de tres años los resultados están aún por reflejarse”. Por su parte, en Venezuela la política social ha adoptado a las misiones como su medio de ejecución. Algunas misiones “lo que hicieron fue identificar el déficit de algunas funciones públicas y, en lugar de emprender costosas reformas burocráticas, pusieron en marcha operativos masivos para la prestación de estas funciones”, aunque éstas aparecen directamente vinculadas con la Presidencia del país¹¹.

Brasil, por su parte, ha incrementado significativamente su gasto social con las repercusiones presupuestales y fiscales correspondientes.

Conclusiones

Las acciones emprendidas por los gobiernos de los países estudiados en materia de política social no han propiciado el cierre de las brechas entre los hogares con mayores y menores condiciones de vulnerabilidad. En la mayoría de los casos, las condiciones de heterogeneidad se han ido exacerbando y con prácticamente un par de décadas de experiencia en la aplicación de programas sociales focalizados, se ha demostrado la ineficacia de tales políticas sociales. Es necesario arribar a un nuevo escenario que involucre un plan integral e indisolublemente vinculado con las políticas económicas de la región, las cuales deberán modificar su orientación de favorecer condiciones de monopolio y oligopolio de sectores estratégicos hacia otras que permitan mejores condiciones de desarrollo económico y social de la región. Al respecto, cada uno de los informes de los casos nacionales estudiados por el Observatorio Latinoamericano de Pobreza ofrecerá una serie de propuestas específicas

Bibliografía

Campo Estratégico de Acción en Pobreza y Exclusión (CEAPE), *Brechas Salariales: Un estudio comparativo de 9 países entre 2000 y 2008*, Universidad Iberoamericana Puebla, México, 2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe para el Desarrollo Humano 2010*, Nueva York, Estados Unidos, 2010.

Observatorio Latinoamericano de Pobreza-AUSJAL, *Heterogeneidades sociales y política social: realidad de 8 países latinoamericanos*, Fundación Konrad Adenauer-AUSJAL, 2010. (Por publicarse)

11 Véase respectivamente los informes de caso nacionales de Venezuela y Ecuador.