

*Cooperando con países de renta media:
desigualdad y brechas sociales*

RETOS DE COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Clarisa Hardy

Miembro del Consejo de
Orientación de EUROsocial

RETOS DE COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Clarisa Hardy

*El análisis de esta ponencia está basado en los contenidos de un libro que será publicado en breve y cuyas fuentes empíricas son las encuestas de hogar de 18 países latinoamericanos, casi todas actualizadas al año 2011. (Clarisa Hardy **Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social**. Ediciones LOM. Chile).*

El libro refiere a una estratificación social de los países construida con una metodología basada en el concepto de vulnerabilidad y que, creada por dos economistas del PNUD (F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez) ha sido adoptada por el Banco Mundial. En el libro se abordan las magnitudes y características de los estratos sociales (estrato pobre; estrato no pobre o medio vulnerable, es decir, con altas probabilidades de empobrecer ante situaciones de riesgo; estrato medio con mayores seguridades económicas o con bajas probabilidades de empobrecer en situaciones de riesgo; y estrato alto); se elabora una tipología de países a partir de la composición nacional de estos estratos; y, con la evidencia aportada, se profundiza en los retos de cohesión social que tienen estas sociedades.

¹ Presentación en el panel “Cooperando con Países de Renta Media: Desigualdad y Nuevas Brechas Sociales” en el Encuentro EUROsociAL: Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para la Cohesión Social. 24 y 25 de marzo, 2014. Comisión Europea, Bruselas.

Presentación. La nueva preocupación por la desigualdad

No obstante que la reflexión sobre las desigualdades en América Latina es antigua, siempre estuvo políticamente alineada con las izquierdas y estigmatizada por otras fuerzas políticas. Por lo mismo, no ha existido -salvo muy recientemente- legitimidad política, ni amplios apoyos sociales para abordar la desigualdad como el gran problema pendiente de la región.

En ese escenario, la suscripción de todos los países latinoamericanos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) permitió eludir el debate sobre las desigualdades y concentrarse de manera exclusiva en la reducción de la pobreza. En la práctica, la cohesión social no formó parte de las prioridades de los países latinoamericanos hasta fechas muy recientes.

El dominio de las concepciones neoliberales del Consenso de Washington se extendió durante todos los noventa y siguió pesando en los comienzos del nuevo milenio en gran parte de América Latina. En los hechos, ha predominado un camino caracterizado por una adhesión a la supuesta acción automática del crecimiento en el desarrollo social y, por tanto, por la subsidiariedad del Estado que sólo debe intervenir allí donde no lo hace el mercado y para los más pobres.

Pero hay dos consideraciones que logran alterar esta situación. La primera de ellas es de naturaleza económica y aparece como una preocupación sobre los límites del desarrollo económico de muchos países de la región, dado el modelo vigente. Bajo el conocido dilema de “la trampa del ingreso medio”, dirigentes políticos y expertos se interrogan acerca de los obstáculos que frenan a las economías y que amenazan con la mediocridad del crecimiento en países que, superada su condición de país pobre o de bajos ingresos, no logran progresar, se estancan e, incluso, viven regresiones. Y en el balance de los factores limitantes, la falta de cohesión social aparece como un factor determinante².

Desde esta aproximación, son las desigualdades las que frenan el crecimiento una vez que se alcanza un cierto umbral, siendo ésta una diferencia sustancial con las concepciones neoliberales.

El otro factor que lleva a revisar las posturas del Consenso neoliberal de Washington es de índole político. En efecto, los países de América Latina de manera sistemática están reduciendo pobreza en los últimos años, después de dos frustrantes décadas precedentes,

² Como muy bien lo sistematiza en su último libro quien fuera canciller del gobierno de Michelle Bachelet entre 2006 y 2009, en que examina la problemática de los países de renta media en tres continentes del planeta y cuya problemática empezó a estudiar cuando ejercía como Ministro de Relaciones Exteriores y que compartía con sus pares de países similares a Chile. En este libro se señala que la trampa de los países de renta media es la dificultad que experimentan países de ingreso medio para sostener por más de una década tasas de crecimiento superiores al 5%, acompañado de reducción de desigualdades y de perfeccionamiento de las instituciones democráticas. En síntesis, el autor identifica los siguientes factores: 1) Desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuadas de productividad. 2) Baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimientos e ideas innovadoras (lo que afecta precisamente al factor mencionado previamente). 3) Excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables (que también incide en el primer factor). 4) Incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad (y ello vendría a ser un efecto de los factores anteriores). Alejandro Foxley (2012) *La Trampa del Ingreso Medio. El Desafío de esta Década para América Latina*. CIEPLAN. Chile.

pero lejos de ganar estabilidad política, los países viven crecientes demandas y protestas sociales que devienen en movilizaciones cada vez más masivas, con una sociedad civil más exigente y un sistema político cada vez más desprestigiado. Y ello resulta del hecho que reducir pobreza no implica la reducción de desigualdades en sus distintas dimensiones y las inseguridades económicas siguen amenazando a las familias.³

De modo que, la ausencia de cohesión social en las sociedades latinoamericanas explica la desafección y desconfianza en las instituciones políticas, siendo responsable de una baja calidad de la democracia.

Hemos sido convocados a este encuentro para reforzar la necesidad de reflexionar estratégicamente los vínculos de la Unión Europea con América Latina. Tal como nos los recuerda el documento de convocatoria, la cohesión social -sello que debiera articular las relaciones de identidad entre ambas regiones- ha ganado terreno en el discurso latinoamericano y es un legado europeo. Como se ha señalado previamente, las preocupaciones por el funcionamiento de la economía y por la inestabilidad política han llevado a los gobiernos a interrogarse sobre la problemática social de sus respectivos países, en que, tanto más que la pobreza, es la desigualdad la acompañante persistente.

Esta preocupación ha estado presente en recientes años en encuentros latino e iberoamericanos que, con la participación de todos los países de la región, han comenzado a suscribir planteamientos que priorizan la cohesión social.

Cabe destacar al respecto, la reunión correspondiente al XXXI Período de Sesiones de CEPAL realizada el 2006 en Uruguay, en la que se insta a generar sociedades más cohesionadas, destacando CEPAL la urgencia de instalar una protección social basada en derechos para enfocar la pobreza y desigualdades latinoamericanas.

Planteamiento que retoman y refuerzan posteriores encuentros regionales encaminados a definir estrategias de cohesión para América Latina. Entre éstas, resalta la Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social de 2007. Definiendo como su objetivo la obtención de sociedades más inclusivas, esta Cumbre realizada en Santiago de Chile contó con la participación de todos los países latinoamericanos, sumados España y Portugal. En esta reunión se priorizan políticas públicas en las áreas sociales, laborales, productivas y de empleo. Por primera vez en una reunión de este tipo, a la que asisten jefes de gobierno, se ponen en entredicho los planteamientos del Consenso de Washington y la cohesión social deviene en un compromiso explícito regional, registrado por la Declaración de Santiago. Tal Declaración llevaría a que el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, afirmara que “constituye el resultado de la Cumbre con más cosechas en diecisiete años”.⁴

³ Como se deduce de los contenidos que están presentes de manera recurrente en las variadas protestas ciudadanas, el reclamo contra la desigualdad adquiere distintas formas: por el término de las discriminaciones y privilegios; por mejoras salariales y de condiciones laborales; por el fin de las colusiones de precios y endeudamiento privado; por exigencias de calidad en las prestaciones de servicios; por los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas o de las diversas orientaciones sexuales; por soluciones ante la inseguridad y la violencia.

⁴ www.segib.org

Recientemente, surge un impulso internacional importante en esta dirección, con la propuesta de Piso de Protección Social aprobada en 2011 por el sistema de Naciones Unidas y que se recoge en un informe que, coordinado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), fue liderado por la actual presidente de Chile, Michelle Bachelet.⁵

Sin embargo, hay que reconocer que este compromiso tiene más de retórica que de acciones efectivas en los países y que las intenciones declaradas de los gobernantes no logran materializarse en la mayor parte de los casos, como lo evidencia la persistencia de la desigualdad, si bien la menor pobreza en la región.

Sin duda hay distintas explicaciones y las resistencias de los grupos de poder -sean éstos económicos, políticos o sociales- son parte de los mayores obstáculos para avanzar hacia sociedades cohesionadas, con posturas valóricas hegemónicas que naturalizan la desigualdad y desestiman políticas distributivas.

También lo son las inadecuadas decisiones y las malas prácticas. Por lo mismo, no hay que subvalorar el papel que juega la ausencia de conocimientos e información documentada de la realidad de las respectivas sociedades y de los principales factores que subyacen a los fenómenos de desigualdad que, de manera multidimensional, segregan -en mayor o menor medida- a las sociedades latinoamericanas. Sin este conocimiento y sin adecuada información son comprensibles las malas decisiones y las prácticas equivocadas que se traducen en políticas públicas ineficaces.

Haciéndome cargo de lo último, esta ponencia intenta examinar la realidad social de América Latina identificando algunas tendencias que son generales y que constituyen los retos de cohesión social comunes a toda la región, pero en el entendido que el nuestro es un continente heterogéneo y que se requieren singularizar estrategias de acción consistentes con la especificidad de cada país o grupo de países similares.

I. La estratificada realidad social de América Latina

La pobreza ya no es la situación dominante en parte importante de los países latinoamericanos y la tendencia a su reducción ha sido sostenida en esta última década, por contraste con el agravamiento y estancamiento que evidenciaron los estratos pobres durante las dos décadas precedentes.

Este hecho, junto con el modesto pero constante aumento del producto interno bruto de gran parte de los países de la región, ha llevado a que varios organismos internacionales sostengan que América Latina, además de ingresar a la liga de países de renta media, está transitando hacia la conformación de sociedades de clases medias.

Sin embargo, una mirada más profunda a la realidad latinoamericana muestra un escenario

⁵ ILO (2011) *The Social Protection Floor*. Geneva.

que difiere de tales afirmaciones. Un escenario de discontinuidades en el crecimiento⁶ y en el que transitan estratos de pobreza hacia nuevos estratos sociales que, no siendo pobres, viven fragilidades económicas que los hacen altamente vulnerables a los riesgos, sean éstos de origen nacional o internacionales. Estos sectores sociales emergentes, denominados equívocamente como “nuevas capas medias”, constituyen la realidad social más masiva de la región.

Con información comparable de dieciocho países de América Latina tenemos que, del total de la población latinoamericana, un 30.1% corresponde a estratos de pobreza, mientras que el 37.9% de la población son estratos sociales no pobres, pero vulnerables. Este 68% del total de la población de América Latina que vive pobreza y vulnerabilidades, convive con un 29.9% de sectores medios propiamente tales, con mayores seguridades económicas, y con un reducido 2.1% de estratos ricos, los de mayores ingresos de las sociedades latinoamericanas.⁷

El punto en cuestión es que, en efecto, se está reduciendo la pobreza, pero América Latina, (con un par de países como excepción, Uruguay y Argentina) no está consolidando sectores medios, ni sociedades seguras. Más bien, estamos en presencia de sociedades precarias.

Cabe preguntarse cuáles son las posibles explicaciones de este fenómeno. Si se está creciendo y reduciendo pobreza, ¿por qué el resultado son sociedades económicamente inseguras, precarias?. Y el análisis de los estratos sociales revela que es la desigualdad la que marca sus comportamientos y relaciones.

Desigualdades persistentes que, radicadas en la esfera laboral y en un segmentado sistema educacional que segrega a la población por sus condiciones de origen, se manifiestan en las brechas distributivas que distancian a los hogares y a los trabajadores según su origen socioeconómico, y que se agravan por condiciones de género, edad y ruralidad.

En relación a la esfera laboral, aun cuando América Latina tiene en general una baja tasa de participación, ella se distribuye desigualmente según pertenencia a estratos sociales, siendo considerablemente mayor la participación laboral y el empleo en los estratos medios, pero sobre todo, en los estratos altos.

Algo similar ocurre con la calidad del trabajo en una región con alta informalidad que tiende a concentrarse en los estratos pobres y vulnerables. Aún en aquellos países que han avanzado en la formalización del empleo, todavía se registra hasta un tercio de trabajadores informales que, en su mayoría, proviene de los estratos de menores ingresos. Asimismo, el comportamiento de la seguridad social sigue siendo deficitario para una proporción importante de trabajadores y, como es esperable, afecta principalmente a los trabajadores

⁶ Como se reporta en un reciente informe, en 2013 la región registró un crecimiento modesto de 2.6%, contrastando con el 3.1% del 2012, desaceleración que comenzó el 2011, pero con diferentes ritmos entre países: crecieron más del 5% Paraguay, Panamá, Bolivia y Perú; entre 4% y 5% Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua y Uruguay; y bajo crecimiento en Brasil (2.4%), México y República Dominicana, ambos 1.3% (CEPAL (2013) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. www.eclac.org)

⁷ Ver cuadro 1. *Estratificación Social en América Latina*.

más vulnerables y cuya trayectoria laboral precaria se refleja en su situación previsional al término de su vida laboral activa.

Y en todos estos factores asociados a la calidad del trabajo, la condición de género y la edad son un agravante, siendo las mujeres y los jóvenes los que presentan menor inserción laboral, mayor tasa de desempleo y salarios más reducidos.⁸

Pero donde la desigualdad adquiere mayor visibilidad es en las brechas de ingresos de los hogares y salariales. Importa destacar que, siendo ofensivamente alta la brecha entre los estratos pobres y ricos, existe una generalizada desigualdad de ingresos y salarios entre todos los estratos sociales y los estratos más ricos de los países latinoamericanos. Lo que revela el fenómeno de la alta concentración del ingreso en la región.

Es así que, entre los sectores altos de la sociedad y los estratos pobres la distancia en los ingresos per cápita del hogar es de 36.3 veces y pasa a ser de 13.4 veces entre los estratos no pobres vulnerables y los estratos altos. Si nos remitimos a las remuneraciones del trabajo, las brechas entre los trabajadores de estratos pobres y altos en sus salarios por hora es de 13.1 veces, así como es de 8.5 veces entre los trabajadores no pobres vulnerables y los estratos altos.

Y si tomamos a los estratos medios en relación a los estratos ricos, resulta que las brechas en sus ingresos familiares es de 4.7 veces, la misma brecha que en los países de la OCDE tienen las familias de menores ingresos con las de altos ingresos. Y esta brecha superior a las 4 veces se repite en los salarios por hora que perciben los trabajadores de estratos medios y ricos.⁹

En la base de esta realidad laboral y de ingresos se encuentra una situación educacional segregada, en que la estratificación social determina los accesos a la educación y la calidad educacional a la que se accede.

Habiéndose universalizado la educación primaria en toda América Latina, persisten algunas dificultades de escolaridad en la educación secundaria, pero sobre todo en la educación inicial o preescolar, así como en la educación superior. Accesos que se distribuyen desigualmente según origen socioeconómico.¹⁰

Estas desigualdades son las que explican que el crecimiento de la región no pueda lograr una superación sostenible de la pobreza y que la reducción estadística de ella esté asociada a la construcción de sociedades con grandes vulnerabilidades, con el incremento de sectores sociales que habiendo superado los umbrales de sus necesidades básicas, experimentan indefensiones propias de la precariedad económica. Ésta es, por lejos, la peor de las trampas de los países de renta media.

⁸ Ver cuadro 2. *Rasgos del Trabajo por Estratos Sociales en América Latina*.

⁹ Ver cuadro 3. *Brecha Ingresos Familiares en América Latina*; y cuadro 4. *Brecha Salarios por Hora en América Latina*.

¹⁰ Ver cuadro 5. *Cobertura Escolar por Estratos Sociales en América Latina*; y cuadro 6. *Cobertura Escolar por Niveles de Enseñanza según Grupo de Países de la Tipología*.

II. Tipología de países en una América Latina diversa

La presentación de los datos agregados de América Latina, si bien exhibe de manera gruesa una realidad regional distintiva, esconde las heterogéneas situaciones de la región.

Considerando los pesos relativos de los estratos sociales y sus relaciones es posible construir una tipología que identifica cuatro grupos de países que, de acuerdo al grado de extensión o accesibilidad de derechos sociales, se mueven entre la exclusión y la integración, si bien desigual¹¹. El Grupo I y el Grupo IV de países son los que están en las posiciones más extremas en la díada integración-exclusión, mientras el Grupo II y el Grupo III se ubican en situaciones intermedias.

Desde los países del Grupo I con baja pobreza e importantes sectores medios, hasta los países del Grupo IV con niveles excesivamente altos de pobreza e incipientes estratos medios, todos los países de la tipología -aún cuando difieren en los grados de acceso a derechos sociales- tienen en común una conformación social marcada por las desigualdades, de mayor o menor intensidad dependiendo de los países.

En especial destaca el segundo grupo, con nueve países, siendo el más representativo de la realidad social latinoamericana, con una pobreza que sigue siendo importante (si bien por debajo de su expresión regional) y con capas medias en creciente formación, pero en su mayor parte vulnerables. Este segundo grupo de países es el que mejor representa la vulnerabilidad social de América Latina.

Existe un correlato en la tipología de países entre los pesos relativos de estratos pobres, vulnerables y medios con los niveles de educación alcanzados en las respectivas sociedades, con el peso de la informalidad en el mundo laboral, con las coberturas de seguridad social de los trabajadores, y con la expresión urbana y rural de la estratificación social.

Pero, así como existe en esta tipología una correspondencia entre niveles de integración-exclusión con los niveles de acceso a derechos sociales, también se advierte con nitidez la no correspondencia entre los niveles de pobreza y desigualdad, siendo dos fenómenos que cohabitan de maneras distintas en todos los países.

No obstante las diferencias entre los países agrupados en la tipología, se mantienen en común las determinaciones que pesan en la estratificación social, en que factores tales como el origen socioeconómico, la condición de género, la edad, el lugar donde se nace, educa y trabaja, siguen siendo causales de desigualdades que recorren transversalmente a todas las sociedades latinoamericanas.

Es decir, la accesibilidad a derechos sociales marca el grado de integración-exclusión alcanzado y diferencia a los distintos tipos de países, pero las brechas de ingresos entre estratos (que se agravan por condiciones de género y etarias) están presentes en todos los

¹¹ Ver Tipología de Países en América Latina. Grupo I, Grupo II, Grupo III y Grupo IV.

países, en mayor o menor grado.

Cuestión que revela que en América Latina se transita de la exclusión a la integración social, pero de manera desigual y, por tanto, que el desarrollo inclusivo es un reto pendiente de todas las sociedades en los dieciocho países analizados.

Aún en el caso del país con menor nivel de desigualdad distributiva de América Latina, como es Uruguay y que integra el Grupo I de la tipología, su desigualdad es alta comparada con los países que integran la OCDE. Y en ese mismo Grupo I está incluido Chile que, si bien comparte con Uruguay altos niveles de satisfacción de derechos, por contraste presenta niveles medio-altos de desigualdad de América Latina.¹²

Es notorio el peso de la ruralidad en la exclusión de derechos, así como se evidencia una relación entre los procesos de urbanización, la velocidad de reducción de la pobreza y el mayor acceso a derechos. La tipología recoge esta realidad: los Grupos I y II son los países más urbanizados y tienen mayores grados de integración social y, por otra parte, los países de los Grupos III y IV son los que cuentan con mayor proporción de población rural y tienen más altos niveles de exclusión.

Es interesante destacar que, en aquellos países en que se da una combinación de baja pobreza y mayor magnitud de estratos medios consolidados, la desigualdad es menor que en los restantes países, como lo ejemplifican Uruguay y Argentina, los dos únicos países de América Latina en esta situación.

A la inversa, la combinación de muy alta pobreza y casi inexistentes sectores medios consolidados se da con altos niveles de desigualdad, como es el caso de los tres países que integran el Grupo IV de la tipología, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

No obstante estas diferenciaciones entre grupos de países que integran la tipología, destaca la transversalidad de las desigualdades de género que, por la manera en que se manifiesta en toda la región, pareciera responder a patrones culturales que resisten las transformaciones socioeconómicas y, por lo mismo, de más difícil remoción. Las discriminaciones de género no han sido asumidas por las políticas públicas de los países que, salvo excepciones, no consideran la atención temprana de la infancia como un rol de los Estados y siguen delegando en las madres las tareas domésticas y de crianza que restan a las mujeres del mercado laboral y de su autonomía.

Asimismo, también se extiende un fenómeno nuevo en la juventud que, aún si es más agudo en aquellos países con mayores niveles de exclusión (Grupos III y IV), también está presente de manera importante en países con más avanzados procesos de integración social desigual (Grupos I y II). Es el fenómeno de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “jóvenes nini”) y que se produce no obstante el incremento de la tasa de escolaridad en todos los países. Estos jóvenes nini conforman aproximadamente un quinto de la población juvenil de América Latina y llegan a ser un cuarto de la juventud en países

¹² Ver cuadro 7. *Brechas de Ingresos entre Distintos Estratos Sociales. Grupo I (Argentina, Chile, Uruguay).*

del Grupo IV.¹³

Finalmente, es importante destacar el vínculo que aparece entre mayor integración social y urbanización, con los procesos de envejecimiento de las sociedades. Los países que integran el Grupo I de la tipología tienen un nivel de longevidad comparable a los países desarrollados y le siguen cercanamente los países del Grupo II. Estos cambios en los perfiles demográficos, si bien presentes como tendencia en toda América Latina y necesarios de considerar por los impactos en los sistemas de salud y de pensiones, son todavía incipientes en los países del Grupo IV y algo más avanzados en el Grupo III.

III. Retos de cohesión social

A diferencia de lo sostenido por estudios recientes, este análisis de estratificación social lleva a concluir que América Latina no está transitando de región de ingresos medios a región de clases medias, sino a sociedades marcadas por sus inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan a los ciudadanos.

El éxito en la reducción de la pobreza de esta última década es, precisamente, lo que permite visibilizar el problema estructural de la desigualdad en América Latina, la que aparece como gran reto pendiente.

En otras palabras, las desigualdades no han permitido que el crecimiento económico sirva para salir de la pobreza y consolidar condiciones económicas seguras en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas.

Las protestas sociales de los últimos años son reveladoras de un estado de malestar en numerosos países, particularmente en aquellos que están siendo más eficaces en reducir la pobreza y donde aumentan las nuevas capas medias vulnerables¹⁴. Movilizaciones sociales protagonizadas por una ciudadanía que, habiendo dejado atrás la pobreza, ha desarrollado expectativas de inclusión que chocan con una realidad limitante de precariedad económica. Pero no sólo los nuevos estratos medios vulnerables, sino también estratos medios más consolidados que, a pesar de sus mayores seguridades económicas, se confrontan a barreras para acceder a una prometida sociedad de oportunidades que, según constatan cotidianamente, sigue siendo patrimonio de una reducida elite socioeconómica que disfruta de las mejores oportunidades y calidades de vida.

La magnitud del malestar, que difiere en cada país según las características de su sociedad, no es explicable en la ausencia de mejorías en el bienestar relativo alcanzado por los hogares, sino en su desigual distribución por razones de origen (socioeconómico, étnico y de género), al margen de los esfuerzos y méritos, lo que además de frustrar expectativas, es sentido como un engaño a la oferta de los gobiernos de una movilidad social vinculada a la

¹³ Ver cuadro 8. *Jóvenes NINI (NI estudian NI trabajan) según Grupo de Países de la Tipología en América Latina*

¹⁴ El primero en dar la voz de alerta fue Chile en 2011 con las movilizaciones estudiantiles, seguidas de otras protestas sociales a partir de esas fechas. Colombia y México se suman al poco tiempo, luego Argentina y, más recientemente, Venezuela.

educación y al crecimiento.

Esto contribuye a aumentar la desconfianza en las instituciones políticas¹⁵ y al descrédito de ciertas supuestas verdades incuestionables que han dominado las políticas públicas, como la tesis del “chorreo” del crecimiento económico y las bondades del Estado subsidiario.

Nace una nueva subjetividad que es resultado, entonces, de haberse alterado el patrón de relaciones históricas que tuvo el continente, relaciones sociales fundadas en una desigualdad “naturalizada”. Fenómeno que es más marcado cuanto más se avanza en superar la pobreza y se transita hacia la anhelada pertenencia a capas medias, para constatar, una vez que se llega, el alejamiento de las esperadas oportunidades.

Pierde sustento la creencia de una desigualdad fruto del orden natural de las cosas y empieza a ganar terreno la percepción de que las desigualdades son el resultado de la manera en que se genera y reproduce el poder en la economía, en la política y en la sociedad.

De modo que, no sólo las realidades objetivas, sino también subjetivas, son la base para una nueva estrategia posible en América Latina que haga de la desigualdad el desafío a vencer y de la cohesión social la meta a lograr.

El reto de hoy es pasar, entonces, de una nueva retórica que ha permitido legitimar el valor de la cohesión social, hacia la construcción de políticas que hagan posible hacer de ella una realidad concreta para millones de ciudadanos de esta región. Y en ese contexto, el papel de la Unión Europea puede ser decisivo puesto que ha implementado distintos modelos de Estados de Bienestar y afrontado redefiniciones y readecuaciones de los mismos antes y durante la crisis, sin renunciar a ellos.

En la búsqueda de cohesión para América Latina es posible identificar tres ejes gruesos de cambios:

a) El primer eje o reto de cohesión social es la construcción de un Sistema de Protección Social fundado en derechos como mecanismo para abordar las desigualdades.

Es a partir de una ciudadanía titular de derechos que se pueden construir sociedades inclusivas en América Latina, atendido a que los derechos son iguales para todos y que no pueden seguir promoviéndose, como ocurre, políticas para pobres (en realidad, para parte de ellos) y políticas para el resto de la sociedad que han provocado las segregaciones que segmentan a nuestras sociedades.

¹⁵ De todas las instituciones, los partidos políticos son los que cuentan con menor confianza de los ciudadanos, seguida del parlamento, según se recoge en numerosas encuestas de opinión nacionales y en la encuesta regional Latinobarómetro 2011, aplicada en 18 países latinoamericanos. En dicha encuesta, además, se recoge la opinión de que la democracia está en deuda por la corrupción, en primer lugar, y por la injusticia social, en segundo lugar (www.Latinobarometro.org).

Con esta perspectiva universalista de una protección social que le habla al conjunto de la sociedad se construye una identidad societaria actualmente inexistente, creando las bases para formular proyectos que puedan ser asumidos colectivamente, revalorizando la cooperación y la solidaridad sin las cuales es imposible avanzar en cohesión social.

Los actuales marcos restrictivos en que operan los llamados Programas de Transferencias Condicionadas para los estratos más pobres impiden que la protección social resuelva la problemática de estos segmentos en su totalidad, por límites en las coberturas, pero además, porque las transferencias monetarias y las prestaciones de servicios sociales son insuficientes y de baja calidad.

Sistemas de protección social que, debiendo cubrir el ciclo vital de las personas de manera integral, tienen en la actualidad evidentes espacios de indefensión que se hacen visibles, como hemos visto previamente, en la primera infancia, en la juventud, en la desprotección de los trabajadores y en la débil protección de los adulto mayores.

Pero no sólo etapas del ciclo vital desprotegidas, sino redes de protección social que no articulan de manera consistente políticas sociales y laborales, siendo las políticas sociales compensatorias de las desigualdades que se viven en el mercado laboral. En tanto las dimensiones de la calidad del trabajo y de las relaciones laborales estén fuera de las agendas de protección social y no se integren en un mismo Sistema de Protección Social, no habrá condiciones para abordar las desigualdades que las políticas sociales intentan compensar parcialmente, ni habrá posibilidades para que prosperen las dimensiones contributivas de la protección social.

2) *El segundo eje o reto de cohesión social* es la necesidad de impulsar una agenda por la igualdad de las mujeres.

En todas las áreas de desigualdad, la condición de género está presente como una dimensión transversal y permanente de asimetría. La desigualdad de género, que se superpone a las restantes formas de desigualdad, implica que algo más de la mitad de la población latinoamericana tiene una ciudadanía de segunda, con todo lo que ello implica de freno al desarrollo económico, de límites a la convivencia y de obstáculo a la construcción de identidades y sentido de comunidad en nuestras sociedades.

Las estrategias nacionales por superar las desigualdades son una parte de la solución para abordar las inequidades que afectan a las mujeres, pero insuficientes si no se enfrentan las singularidades de las desigualdades de género. Y ello pasa por romper -con iniciativas programáticas y legislativas- las desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales que han naturalizado la subordinación de las mujeres en todos los países latinoamericanos.

La experiencias europeas en la materia pueden ser aleccionadoras con los avances que han logrado con legislaciones de cuotas o estrategias de acciones afirmativas en las esferas de la economía y la política; con los avance en materia de protección de infancia y derechos de parentalidad que permiten la inserción laboral de las mujeres y su mayor autonomía respecto de las tareas domésticas y de crianza, entre las más importantes iniciativas.

3) Y, finalmente, el tercer reto es el de la sustentabilidad institucional, política y fiscal de la cohesión social.

Si bien se ha producido una normalización de la vida política democrática en América Latina, con gobiernos que culminan sus períodos presidenciales y con parlamentos electos democráticamente y, al mismo tiempo, se ha extendido una profesionalización de la función pública y el aprendizaje transversal de manejo fiscal, lo cierto es que todavía no existe una institucionalidad tal de las políticas de protección social, ni el espacio fiscal, que aseguren su progresión en el tiempo

Respecto del primero, si bien hay avances disímiles de procesos de descentralización y regionalización en América Latina, éstos son todavía insuficientes. Cómo combinar adecuadamente políticas e inversiones centralizadas, con políticas e inversiones descentralizadas es crucial, especialmente, en los ámbitos de la provisión de servicios sociales, así como en actividades de fomento productivo y emprendimiento.

Para dar un salto en el reto de la igualdad es condición buscar, al interior de los países, los acuerdos políticos y sociales que lo hagan posible. No habrá avances si no se pacta, social y políticamente, el modelo institucional y de solidaridad que los pueda sustentar. Sin duda esto tiene costos, pues redistribuir poder, conocimiento, información y recursos, significa desconcentrarlo y socializarlo. Ello sólo es factible con acuerdos y pactos, institucionalizados a través de normas obligatorias que terminen por construir, a partir de sus prácticas, nuevas relaciones en la sociedad y una cultura de mayor igualdad. Los debates sobre nuevas constituciones, reformas a los sistemas electorales y de régimen político, así como iniciativas de asociatividad y fortalecimiento de la sociedad civil, son parte de estas tareas futuras.

Pero eso no basta. Se requiere, a su vez, darle sostenibilidad fiscal a la cohesión social.

Hay evidencia suficiente de que la intervención directa del Estado mediante transferencias monetarias y con un determinado peso y estructura tributarias, tienen incidencia decisiva en la distribución del ingreso. Si se analiza lo que ocurre con los países de la OCDE y se compara con los de América Latina, resulta que, mientras en los primeros existen variaciones importantes en las brechas distributivas antes y después de transferencias e impuestos, en el caso latinoamericano casi no hay diferencias entre antes y después.¹⁶

Abordar la fiscalidad en estas propuestas conclusivas no implica un planteamiento técnico en la materia, ni de expertos fiscales o especialistas en tributación, sino hacer presente el papel que debe jugar la política fiscal para la cohesión social en una región sacudida por la pobreza y desigualdades.

Hay que alterar la ecuación con la cual se discute la política fiscal y se diseñan las prioridades programáticas en América Latina. A diferencia de lo que ocurre habitualmente,

¹⁶ El coeficiente de Gini en la OCDE antes de transferencias e impuestos es de 0.45 y pasa a ser 0.31 luego de la acción redistributiva del Estado, variación que no se produce en América Latina. Ejemplos citados en CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad*.

en que la política fiscal define el alcance de las políticas públicas, de lo que se trata es invertir esta concepción y que los debates sobre el tipo de sociedad que se quiere sean los que determinen cuál es el marco fiscal requerido. Por lo mismo, este no es un debate técnico, sino político, de estrategias de desarrollo.

Y, al respecto, hay que tener en consideración las dos dimensiones de la fiscalidad: por un lado, los recursos o disponibilidades fiscales para acometer las políticas de cohesión social y, por otro, el uso, orientación y destinación de tales recursos. Es decir, por una parte, contar con una carga tributaria suficiente y una composición tributaria progresiva, y por otra, asegurar que la destinación de los recursos recaudados tengan a su vez impactos progresivos.

La cohesión social no es un programa de gobierno, sino un proyecto de sociedad dirimido democráticamente, lo que supone sistemas de protección social institucionalizados con políticas explícitas de derechos garantizados, con financiamientos asegurados, no sujetos a los vaivenes de la economía, ni a voluntades políticas circunstanciales, ni a la racionalidad puramente técnica. En eso consiste un pacto político y fiscal por la cohesión social.

Respondiendo a esta lógica, las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina tienen que tener una visión de largo plazo, estratégica, y no sumarse al modelo de asistencia técnica que está presente en otros canales de cooperación y que, de manera horizontal, practican entre sí los propios países latinoamericanos. La relación estratégica que se juega en el modelo de cooperación Unión Europea-América Latina es, precisamente, el fundamento de la cohesión social como eje de las políticas públicas.

Cuadro 1
ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

<i>PAISES</i>	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg.económ.	Estratos altos
<i>Argentina</i>	4,2	6,6	10,8	31,4	54,4	3,4
<i>Bolivia</i>	12,3	13,8	26,1	44,6	28,7	0,6
<i>Brasil</i>	12,6	11,9	24,5	37,3	34,8	3,4
<i>Chile</i>	2,9	7,0	9,9	40,5	44,0	5,6
<i>Colombia</i>	12,7	13,0	25,6	37,5	33,2	3,7
<i>Costa Rica</i>	8,1	11,5	19,6	39,7	37,2	3,4
<i>Ecuador</i>	13,6	16,0	29,5	43,0	26,6	0,9
<i>El Salvador</i>	22,0	19,8	41,7	41,1	16,8	0,4
<i>Guatemala</i>	41,1	22,0	63,1	27,4	9,0	0,5
<i>Honduras</i>	37,4	19,0	56,4	29,9	12,8	0,8
<i>México</i>	12,5	15,4	28,0	44,2	26,4	1,4
<i>Nicaragua</i>	36,2	22,2	58,4	32,5	8,8	0,4
<i>Panamá</i>	11,6	9,6	21,2	36,1	38,9	3,7
<i>Paraguay</i>	18,4	14,3	32,8	40,5	25,5	1,3
<i>Perú</i>	11,9	12,3	24,2	40,0	34,3	1,5
<i>R.Dominic.</i>	14,0	19,4	33,3	42,3	23,2	1,1
<i>Uruguay</i>	2,6	5,4	8,1	26,4	60,2	5,4
<i>Venezuela</i>	12,4	16,6	29,0	47,7	23,1	0,2
<i>Am.Latina</i>	15,9	14,2	30,1	37,9	29,9	2,1

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 2
RASGOS DEL TRABAJO POR ESTRATOS
EN AMÉRICA LATINA

	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg.económ.	Estratos altos	América Latina
Tasa Participación Laboral	40,5	44,4	42,6	52,6	63,1	69,6	53,7
Tasa de Empleo	35,5	40,9	38,5	49,7	61,3	68,6	50,9
Horas trabajadas semana	35,9	40,6	38,4	43,7	45,1	45,7	42,8
Salario hora (dól. PPA)	us\$1,6	us\$ 2,1	us\$ 1,8	us\$ 3,0	us\$ 5,9	us\$24,7	us\$4,4
Trabajadores Infomales	83,6	70,8	77,0	56,4	36,6	21,1	54,7
Trabajadores con Contrato	22,7	33,6	28,2	51,4	71,3	81,3	49,3
Trabaj. Derecho a Pensión	20,6	33,8	27,9	50,6	69,7	81,3	51,8

Cuadro 3
BRECHA INGRESOS HOGAR PER CÁPITA (dólares PPA)
EN AMÉRICA LATINA

	Estratos Vulnerables	Estratos Medios	Estratos Altos
Estrato Pobreza	2,7 veces	7,6 veces	36,3 veces
Estratos Vulnerables		2,8 veces	13,4 veces
Estratos Medios			4,7 veces

Cuadro 4
BRECHA SALARIOS POR HORA (dólares PPA)
EN AMÉRICA LATINA

	Estratos Vulnerables	Estratos Medios	Estratos Altos
Estrato Pobreza	1,7 veces	3,3 veces	13,1
Estratos Vulnerables		2,0 veces	8,5 veces
Estratos Medios			4,2 veces

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 5
COBERTURA ESCOLAR POR ESTRATOS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA

	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg.económ.	Estratos altos	TOTAL
6 - 12 Años	95,0	97,1	95,9	97,7	98,3	98,5	97,1
13 - 17 Años	74,8	79,7	77,2	85,5	88,9	91,5	82,5
18 - 23 Años	26,4	29,1	27,8	33,9	51,2	69,1	38,4

Cuadro 6
COBERTURA ESCOLAR POR NIVELES DE ENSEÑANZA
GRUPO DE PAÍSES SEGÚN TIPOLOGÍA

NIVELES DE ENSEÑANZA GRUPO I	ARGENTINA	CHILE	URUGUAY
0 - 3 años de edad	11,5	26,0	94,7
4 - 5 años de edad	86,5	84,3	96,2
6 - 12 años de edad	99,3	99,3	98,3
13 - 17 años de edad	90,7	94,8	85,9
18 - 23 años de edad	48,1	46,5	47,2

NIVELES DE ENSEÑANZA GRUPO II	BRASIL	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
0 - 3 años de edad	20,7	30,1	33,6	51,4
4 - 5 años de edad	77,2	61,9	90,6	86,6
6 - 12 años de edad	98,5	96,2	97,8	98,8
13 - 17 años de edad	89,1	82,2	75,7	84,4
18 - 23 años de edad	30,9	33,1	32,5	38,9

NIVELES DE ENSEÑANZA	GRUPO III Rep. Dominic.	GRUPO IV Guatemala
0 - 3 años de edad	<i>s/inf.</i>	1,2
4 - 5 años de edad	65,6	34,2
6 - 12 años de edad	97,5	91,7
13 - 17 años de edad	89,8	65,9
18 - 23 años de edad	47,1	24,1

Clarisa Hardy (2014) op.cit

TIPOLOGÍA DE PAÍSES EN AMERICA LATINA GRUPO I y GRUPO II

GRUPO I								
PAÍSES DE BAJA POBREZA E IMPORTANTES SECTORES MEDIOS								
	SECTORES POBREZA			SECTORES MEDIOS			RANKING DE BRECHAS	
	TOTAL	Pobreza	Pobreza	TOTAL	No Pobres	Sect. Medios	Ingresos	Ingresos
	Pobreza	Extrema	Moderada	Sect. Medios	Vulnerables	Seg. Económ	Familiares	Salariales
<i>Uruguay</i>	8,1	2,6	5,4	86,5	26,4	60,2	2°	2°
<i>Argentina</i>	10,8	4,2	6,6	85,9	33,4	54,4	3°	1°
<i>Chile</i>	9,9	2,9	7,0	84,5	40,5	44,0	11°	6°

GRUPO II								
PAÍSES DE POBREZA MEDIA Y EMERGENTES SECTORES MEDIOS								
	SECTORES POBREZA			SECTORES MEDIOS			RANKING	
	TOTAL	Pobreza	Pobreza	TOTAL	No Pobres	Sect. Medios	Ingresos	Ingresos
	Pobreza	Extrema	Moderada	Sect. Medios	Vulnerables	Seg. Económ	Familiares	Salariales
<i>Costa Rica</i>	19,6	8,1	11,5	76,9	39,7	37,2	9°	4°
<i>Panamá</i>	21,2	11,6	9,6	75,0	36,1	38,9	12°	8°
<i>Perú</i>	24,2	11,9	12,3	74,3	40,0	34,3	6°	10°
<i>Brasil</i>	24,5	12,6	11,9	72,0	37,3	34,8	13°	14°
<i>Colombia</i>	25,6	12,7	13,0	70,6	37,5	33,2	14°	12°
<i>Bolivia</i>	26,1	12,3	13,8	73,3	44,6	28,7	4°	9°
<i>México</i>	28,0	12,5	15,4	70,6	44,2	26,4	10°	11°
<i>Venezuela</i>	29,0	12,4	16,6	70,8	47,7	23,1	s/d	s/d
<i>Ecuador</i>	29,5	13,6	16,0	69,6	43,0	26,6	8°	7°

Clarisa Hardy (2014) op.cit

TIPOLOGÍA DE PAÍSES EN AMÉRICA LATINA GRUPO III y GRUPO IV

GRUPO III								
PAÍSES DE ALTA POBREZA Y DÉBILES SECTORES MEDIOS								
	SECTORES POBREZA			SECTORES MEDIOS			RANKING	
	TOTAL Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	TOTAL Sect. Medios	No Pobres Vulnerables	Sect. Medios Seg. Económ	Ingresos Familiares	Ingresos Salariales
<i>Paraguay</i>	32,8	18,4	14,3	66,0	40,5	25,5	15°	15°
<i>R. Dominican</i>	33,3	14,0	19,4	65,6	42,3	23,2	5°	3°
<i>El Salvador</i>	41,7	22,0	19,8	57,9	41,1	16,8	1°	5°

GRUPO IV								
PAÍSES DE POBREZA EXCESIVA E INCIPIENTES SECTORES MEDIOS								
	SECTORES POBREZA			SECTORES MEDIOS			RANKING	
	TOTAL Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	TOTAL Sect. Medios	No Pobres Vulnerables	Sect. Medios Seg. Económ	Ingresos Familiares	Ingresos Salariales
<i>Honduras</i>	56,4	37,4	19,0	42,8	29,9	12,8	16°	17°
<i>Nicaragua</i>	58,4	36,2	22,2	41,2	32,5	8,8	7°	13°
<i>Guatemala</i>	63,1	41,0	22,0	36,4	27,4	9,0	17°	16°

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 7
BRECHAS DE INGRESOS
ENTRE DITINTOS ESTRATOS SOCIALES
GRUPO I

	ARGENTINA	CHILE	URUGUAY
Brecha Estrato Pobre - Rico			
Salario Hora	6,3	9,6	7,7
Remuneración Total	9,2	15,9	11,5
Ingreso Familiar Per Cápita	28,3	33,3	27,5
Ingreso Familiar Total	11,1	20,5	10,9
Brecha Estrato Vulnerable - Rico			
Salario Hora	4,1	6,9	5,5
Remuneración Total	4,5	8,5	6,3
Ingreso Familiar Per Cápita	10,6	13,5	11,3
Ingreso Familiar Total	4,7	9,1	5,7
Brecha Estrato Medio - Rico			
Salario Hora	2,3	4,0	2,9
Remuneración Total	2,4	4,2	2,9
Ingreso Familiar Per Cápita	3,7	4,8	3,6
Ingreso Familiar Total	2,4	4,0	2,6

	ARGENTINA	CHILE	URUGUAY
Brecha Estrato Pobre - Vulnerable			
Salario Hora	1,5	1,4	1,4
Remuneración Total	2,0	1,9	1,8
Ingreso Familiar Per Cápita	2,7	2,5	2,4
Ingreso Familiar Total	2,4	2,2	1,9
Brecha Estrato Pobre - Medio			
Salario Hora	2,7	2,4	2,7
Remuneración Total	3,8	3,8	3,9
Ingreso Familiar Per Cápita	7,7	6,9	7,7
Ingreso Familiar Total	4,7	5,2	4,3
Brecha Estrato Vulnerable-Medio			
Salario Hora	1,8	1,7	1,9
Remuneración Total	1,9	2,0	2,1
Ingreso Familiar Per Cápita	2,9	2,3	3,2
Ingreso Familiar Total	2,0	2,3	2,2

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 8
JOVENES NINI (Ni estudian Ni trabajan)
SEGÚN GRUPO DE PAÍSES DE LA TIPOLOGIA

GRUPO I	ARGENTINA	CHILE	URUGUAY
Estratos Pobreza			
% jóvenes NINI	30,9	34,8	40,3
Estratos Vulnerables			
% jóvenes NINI	22,0	26,7	22,4
Estratos Medios			
% jóvenes NINI	11,8	13,3	8,3
Estratos Altos			
% jóvenes NINI	1,7	5,0	3,1
Total Nacional			
% jóvenes NINI	18,0	20,6	15,3

GRUPO II	BRASIL	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
<i>Estratos Pobreza</i> % jóvenes NINI	31,9	32,8	36,2	17,1
<i>Estratos Vulnerables</i> % jóvenes NINI	19,1	22,4	22,6	17,2
<i>Estratos Medios</i> % jóvenes NINI	9,3	10,3	10,6	11,9
<i>Estratos Altos</i> % jóvenes NINI	8,3	11,1	7,9	16,0
<i>Total Nacional</i> % jóvenes NINI	19,1	22,6	22,6	15,3

	GRUPO III Rep. Dominicana	GRUPO IV Guatemala
<i>Estratos Pobreza</i> % jóvenes NINI	29,4	31,1
<i>Estratos Vulnerables</i> % jóvenes NINI	18,9	18,4
<i>Estratos Medios</i> % jóvenes NINI	10,7	12,3
<i>Estratos Altos</i> % jóvenes NINI	0,0	8,2
<i>Total Nacional</i> % jóvenes NINI	20,1	25,1

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

www.eurosocial-ii.eu