

Pobreza en pueblos indígenas en América Latina

Miguel Carrera Troyano y José Ignacio Antón Pérez

Universidad de Salamanca

Carrera Troyano, Miguel y José Ignacio Antón Pérez (2009). Pobreza en pueblos indígenas en América Latina.

El trabajo ofrece una revisión de literatura sobre la evolución de la pobreza indígena en América Latina. Comienza con un primer epígrafe que contextualiza la pobreza indígena dentro de la evolución de la pobreza en América Latina, llamando la atención sobre las opciones y limitaciones existentes para su medida. A continuación se presentan las principales explicaciones de su persistencia, para ofrecer, más adelante, los datos sobre la población indígena y su pobreza en América Latina, destacando los pequeños cambios experimentados en América Latina y las explicaciones de su persistencia. Se presta particular atención a la evolución de la pobreza en el marco de los cambios experimentados por las economías latinoamericanas en la globalización y por sus políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza y la desigualdad. El epígrafe quinto contextualiza las políticas a favor de los pueblos indígenas en el marco de la evolución de las políticas sociales desarrolladas en América Latina para combatir la pobreza y la desigualdad, poniendo de manifiesto las importantes limitaciones existentes. Finalmente, las conclusiones hacen balance de los limitados avances experimentados y apuntan las líneas sugeridas para una mayor eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza indígena.

[Pobreza / Medida de la pobreza / Indígenas / Estado de bienestar / Políticas sociales]

I. Introducción

Aunque durante años las cuestiones étnicas no eran un campo de interés de la Economía, hoy se puede afirmar que existe una creciente literatura sobre el tema dentro de este campo. De hecho, además del decisivo impulso al reconocimiento de los derechos indígenas a finales de los años 80 por parte de la Organización Internacional del Trabajo,¹ se ha realizado un gran esfuerzo en los últimos años para explorar la situación socio-económica de los pueblos indígenas en varios países latinoamericanos. En este contexto, particular interés tienen las obras colectivas compiladas por Patrinos y Psacharopoulos (1994), Hall y Patrinos (2006) y CEPAL (2006), que están dedicadas al estudio de las desventajas socio-económicas que sufren los grupos indígenas en América Latina, especialmente de aquellas relativas a la salud, a su educación y acumulación de capital humano y a su inserción en mercado de trabajo. Los países que han sido objeto de un mayor interés por parte de los académicos son aquellos donde los grupos indígenas representan una parte mayor de su población total (Bolivia, Ecuador, Perú, México y Guatemala), particularmente a la cuestión de la discriminación en los ingresos.²

¹ Principalmente el Convenio 169 de la OIT sobre "Pueblos indígenas y tribales en países independientes". No obstante, debe señalarse que la OIT comenzó sus trabajos para la integración de minorías étnicas e indígenas a mediados del siglo pasado.

² Aparte de los estudios mencionados más arriba pueden verse, entre otros, Villegas y Núñez (2005) sobre Bolivia, Gallardo (2006) sobre Ecuador y Ñopo, Saavedra y Torero (2007) sobre Perú.

El presente trabajo ofrece una breve revisión de literatura sobre la evolución de la pobreza indígena en América Latina. Comienza con un primer epígrafe que contextualiza la pobreza indígena dentro de la evolución de la pobreza en América Latina, llamando la atención sobre las opciones y limitaciones existentes para su medida, que está basada de forma casi exclusiva en encuestas de hogares. En el epígrafe segundo se presentan las principales explicaciones de su persistencia que, principalmente van a seguir una lógica individual o familiar para pasar, en el tercero, a los datos sobre la población indígena y su pobreza en América Latina, destacando los pequeños cambios experimentados en América Latina, con la excepción de Chile.

En el cuarto epígrafe se presta una particular atención a la evolución de la pobreza en el marco de los cambios experimentados por las economías latinoamericanas en la globalización y el consiguiente proceso de generación de ganadores y perdedores que, en su inmensa mayoría, ha dejado fuera a los pueblos indígenas. La discusión acerca del crecimiento “pro-pobre” ha tratado de aclarar hasta qué punto ha resultado inclusivo el crecimiento y, aunque hay debates metodológicos sin resolver, parece claro que muchos ciudadanos, y particularmente los indígenas, han quedado excluidos de los beneficios de la globalización. El epígrafe quinto contextualiza las políticas a favor de los pueblos indígenas en el marco de la evolución de las políticas sociales desarrolladas en América Latina para combatir la pobreza y la desigualdad, poniendo de manifiesto las importantes limitaciones existentes. Finalmente, el epígrafe de conclusiones hace balance de los limitados avances experimentados y apunta las líneas sugeridas para una mayor eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza indígena.

II. La medida de la pobreza y su evolución de la pobreza en América Latina

América Latina, tiene el dudoso constituir la región del globo con una distribución de la renta más inequitativa. Como ejemplo, basta decir que el diez por 100 más rico de la población concentra casi el 50 por 100 de la renta, mientras que el 10 por 100 de los ciudadanos más desfavorecidos apenas superan un 1 por 100. Por ello, a pesar de que los países de América Latina se encuentran en el grupo de renta media según la clasificación del Banco Mundial, y aunque los niveles de pobreza han disminuido ligeramente en los últimos años de bonanza, América Latina seguía teniendo 71 millones de indigentes en 2008 y 182 millones de pobres, según el *Panorama Social de América Latina 2008* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL).

La CEPAL utiliza un concepto absoluto de pobreza según el cual son indigentes aquellas personas con ingresos insuficientes para hacer frente a una canasta básica de bienes alimentarios (definida tomando en consideración los precios distintos en zonas rurales y urbanas así como los distintos hábitos de consumo en los diferentes países). A partir de esa *línea de indigencia* la CEPAL define una *línea de pobreza* agregando ésta la cantidad necesaria para hacer frente a necesidades básicas no alimentarias.³

³ Esta línea de pobreza se calcula en las zonas urbanas multiplicando por 2 la línea de indigencia y en las zonas rurales multiplicando por 1,75. En 2007, la línea de pobreza se situaba según países entre los 57 y 175 dólares en zonas urbanas y entre 39 y 101 en áreas rurales. La línea de indigencia tomaba valores entre 30 y 93 dólares en áreas urbanas y entre 23 y 58 en áreas rurales, véase CEPAL (2008), *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago, CEPAL, pp. 228-229.

Estas cifras globales de pobreza se aproximan mucho en valores absolutos a las de 1990 (93 y 200 millones de personas, respectivamente) como para considerar que se han obtenido resultados significativos en la reducción de la pobreza. De hecho, los datos muestran que uno de los peores años fue el 2002, por lo que no hay una tendencia clara de disminución de la pobreza, cuyos valores pueden repuntar con las subidas experimentadas por los precios de los alimentos en América Latina y los malos datos previstos para el crecimiento de la región en 2009 (-1,9 por 100 del PIB), siendo aún peores los esperados para México (-7) o Costa Rica (-3) según el Estudio Económico de América Latina 2008-2009 de CEPAL de julio de 2009. Al mismo tiempo, tampoco está claro que los países de América Latina vayan a ser capaces de conseguir alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015, que se constituye como uno de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio. De hecho, sólo 8 países de la región cumplen actualmente dicho “calendario”, aunque entre ellos se cuentan los tres más poblados Brasil, México y Colombia por lo que, a pesar de todo, el conjunto de la región sí lograría cumplirlos, según los datos del *Panorama Social 2008* de CEPAL. Además de las diferencias en su reducción, deben destacarse las enormes diferencias en los niveles de pobreza dentro de la región, donde, según los últimos datos disponibles, países como Chile (14 por 100), Uruguay (18) y Costa Rica (19) tienen niveles de pobreza por debajo del 20 por 100 y otros como Honduras (69), Nicaragua (62), Paraguay (61),

Este sistema de medición es distinto al habitual en la Unión Europea, donde se adopta una visión relativa de pobreza (o riesgo de pobreza como se denomina en *argot* comunitario), según el cual la línea de pobreza en cada país se fija en el 60 % de su renta mediana.

Guatemala (55), Bolivia (54), El Salvador (48) o Colombia (47) superan el 45 por 100. Entre los países con más altos niveles de pobreza se encuentran algunos de los que tienen mayor porcentaje de población indígena (Guatemala y Bolivia), mientras que los otros tres, Ecuador (43), Perú (39) y México (32), exhiben niveles algo inferiores aunque significativos.

Debe tenerse en cuenta que, aunque las estadísticas agregan todos los pobres latinoamericanos, las características de esta pobreza presentan importantes diferencias entre los que habitan en zonas rurales y los que lo hacen en zonas urbanas. La mitad de los indigentes latinoamericanos y un tercio de los pobres no indigentes viven en zonas rurales mientras que la población rural ya sólo supone un 25 por 100 del total. Los problemas de los pobres en el mundo rural a menudo tienen características especiales: acceso a la tierra, ausencia o baja calidad de los servicios públicos (desde la sanidad a la educación) o falta de infraestructuras (desde el agua potable al asfaltado de carreteras), siendo diferentes a los problemas de los pobres de las zonas urbanas,⁴ además, parte de los bienes que componen la alimentación de los habitantes de zonas rurales puede no ser comprado en el mercado (autosuficiencia) por lo que una estimación de la pobreza basada en ingresos puede sobreestimar la pobreza. Sin embargo, los pobres no indigentes se reparten de manera proporcional al peso de la población, estando el 75 por 100 de los mismos en las zonas urbanas (93 de 124 millones), al igual que la

⁴ Véanse De Ferranti *et al.* (2005), sobre algunos aspectos de la pobreza rural, y Fay (ed.) (2005), donde se destaca entre las especificidades de la pobreza urbana: la mayor integración en la economía de mercado, la segregación espacial en las ciudades, la mayor violencia, redes familiares y sociales menos fuertes y servicios públicos colapsados, cuando existen.

población. El reconocimiento de las múltiples dimensiones y manifestaciones de la pobreza ha llevado a que sean propuestos otros indicadores que abarquen más dimensiones de la pobreza como los de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI). El enfoque de las NBI resulta eminentemente pragmático: se definen las principales dimensiones de las necesidades básicas y se sugiere un conjunto de variables para captar el grado de cobertura. Por ejemplo, se han propuestos cuatro necesidades básicas relativas a: 1) las condiciones de la vivienda; 2) acceso a agua potable y alcantarillado; 3) asistencia de los niños a las escuelas; y 4) capacidad económica de los hogares.⁵ Para cada una de estas necesidades se define un umbral y si un hogar no lo alcanza se considera que, en esa necesidad, presenta una necesidad básica insatisfecha.

Independientemente de la forma de medición, debe destacarse la distinta incidencia de la pobreza en función de la pertenencia a distintas razas y etnias, como ponen de manifiesto las obras citadas de Psacharopoulos y Patrinos (1994), Hall y Patrinos (2006) y CEPAL (2006), que ponen de manifiesto la inferior cobertura de necesidades básicas que padecen los grupos indígenas en América Latina, especialmente las relacionadas con la salud, el acceso al mercado de trabajo y la acumulación de capital humano.

Un elemento adicional puede añadirse a este marco ya de por sí poco alentador. En los últimos años se viene experimentando un aumento de los precios de las materias primas, entre ellas del petróleo de manera muy

⁵ Véanse, adaptados al caso de América Latina, Feres y Mancero (2001) y Sana and Pantelides (1999). A partir de los umbrales de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas se han propuesto indicadores combinados, véase Boltvitnik (2003).

destacada, pero también de los alimentos, derivado, principalmente del aumento de la demanda global por el crecimiento de los países asiáticos y del cambio en la dieta asociado su mayor nivel de renta. Además la producción de biocombustibles por los altos precios de la energía ha supuesto también un crecimiento de la demanda de cereales y caña de azúcar que ha reforzado la tendencia hacia el alza de precios. Los últimos cálculos disponibles sobre pobreza en América Latina son de 2007 con estimaciones para 2008 y aún no están recogiendo plenamente el efecto que el alza de las materias primas ha supuesto sobre el coste de una canasta básica de alimentos. México sí ha publicado los resultados de la encuesta sobre pobreza de 2008 que revela que, entre 2006 y 2008, que son dos años de crecimiento moderado de la economía mexicana, la pobreza extrema aumentó en casi 5 millones de personas. Más de 50 países en desarrollo han tenido ya conflictos sociales derivados de este aumento de precios que supone, como evidencian los datos de México, una amenaza para los avances registrados en la lucha contra la pobreza.⁶

III. La explicación de la persistencia de la pobreza

⁶ Véanse, por ejemplo, el artículo “The silent tsunami,” publicado el 19 de abril, 2008 en el semanario *The Economist*, trata el aumento de los precios y los llamamientos de los responsables del Programa Mundial de Alimentos para conseguir fondos para hacer frente a esta amenaza a que califican como “tsunami silencioso”.

Otro de los avances registrados en las últimas décadas ha sido una comprensión más profunda de la pobreza como fenómeno multidimensional por parte de los científicos sociales y los organismos internacionales. Una concepción que va mucho más allá de la mera falta de lo necesario para el bienestar material (World Bank, 1999). Se ha recuperado de este modo el llamado “círculo vicioso de la pobreza” en palabras de Nurkse (World Bank, 2006), donde la escasez de rentas limita el ahorro de las familias pobres, su inversión y, por tanto, su dotación de capital físico y humano, circunstancia que limita su productividad y, por ende, la renta que pueden obtener en el mercado. A su vez, el círculo se cerraría cuando un bajo nivel de renta conduce a problemas de desnutrición, salud y un bajo rendimiento escolar. Alrededor de este círculo se encontrarían tres circunstancias que dificultan enormemente a las personas pobres la salida de esta situación: a) su “falta de voz” que se traduce en la escasa atención que los poderes públicos prestan a los más pobres (cuando no son marginados abiertamente), por su escasa influencia política y económica, esta circunstancia será todavía más acusada en el caso de los grupos indígenas; b) su “vulnerabilidad” ante múltiples problemas que para personas con recursos no lo serían, como problemas de salud sin cobertura sanitaria y con altos costes en la sanidad privada, desempleo sin seguro de desempleo, subidas de precios, daños catastróficos en viviendas que no están preparadas para hacerles frente, como el terremoto de Pisco puso de manifiesto y, por supuesto, sequías, lluvias torrenciales o plagas que afecten a sus cosechas; y c) su “falta de oportunidades”, sin acceso al crédito, sin educación o con una educación de muy baja calidad, sin acceso a servicios básicos de agua potable, alcantarillado o recogida de

basuras y sin infraestructuras que les permitan tener acceso a otros mercados (World Bank, 2000). Es en este marco complejo donde se deben inscribir las políticas públicas para el combate de la pobreza y la desigualdad, teniendo claro la existencia de complementariedades, es decir, la ausencia de soluciones aisladas a cada uno de estos problemas. Durante años el Banco Mundial, otras instituciones multilaterales orientadas a cuestiones de desarrollo y los gobiernos tuvieron un enfoque muy centrado solamente en las infraestructuras, mientras que hoy el enfoque es mucho más amplio, aunándose como se verá a continuación, actuaciones en el campo de la educación, la salud, el acceso a servicios básicos y los microcréditos, tratando de abordar de manera simultánea el complejo y persistente fenómeno de la pobreza. No obstante, debe señalarse que este análisis de la pobreza, aun cuando tiene presente de manera explícita la importancia del capital social, está basado principalmente en una lógica individual o familiar y muchas de las medidas de política propuestas están basada en la generación de incentivos para que los individuos y sus familias tomen las decisiones que les permitan salir de la pobreza. Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas esta lógica puede no estar plenamente adaptada a su idiosincrasia en la que tiene más relevancia la lógica del bien común que el beneficio familiar o individual.

Como circunstancia favorable para este cambio en las políticas sociales puede señalarse también que se ha pasado del rechazo tajante a las políticas redistributivas que estaba implícito en el Consenso de Washington a la búsqueda de políticas que simultáneamente favorezcan el crecimiento y la equidad. También se proponen políticas redistributivas que favorezcan la

reducción de la desigualdad, considerando que los efectos positivos de largo plazo sobre el crecimiento de una mejor distribución del ingreso pueden compensar los costes de eficiencia en el corto plazo.⁷

IV. La pobreza indígena en América Latina

La medición de la pobreza indígena en América Latina se enfrenta a problemas añadidos a los ya citados, siendo el primero la cuantificación de los indígenas. El trabajo de Layton y Patrinos (2006) ilustra claramente que la dificultad de cuantificar la presencia de indígenas en América Latina. Para la región como conjunto estos autores estiman una población entre los 22 y los 34 millones, con una estimación conservadora de 27,5 millones. Esta falta de precisión se debe a las diferentes definiciones que pueden utilizarse para considerar a un individuo como indígena. Principalmente se utilizan tres criterios en la región: el conocimiento y uso de una lengua indígena, la autoidentificación y la concentración geográfica, siendo la autoidentificación el enfoque dominante en los últimos censos y encuestas. En efecto, según Layton y Patrinos (2006) el hecho de ser indígena “es un concepto social que varía según la época histórica, el contexto cultural y la ubicación geográfica. Los marcadores de fisonomía y cultura (indumentaria, lengua y religión) de diferentes culturas, países y épocas no son fijos ni universales”. Autoidentificarse como indígena puede tener un significado diferente para

⁷ Véase una revisión de la literatura en Carrera y Antón (2008).

una persona que se identifica como tal hoy en Bolivia (donde el Presidente también se autoidentifica como indígena y hay iniciativas para favorecer a los pueblos originarios) o en Guatemala antes de los acuerdos de Paz de 1996 que reconocieron (*de iure*) la identidad y los derechos indígenas, ya que puede estar relacionado con las ventajas y desventajas percibidas de la autoidentificación como indígena. Del mismo modo, la autoidentificación de un individuo como indígena puede variar a lo largo del tiempo, en función de su integración en la cultura no indígena o de la reivindicación de las raíces indígenas de un país. Del mismo modo, puede haber grandes diferencias en las cifras si se utilizan diferentes conceptos (cuadro 1). Así, por ejemplo, el número puede variar si la pregunta de autoidentificación se refiere a una cultura o a un pueblo indígena.⁸ También el idioma, considerado por Naciones Unidas como variable clave para identificar grupos étnicos puede dar lugar a grandes diferencias según se pregunte por la lengua materna o por la habilidad para hablar una lengua indígena si está extendido el bilingüismo. Del mismo modo, puede dar lugar a infravaloraciones en el número de indígenas si hay muchos que ya no hablan la lengua de sus antepasados (como en Chile).

⁸ Así en el Censo de 1992 el 10,3 por 100 de los chilenos se identificó como perteneciente a una cultura indígena (mapuche, aymara, rapanui), mientras que en el Censo de 2002 sólo un 5 por 100 se identificó como perteneciente a alguno de los "pueblos originarios" según la Ley 19.253 de 1993 por la que se establecen normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Debe destacarse que, a raíz de estas discrepancias las organizaciones mapuches han protestado a menudo sobre estas cifras y reivindican que representan aproximadamente el 10 por 100 de la población total de Chile.

Cuadro 1. Indígenas en América Latina (países con principales poblaciones indígenas)

| País | % población | millones | Año | Metodología |
|-----------|-----------------------|----------|------|-----------------------------------|
| Bolivia | 50 (62% de > 15 años) | 4,4 | 2001 | Autoidentificación |
| Chile | 5 | 0,8 | 2002 | Autoidentificación (con pueblo) |
| Chile | 10,3 (> de 14 años) | 1,4 | 1992 | Autoidentificación (con cultura) |
| Ecuador | 6,8 | 0,8 | 2001 | Autoidentificación |
| Ecuador | 9,6 | 1,2 | 2001 | Idioma + autoidentificación |
| Perú | 41 | 10,7 | 2001 | Autoidentificación |
| Perú | 32 | 8,3 | 2001 | Habla una lengua materna indígena |
| Guatemala | 42 | 4,1 | 1994 | Autoidentificación |
| México | 7 | 7,0 | 2000 | Habla una lengua indígena |

Fuente: Elaboración propia a partir de Layton y Patrinos (2006) y CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, en línea.

Esta falta de precisión en la medición de los indígenas se proyecta directamente sobre las estimaciones de su nivel de pobreza que varían en función de las definiciones y de la representatividad de las encuestas. En cualquier caso, todos los estudios dan cuenta de diferencias significativas

entre indígenas y no indígenas tanto en lo referente a la pobreza como a la indigencia (cuadro 2a y 2b).

Cuadro 2. Pobreza y pobreza extrema en indígenas en América Latina

| 2a.- Pobreza moderada | | | | | | | |
|-----------------------|------|-----------------------------------|--------------------------------|--------|---------|--------|---------|
| | | Urbana | | Rural | | Total | |
| País | Año | Indíg. | No Ind. | Indíg. | No Ind. | Indíg. | No Ind. |
| Bolivia | 2002 | 59 | 47 | 86 | 74 | 74 | 53 |
| Ecuador | 2003 | | | | | 80 | 58 |
| Guatemala | 2000 | 49 | 16 | 82 | 60 | 74 | 38 |
| Perú | 2000 | | | | | 63 | 43 |
| Chile | 2006 | | | | | 22 | 16 |
| | | Pobreza moderada | | | | | |
| | | Municipios Indígenas ^a | Mun. no Indígenas ^b | Rural | Urbana | Total | |
| México | 2002 | 90 | 47 | 67 | 42 | 52 | |

| 2b.- Pobreza extrema | | | | | | | |
|----------------------|------|-----------------------------------|--------------------------------|--------|---------|--------|---------|
| | | Urbana | | Rural | | Total | |
| País | Año | Indíg. | No Ind. | Indíg. | No Ind. | Indíg. | No Ind. |
| Bolivia | 2002 | 29 | 20 | 72 | 52 | 53 | 27 |
| Ecuador | 2003 | | | | | 57 | 31 |
| Guatemala | 2000 | 8 | 1 | 30 | 13 | 24 | 7 |
| Perú | 2000 | | | | | 22 | 10 |
| Chile | 2006 | | | | | 6 | 4 |
| | | Pobreza extrema | | | | | |
| | | Municipios Indígenas ^a | Mun. no Indígenas ^b | Rural | Urbana | Total | |
| México | 2002 | 69 | 15 | 35 | 11 | 20 | |

^a Municipios con más de un 70 por 100 de indígenas entre sus habitantes.

^b Municipios con menos de un 10 por 100 de indígenas entre sus habitantes.

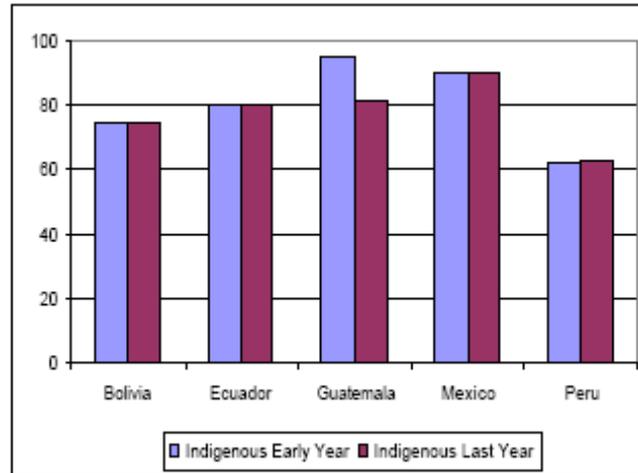
Fuente: Elaboración propia a partir de Hall y Patrinos (2006) y Antón y Carrera (2009).

En efecto, la brecha es significativa y siempre los indígenas presentan mayor incidencia tanto en zonas rurales como urbanas. Aunque la pobreza rural afecte a una mayoría de los pobladores rurales, los índices son siempre mayores para los indígenas. Los estudios contenidos en el libro de Hall y

Patrinos (2006) demuestran también que existen diferencias importantes en el acceso a la educación y a los sistemas de salud, años de escolaridad, fracaso escolar y presencia de trabajo infantil, participación en el sector formal de la economía y salarios. Los estudios realizados también permiten afirmar que la desventaja salarial de los trabajadores indígenas no se explicada solamente por las características de los trabajadores, es decir, que un trabajador indígena con las mismas características observables que otro no indígena recibe un menor salario. Parte de esta diferencia puede deberse a la existencia de discriminación, aunque no se puede descartar que pueda ser explicada por otros atributos no observables por los investigadores (como, por ejemplo, la calidad de la educación).

Aunque los últimos 20 años hayan sido testigos de grandes transformaciones del marco político, con una presencia activa de movimientos y partidos indigenistas, de las legislaciones nacionales (entre ellas las constituciones) e internacionales y de las políticas públicas, con impulso, por ejemplo, a las escuelas bilingües, durante la década internacional de los pueblos indígenas del mundo (1994-2004) fueron muy limitados los avances en la reducción de la pobreza indígena en América Latina (gráfico 1). Los indígenas sufrieron los efectos de las crisis que padeció la región y quedaron excluidos de las ganancias en los momentos de expansión en Ecuador, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador (Hall y Patrinos, 2006: 244-246).

Gráfico 1. Pobreza indígena en América Latina, 1990s y primeros años de la década de 2000



Fuente: Tomado de Patrinos y Skoufias 2007, 15.

Sin embargo, el estudio de Antón y Carrera (2009) muestra que no puede decirse que los indígenas chilenos hayan sido excluidos de la prosperidad que ha experimentado la economía de este país en la década 1996-2006, por el contrario, la mayoría de los indicadores calculados indican que los indígenas se han beneficiado proporcionalmente más de las mejoras en las condiciones de vida experimentadas durante dicho periodo. Por ello, en el siguiente epígrafe se reflexiona sobre los efectos de la globalización de las economías latinoamericanas en los últimos dos decenios.

V. Globalización y exclusión en América Latina

En estos últimos 20 años América Latina ha ido incorporándose al proceso de apertura a los mercados internacionales que conocemos por globalización. La mundialización de la economía ha permitido generar enormes ganancias de productividad y caídas de precios que han beneficiado a consumidores de todos los países y que ha inducido cambios en el uso de los factores de producción nacionales y en sus especializaciones productivas y exportadoras.

Como proceso de transformación y cambio, la globalización ha ido creando beneficios para algunos, con nuevas oportunidades de producción y exportación y costes más bajos de los productos para los consumidores, a la vez que ha significado costes para otros, sobre todo en los sectores más tradicionales (ya sean de producción primaria o industrial) que compiten con las importaciones.

Los ejemplos de Corea del Sur, Taiwan o, incluso, de España ilustran claramente los beneficios que pueden obtener los países en el largo plazo a través de una intensa inserción en la globalización que genere un proceso de modernización acelerada de sus economías. Aunque ninguna de estas experiencias esté exenta de elementos dramáticos y no sean reproducibles por otros países, las experiencias exitosas de Corea del Sur y Taiwan fueron utilizadas como ejemplos del crecimiento basado en la exportación y ambos países siguen siendo incómodos testigos “de lo que pudo haber sido y no fue”, del fracaso del desarrollo de los países latinoamericanos en el siglo XX.

En el marco del Consenso de Washington la apertura era un medio para conseguir mayor eficiencia en la asignación de recursos y un crecimiento basado en la exportación. La recuperación del crecimiento económico era el eje de la propuesta y se partía del supuesto de que “El crecimiento es bueno para los pobres” (Dollar y Kray, 2002). Estos autores defendían la bondad de una estrategia de lucha contra la pobreza basada, simple y llanamente, en potenciar el crecimiento económico y afirmaban, basándose en un trabajo empírico con 953 observaciones de 137 países entre 1950 y 1999, que la relación general existente entre el crecimiento de la renta de los pobres y el crecimiento de la renta media es de uno a uno. Con su trabajo, no hacían sino contrastar aquel viejo dicho acuñado por John F. Kennedy en 1963 de que cuando sube la marea se levantan todos los barcos, ya sean grandes o pequeños.⁹ Esta estrategia de priorización del crecimiento como elemento central de la política de reducción de la pobreza, también conocida como estrategia del *goteo* o del *chorreo* (*trickle-down*, en inglés) impregnó, como se ha mencionado, la teoría y la praxis de las acciones de los gobiernos latinoamericanos durante la última década del siglo pasado.

El trabajo de Dollar y Kray fue sometido a críticas tanto desde una perspectiva teórica como empírica y activó un fecundo debate sobre la relación entre crecimiento económico, y más específicamente las distintas estrategias o tipos de crecimiento, y la reducción de la pobreza, o lo que se conoce como “crecimiento pro-pobre” (*pro-poor growth*). Éste sería aquel crecimiento económico que genera un aumento de la renta de la población

⁹ “A rising tide lifts all boats.” *Remarks in Heber Springs, Arkansas, at the Dedication of Greers Ferry Dam*, 3 de Octubre de 1963, en Wolley and Peters (2008).

pobre. Como en tantas otras cuestiones, surgieron discrepancias a la hora de definir qué debía entenderse por crecimiento pro-pobre. Una parte de la academia adopta un enfoque llamado *absoluto*, según el cual existe crecimiento pro-pobre siempre que el crecimiento económico repercute en una caída de la tasa de pobreza (Ravallion y Chen, 2003), como por ejemplo habría ocurrido en China donde el crecimiento económico ha permitido reducir la tasa de pobreza del 64% en la década de los 80 al 17% a comienzos de la presente década. De acuerdo con esta aproximación, el crecimiento pro-pobre se define como el crecimiento promedio de las rentas de los individuos situados bajo la línea de pobreza.

Por su parte, otros autores como McCulloch y Baulch (2000) y Kakwani y Pernía (2000) plantean una definición más exigente de crecimiento pro-pobre, llamada en ocasiones enfoque *relativo* o *progresivo*, según la cuál sólo es posible afirmar la existencia de crecimiento pro-pobre si el crecimiento promedio de los ingresos de las personas en situación de pobreza es superior al crecimiento medio del ingreso. Esta definición, por lo tanto, lleva implícito un elemento de redistribución entre la población pobre y la no pobre.

El trabajo de Gasparini, Gutiérrez y Tornarolli (2005) aplica ambos conceptos a 18 países latinoamericanos a fin de determinar la presencia o ausencia de estos tipos de crecimiento en la región desde principios de los años noventa, utilizando para ello, tanto las líneas de pobreza e indigencia de 1 y 2 dólares/día, habituales en las comparaciones internacionales, como los umbrales establecidos por los respectivos Institutos Nacionales de Estadística para la medición de la pobreza extrema y moderada, utilizando los diferentes conceptos de renta o consumo pertinentes en cada uno de estos casos.

Las lecciones que pueden extraerse son fundamentalmente dos. En primer lugar, respecto al primer concepto de crecimiento pro-pobre, la renta de las personas situadas bajo la línea de pobreza habría aumentado en 7 países latinoamericanos y sólo en Chile de entre los que tienen más presencia indígena. En segundo lugar, en relación con la definición alternativa de crecimiento pro-pobre, sólo Chile se ajustaría, siendo el único país que se cumple estrictamente ambos conceptos de crecimiento pro-pobre. En resumen, podemos señalar que mientras que, en términos generales, parece que el crecimiento, en aquellos países donde efectivamente se produce, sí sería pro-pobre según la primera medida, los resultados son menos esperanzadores en lo que se refiere a la segunda visión. En otras palabras, el crecimiento económico habría estado asociado, generalmente, a un incremento de la renta de los pobres; sin embargo, este aumento de la renta no habría sido mayor que el crecimiento de la renta media¹⁰.

El reciente *Panorama Social de América Latina 2008* (CEPAL, 2008) aborda esta cuestión de forma indirecta en su capítulo dedicado a los factores explicativos de la reducción de las tasas de pobreza que habría tenido lugar en América Latina y el Caribe en la última década. Para ello calcula un índice (que en economía se conoce como índice de elasticidad) definido como el cociente entre el cambio en la tasa de pobreza y el crecimiento del PIB per cápita en 17 países latinoamericanos. Cuando el índice toma un valor positivo significa que la tasa de pobreza y el crecimiento del PIB per cápita han evolucionado en el mismo sentido (aumenta el PIB per cápita y aumenta la

¹⁰ Véase una exposición con más detalle, por ejemplo, en Antón *et al.* (2009).

tasa de pobreza, disminuye el PIB per cápita y disminuye la tasa de pobreza), mientras que de ser negativo significaría que el aumento del PIB per cápita ha ido acompañado de una reducción de la tasa de pobreza (lo que esperaríamos según Dollar y Kray). Pero el índice aporta más información, ya que si nos centramos en su tamaño, cuando éste sea superior a la unidad significará que la reducción de la pobreza ha sido más intensa que el crecimiento de la renta. El trabajo ofrece los valores de la elasticidad aparente de la pobreza y la indigencia ante cambios en el PIB per cápita en 17 países de AL de 2000-2002 a 2005-2007. Con sólo dos excepciones, en todos los demás casos el crecimiento del PIB per cápita ha ido acompañado de una reducción de la tasa de pobreza. Lo más interesante, sin embargo, es la gran dispersión de resultados obtenidos, ya que mientras hay países con una fuerte intensidad de reducción de la pobreza, y especialmente la indigencia, en relación al PIB, en otros la intensidad ha sido sensiblemente inferior. De los países con fuerte presencia indígena, sólo Chile y México están entre los primeros y todos los demás se situarían en torno a la media. Estos resultados, sin duda, indican la presencia de otros factores distintos del mero crecimiento del PIB, que estarían afectando positivamente, en un contexto de crecimiento económico, a una reducción más acelerada de la pobreza, lo que remite directamente a las políticas sociales que serán analizadas en el epígrafe siguiente.

No obstante, merece la pena detenerse antes en la desigual distribución de los frutos de la apertura y la globalización, prestando especial atención al concepto de exclusión. En efecto, la globalización ha generado más oportunidades en las capitales de los países (que funcionan como nodos que

conectan los países con el resto del mundo), en las zonas de procesamiento de productos para la exportación y en las zonas fronterizas con países más ricos. En la geografía de México, por ejemplo, es fácil distinguir las áreas más beneficiadas en la frontera o el Distrito Federal, mientras que aquellas zonas más lejanas a los mercados internacionales o con estructuras productivas más tradicionales (Chiapas, Oaxaca o Guerrero) han estado alejadas de las oportunidades y las crecientes desigualdades han conducido a muchas personas a la emigración. Tampoco resultaría difícil este ejercicio en muchos otros países latinoamericanos, aunque la enorme desigualdad de renta hace también que las diferencias de oportunidades se repitan también en las zonas prósperas que albergan en su seno barrios muy ricos que colindan con barrios extremadamente pobres.

Del mismo modo, aunque puede decirse que los frutos de la globalización alcanzan a todos a través de los bajos precios de las mercancías, benefician particularmente a aquéllos que tienen un alto nivel de formación, hablan idiomas, dominan las TICs y tienen capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones de producción que requiere la economía globalizada. Cuando se hace el balance geográfico por regiones, por barrios y por características de la mano de obra, se observa que los pueblos indígenas son candidatos a quedar excluidos de los frutos de la globalización.

El informe de Márquez *et al.* (2007) para el Banco Interamericano de Desarrollo *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe* define la exclusión social como un proceso multidimensional (social, político y económico) dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega a personas y a grupos el acceso a

oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza. Entre los mecanismos de exclusión tradicionales estarían los relacionados, en primer lugar, con el acceso a la educación, salud, vivienda, tierra e infraestructura física. En segundo lugar, el acceso al mercado de trabajo, a puestos en el sector formal y los mecanismos de segregación y discriminación. Finalmente, habría que añadir elementos de exclusión social y política que limitan la participación de los excluidos y su capacidad para influir en las agendas políticas. Este marco se ajusta, como se ha visto, notablemente bien a la tradicional exclusión de los pueblos indígenas de América Latina. Este estudio se detiene en el tema de la discriminación y refleja la creciente capacidad de los estudios econométricos para explicar las diferencias de salarios e ingresos en función de las características de los individuos, captando cada vez mejor informaciones que antes se consideraban inobservables. De esta manera, las diferencias vendrían dadas por las características de los individuos, con graves carencias en los años de formación, la calidad de la educación y la preparación para las nuevas tecnologías no sólo de los indígenas, sino también de los grupos más pobres.

El informe destaca que, históricamente, los procesos de inclusión social han venido asociados a un liderazgo social y político dirigido a la búsqueda de la inclusión, como el movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos en los años 60. La inclusión no es un producto natural del crecimiento económico o de la modernización institucional sino que requiere un liderazgo político y social. A la vez, las políticas de inclusión no se deben limitar al cambio de los resultados, sino, sobre todo, al cambio de los procesos que

producen y reproducen los resultados de exclusión. Estas políticas de inclusión, además de proteger el avance de los derechos de los excluidos, debe de transformar los mecanismos de funcionamiento de los programas y procesos de los gobiernos.

VI. Políticas de lucha contra la pobreza en América Latina y pueblos indígenas

Se considera necesario encuadrar estas políticas dentro del marco del estado de bienestar que, en el caso de América Latina, no va a llegar a todos los ciudadanos, sino que su extensión va a estar asociada en la mayor parte de los casos a las bases de apoyo de los gobiernos dentro de sistemas clientelares muy diversos. Así, los Estados de Bienestar se van a caracterizar por su carácter “truncado”, es decir no universal y tampoco va a estar focalizado en los más necesitados, sino que van a apoyar principalmente a las clases medias urbanas.

En efecto, este estado de bienestar truncado surge en América Latina a lo largo de la segunda mitad del siglo XX asociado, por ejemplo, a los gobiernos de Vargas en Brasil, Perón en Argentina y el PRI en México. Éste último caso es paradigmático, ya que el partido se mantuvo durante 70 años en el gobierno sostenido por una base política de empresarios, trabajadores y campesinos. Estos tres agentes recibieron a través del proteccionismo, los primeros, de la extensión del sector público y de una legislación laboral muy restrictiva, los segundos, y de repartos de tierra, créditos y controles de

precios, los terceros importantes beneficios del gobierno. Un sistema tan rígido no estaba preparado para generar oportunidades de empleo a los que migraban hacia las ciudades y buena parte de los mexicanos quedaron fuera del sistema, porque no tenían trabajos en el sector formal y, por lo tanto, tampoco acceso a la seguridad social, a la política de vivienda o a la sanidad y la enseñanza pública que se les ofrecía es de muy baja calidad, optando los que tienen recursos por formar a sus hijos en el sector privado, lo que reforzaba la separación de ricos y pobres.

En esta época el Estado va a intervenir, por un lado, como regulador, con barreras a la entrada en los sectores productivos y con fortísimas barreras comerciales que, por ejemplo, encarecen los bienes de consumo duradero (como un frigorífico) haciendo más difícil el acceso de los más pobres a este tipo de bienes a la vez que generan importantes beneficios para los industriales y los trabajadores del sector formal que trabajan en esas industrias. También va a establecer el estado importantes subsidios a bienes y servicios (desde la gasolina al pan o las tortillas de maíz, pasando por el teléfono) que se van a caracterizar por no estar focalizados, beneficiando en buena medida a la clase media y a los empresarios. A la vez, el Estado va a actuar como productor de servicios y bienes, generando empleo público que, en ocasiones va a ser parte del mecanismo clientelar. Estos bienes y servicios tampoco van a llegar a todos los ciudadanos, quedando marginados sobre todo los que viven en zonas rurales y también los que quedan en el sector informal, que tampoco van a tener acceso, por ejemplo, a las políticas de vivienda que desarrollan los gobiernos. En general, los gobiernos van a implementar políticas desarrollistas sin gran preocupación, más allá de la

retórica, por los problemas de equidad, ni por las minorías. En este marco de política quedan excluidos en gran medida los grupos indígenas, que son predominantemente rurales, tienen escaso poder político y no forman parte de los beneficiados por las políticas industriales, por la protección del empleo o por la generación de servicios y empleos públicos. El discurso incidirá, por ejemplo, en la igualdad de todos los mexicanos o chilenos, en que todos “somos mestizos”, buscando en políticas “pretendidamente” universales instrumentos para la supresión de las diferencias.

Con la crisis de la deuda de 1982 estas políticas intervencionistas son puestas en cuestión, principalmente por los desequilibrios macroeconómicos asociados a los déficits públicos y el endeudamiento en los que incurrieron los gobiernos y los ciudadanos latinoamericanos en la década de crédito fácil entre 1973 y 1982. A partir de la crisis comienzan a ponerse en marcha las políticas que luego se van a llamar Consenso de Washington, donde la estabilidad presupuestaria, con el recorte del gasto público, es un elemento clave. El reflejo de estas políticas en la política social fue un recorte de los gastos (en parte de subsidios no focalizados) que afectó a los receptores de los mismos y que siguió dejando sin cobertura a una parte importantísima de la población, ya que en muchos países más de la mitad no tenía acceso a ningún sistema de seguridad social.

En la actualidad se mantienen las características del estado de bienestar truncado expuestas anteriormente y aunque en los últimos años (1990-2007) ha habido un incremento del gasto social de más de dos puntos hasta alcanzar el 16,3 por 100 (en el promedio ponderado según datos de CEPAL), esto no se ha traducido en una disminución de la desigualdad pues, como se expondrá

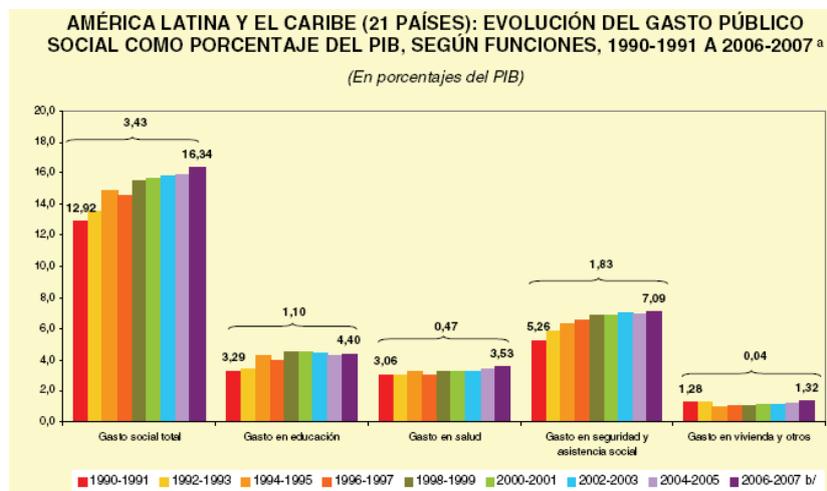
a continuación, buena parte del gasto del comportamiento del estado no tiene un efecto progresivo, ni por el lado de los ingresos, ni por el de los gastos.

Respecto a los ingresos, debe destacarse que la presión fiscal en América Latina es muy baja, ya que la media en el periodo 1990-2000 alcanza un 17,3 por 100 del PIB, lo que supone un valor muy inferior al de los países desarrollados, ya sea Estados Unidos (26,4), España (35,3), la media de la OCDE (36,3) o la media de la UE-15 (40,6). En general la presión fiscal es menor en los países menos desarrollados, pero cuando se sitúa a los países latinoamericanos en el contexto global teniendo en cuenta el nivel de renta y los ingresos tributarios, se observa que la mayoría de estos países están por debajo de la media. Además de un bajo nivel de capacidad recaudatoria, los países latinoamericanos se caracterizan por el bajísimo nivel de los impuestos sobre la renta, que en la mayor parte de los países no alcanzan ni un 2 por 100 del PIB, recayendo la mayor parte de la recaudación en impuestos indirectos. Un problema presente en los sistemas tributarios es su complejidad y abundan las renuncias tributarias (exenciones) en la legislación, favoreciendo a los que tienen más capacidad para aprovecharlas, que en Colombia o México suponen el 35 por 100 de la recaudación potencial. Otro problema añadido se deriva de la dependencia de algunos países respecto a los ingresos derivados de la exportación de materias primas controladas por el Estado (cobre en Chile y petróleo en Venezuela y México).¹¹

¹¹ Brasil, con unos ingresos tributarios de alrededor del 35% del PIB, constituye una notable excepción a esta tendencia.

Si por el lado de los ingresos se observa una clara insuficiencia para abordar políticas redistributivas, por el lado del gasto el panorama es aún más desolador puesto que el gasto existente, a pesar de haber pasado de un 12,9 en 1990-1991 a un 16,3 en 2006-2007, está muy lejos de contribuir a una mejor distribución de la renta y de las oportunidades (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del gasto social por sectores en América Latina, 1990-2007 (porcentaje del PIB)



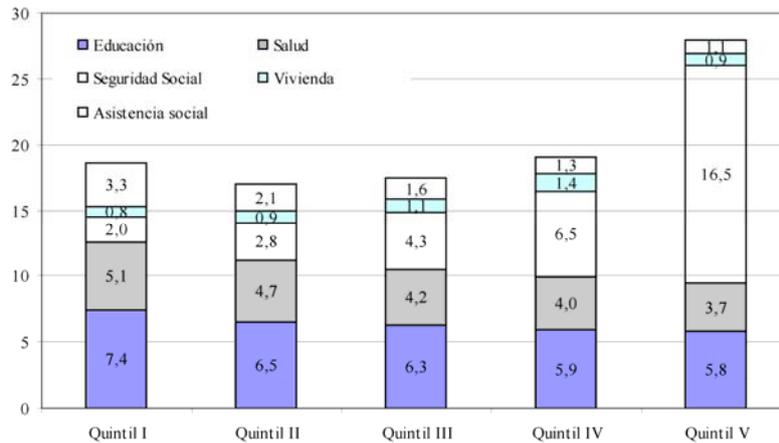
Fuente: Tomado del *Panorama Social de América Latina 2008* de CEPAL.

En efecto, casi la mitad del gasto social se concentra en gasto en seguridad social (donde se localiza la mitad de todo el aumento, desde un 5,3 por 100 del PIB en 1990-1991 hasta un 7,1 por 100 en 2006-2007) y, al estar la mitad de la población fuera del sistema por trabajar en el sector informal, este gasto no contribuye a reducir significativamente la desigualdad como sí

ocurre en España y Europa. En prácticamente todos los países el empleo en el sector informal supera el 40 por 100 (Chile, México y Uruguay), la media se sitúa en el entorno del 50 por 100, mientras que hay países donde más del 60 por 100 de la población está en el sector informal (Colombia o Bolivia). Así, los ingresos y gastos del sistema se producen entre las decilas más ricas con un efecto muy limitado sobre la situación de los menos desfavorecidos. El gasto en educación y salud, que sumaron un 8 por 100 en 2006-2007, tiene una distribución más equitativa alcanzando prácticamente en igual proporción a todos los quintiles, es decir, sin que haya un efecto redistributivo. Además, una parte del gasto en educación, el dedicado a educación universitaria, que en muchos países es gratuita y de alta calidad, tiene un perfil de gasto regresivo, es decir, los alumnos pertenecen a los estratos de renta más altos ya que los más pobres reciben una educación primaria y secundaria de baja calidad que les impide llegar a la universidad.

El efecto total es que la distribución del gasto social entre decilas favorece a los quintiles 4 y 5, los de mayor nivel de ingresos, que suman el 50 por 100 del gasto, mientras que sólo representan el 40 por 100 de la población, siendo además la que menos necesita de este apoyo público pues una buena parte, sobre todo en la decila más rica, tienen capacidad de compra de servicios privados de educación y salud (gráfico 3).

Gráfico 3. América Latina (18 países): Estructura de los gastos sociales según quintiles de distribución del ingreso primario, 1997-2004 (gasto social total=100).



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, 31.

La consecuencia que se deriva es que este estado es incapaz de disminuir la desigualdad, que es la más elevada del mundo, a diferencia de lo que ocurre en España o Europa donde la política social consigue que el índice de Gini de la distribución de la renta disponible de las familias disminuya entre 15 y 20 puntos. Se producen situaciones donde la igualdad ante la ley se queda continuamente en el papel ante la desigualdad en términos económicos, donde la capacidad de influencia política de los más pobres es mínima, donde la movilidad social es muy reducida o donde la protección que ofrece la ley a los trabajadores del sector formal, más que un logro social, puede ser contemplado como un privilegio de estos trabajadores que obtienen un apoyo

del Estado que muchos ciudadanos más necesitados no alcanzan. Así, demandas como la gratuidad de la enseñanza universitaria, que aparentemente pueden parecer progresistas, refuerzan la desigualdad en sociedades donde los más pobres no llegan a la universidad o los sindicatos de maestros defienden sus intereses con perjuicio para la calidad de la enseñanza que reciben los estudiantes más pobres que no pueden optar por acudir a centros privados, nublando las fronteras entre los comportamientos de “izquierda y derecha” o entre los que pueden reducir la desigualdad o los que sólo defienden un *status quo* que beneficia a una minoría. Esta situación se traduce en una fuerte inestabilidad política derivada de una comprensible insatisfacción de buena parte de la población con sus gobernantes, insatisfacción agravada por la percepción existente sobre la corrupción en el manejo del dinero público, que sirve para justificar el fraude fiscal, la evasión y la resistencia a las reformas fiscales.

Para conseguir resultados en la reducción de la desigualdad se destaca el margen existente para políticas redistributivas del estado a través de políticas fiscales progresivas,¹² ya que la presión fiscal en América Latina es relativamente baja en comparación con los países desarrollados (Gráfico 4) aunque existen diferencias también dentro de la región siendo la de Brasil similar a la española, mientras que la media de América Latina es la mitad de los países de la OCDE. Sin embargo, a pesar de que la reforma fiscal formaba parte también del decálogo del Consenso de Washington, los países

¹² Sobre la nueva agenda de reformas tributarias en América Latina véase, por ejemplo, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini, comps. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Libros de la CEPAL 93. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

latinoamericanos han experimentado limitados avances en esta reforma que, en ocasiones, han sido regresivas, fomentando la imposición indirecta. Resulta muy complicado el aumento de la recaudación por parte del Estado, de un lado por su descrédito como agente económico (para unos por razones ideológicas y para otros por la corrupción existente, que no garantiza en los nuevos recursos sean usados eficientemente) y, de otro, por la existencia de unas élites que frenan las reformas y que se benefician de la complejidad de la normativa fiscal para la exención, el fraude o la evasión. No obstante, existen los márgenes para la puesta en marcha de políticas fiscales más progresivas.

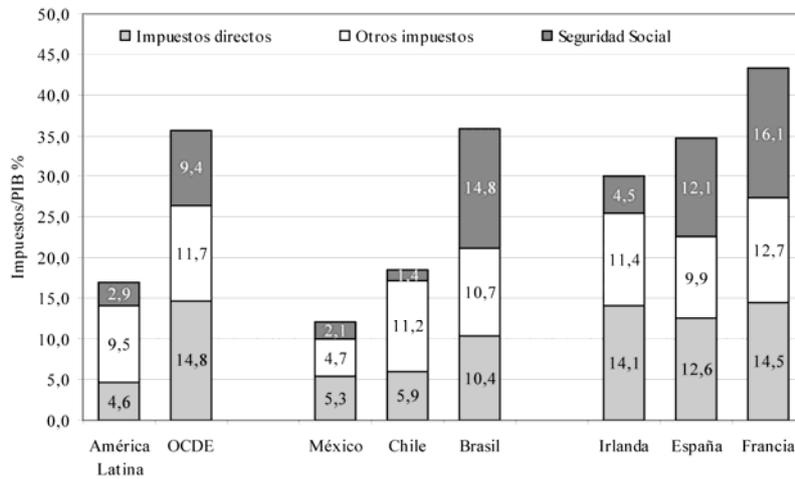
El otro ámbito para la redistribución de la renta se sitúa en las políticas progresivas de gasto enfocadas a la provisión de servicios e infraestructuras a los más pobres. En este ámbito se sitúa un debate abierto sobre cómo deben ser las políticas sociales en América Latina, donde las políticas universales de inspiración socialdemócrata se oponen a las políticas focalizadas de inspiración liberal, en las que el Estado debe tener un papel meramente subsidiario, cubriendo a los que no pueden hacerse cargo de su propia protección social. En el caso de América Latina el desarrollo del estado de bienestar se ha producido en la mayor parte de los países agregando derechos adquiridos por trabajadores de determinados colectivos dentro del sector formal (siguiendo un modelo corporativo-conservador). Por ello, como se indicó anteriormente el estado de bienestar tiene un carácter “truncado” y aunque las políticas se digan universales, los más pobres quedan a menudo al margen, como hemos visto, de los mecanismos de protección social. Estas características justifican la complementariedad de políticas que, por un lado,

traten de expandir la universalidad de las prestaciones¹³, pero que, por otro, se dediquen recursos a los más desfavorecidos que quedarían al margen del estado de bienestar existente. Una parte importante del reto reside en conseguir que el estado de bienestar deje de estar “truncado” y que las políticas públicas alcancen a los más débiles. Debe señalarse que estas políticas focalizadas se contraponen a las políticas de subsidios indiscriminados que practicaron muchos gobiernos latinoamericanos en los años 60 y 70 y que, muchas veces, tenían efectos regresivos ya que los más pobres no consumían algunos de los bienes subvencionados, por lo que los efectos distributivos de ambos tipos de políticas son marcadamente diferentes.¹⁴ Debe destacarse que los aumentos del gasto social desde los años 90 han tenido un limitado impacto en la reducción de la pobreza y un efecto mínimo en la disminución de la desigualdad. La mayor parte del aumento estuvo relacionado con las reformas de la Seguridad Social, que no han conseguido incrementar la cobertura, mientras que la transición desde un sistema público a uno privado ha supuesto una fuerte carga sobre las cuentas públicas que no ha redundado en un incremento de la protección social sobre los más débiles.

¹³ Véase CEPAL, *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiación y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

¹⁴ En esta misma línea destaca el programa chileno de pensiones de jubilación no contributivas, PASIS, con muy buenos resultados en la lucha contra la pobreza en la tercera edad, véase José Ignacio Antón Pérez. “Ensayos sobre Seguridad Social y desigualdad.” Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, 2008.

Gráfico 4. Presión fiscal en América Latina y la OCDE (2004)



Fuente: OCDE, *Latin American Economic Outlook 2008*, 43.

Dentro de las nuevas políticas se destacan muy especialmente los programas focalizados de “transferencias condicionadas” como *Oportunidades* de México o *Bolsa Familia* de Brasil. Se trata de programas dirigidos a las familias más pobres que transfieren pequeñas cantidades de dinero (pensadas para compensar los costes de oportunidad derivados de la pérdida de ingresos monetarios que supone que los hijos estudien en vez de trabajar) a las familias con niños en edad escolar o madres gestantes de manera condicionada al seguimiento sanitario y a la asistencia de los hijos a la escuela, es decir, a la inversión en capital humano. Son programas que están teniendo estabilidad a lo largo del tiempo a pesar de los cambios en los gobiernos y que además están sujetos a procesos de evaluación. Los estudios realizados para el caso mexicano indican que los niños de las familias que

reciben estas transferencias tienen mejor salud, crecen más y asisten más regularmente a la escuela. Sin embargo, tal como se comentó anteriormente, los resultados de estas políticas sobre la desigualdad se dejarán sentir dentro de muchos años, cuando estos niños mejor alimentados, con mejor seguimiento médico y mejor escolarización accedan al mercado de trabajo en mejores condiciones, aunque la mejora de bienestar de las familias se dejaba notar en la actualidad. Estos cambios positivos tendrán lugar siempre y cuando las crisis económicas recientes (la del precio de los alimentos y la crisis global) no obliguen a los más jóvenes a abandonar la enseñanza, reproduciendo el ciclo vicioso de la pobreza, debido a la baja acumulación de capital humano.

En cualquier caso, estas políticas están diseñadas en el marco de una comprensión de la multidimensionalidad de la pobreza y de la complementariedad de los distintos programas y que a la vez están muy pendientes de los incentivos que generan sobre los individuos. Son políticas dirigidas a conseguir que los hijos de los más pobres sean futuros ciudadanos con más y mejor educación y con más salud, de modo que puedan conseguir una mejor integración en los mercados de trabajo. Políticas que son complementarias de otras que buscan también superar las limitaciones de los mercados de crédito mediante la titulización de las propiedades o el microcrédito, y superar los problemas de acceso a la tierra en políticas de reparto de tierras basadas en mecanismos de mercado. En definitiva, políticas dirigidas a los individuos o a las familias para conseguir una mejor integración futura en el mercado.

Debe señalarse, no obstante, que por su propio diseño, estas políticas pueden ser también útiles para los indígenas que estén insertados o en proceso de inserción en el mercado, pero quizás no sean las mejores para algunos indígenas, sobre todo los que viven en comunidades donde la relación con el mercado es limitada, donde la lógica es más comunitaria que individual o familiar y donde las mejoras de la educación pasan por programas bilingües que no están en marcha o las mejoras de la sanidad por programas que incorporan elementos de la medicina tradicional. Este debate sobre los efectos de la cultura indígena sobre el desarrollo está presente en Patrinos y Skoufias (2007: 21-22), donde se apuesta por un desarrollo con identidad o etno-desarrollo.

VII. Conclusiones. La dificultad de la transformación

Hace ya casi 15 años que Birdsall *et al.* (1995) avanzaron que los malos resultados de América Latina en el largo respecto a los países asiáticos podían explicarse en parte por la pésima distribución de la renta y los activos en América Latina.¹⁵ Hoy no cabe duda de que, además de errores de manejo macroeconómico y falta de preparación frente a los choques externos, la inestabilidad del crecimiento y las bajas tasas de ahorro están relacionadas con la inestabilidad política, la inseguridad física y jurídica, los altos niveles de violencia y, en definitiva, con los bajísimos niveles de cohesión social

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *La política de las políticas públicas, Informe sobre Políticas Económicas y Sociales 2006*. Washington: BID, 2006.

existentes en estas sociedades. Este marco de crecimiento insuficiente ha venido acompañado de un mantenimiento de elevadísimos niveles de extrema pobreza en las poblaciones indígenas de América Latina.

Sin embargo, aunque está cada vez más claro el diagnóstico de los problemas de América Latina y cada vez está más contrastada la eficacia de políticas, como las transferencias condicionadas de renta para hacer frente en el largo plazo a los problemas de desigualdad y pobreza, sin embargo, se aprecia claramente que los recursos disponibles para estas nuevas políticas públicas de combate a la desigualdad y la pobreza son muy escasos, incluso en países, como Brasil donde el gasto social alcanza valores importantes. Idénticas dificultades de financiación afrontan las políticas específicamente dirigidas a los indígenas, como las de enseñanza bilingüe o la integración de elementos de la medicina tradicional en el sistema de salud.

La conclusión que puede extraerse es que el diseño y la aprobación política de las políticas públicas es como destacaba el Banco Interamericano un proceso muy complejo, donde los *insiders*, los que actualmente se benefician de las políticas, plantean fuertes resistencias a la modificación del *status quo*, a la vez que se aprecia la dificultad de los más desfavorecidos para condicionar la agenda política y forzar cambios sustanciales en las prioridades del gasto público.

A la vez, resulta muy difícil, como se ha expuesto anteriormente, conseguir nuevos recursos por la vía de una reforma fiscal que es objetada por las élites que están acostumbradas a tener bajos niveles de tributación y a no utilizar los servicios públicos (ya sean sanitarios, educativos o de seguridad). Estas élites no encuentran, por tanto, razones para aceptar nuevos

impuestos y de esta manera el cambio de la política social requiere de una reasignación del gasto público que encuentra fuertes resistencias en los empleados públicos y en los sindicatos que representan a los trabajadores del sector formal. De esta manera, algunos sindicatos, que en países desarrollados suponemos que tienen objetivos “progresistas” o “redistributivos”, pueden funcionar en los países latinoamericanos, en algunos casos, como defensores del *status quo* y como freno a reformas que son necesarias para la cobertura social de partes muy importantes de la población y, entre ellos, de los indígenas, tradicionalmente olvidados.

La convergencia entre los cambios de los valores y de la teoría económica en la percepción de la desigualdad y la pobreza como problemas, tanto sociales como económicos, puede ser especialmente relevante a la hora de construir las alianzas y las bases electorales necesarias para llevar adelante las políticas que favorezcan la equidad, de manera que no sólo sean atractivos para los pobres y una empobrecida clase media, sino también para una parte de la elite políticamente influyente. Esta élite se ha demostrado poco permeable a valores morales, pero puede encontrar en esta nueva “ortodoxia económica” una razón para esperar beneficios de largo plazo de estas políticas, aunque a corto plazo impliquen mayores impuestos o recibir menores prestaciones del Estado.

De hecho, puede afirmarse que existe una oposición entre los objetivos de corto y largo plazo de las élites de estos países. De un lado, se situaría el objetivo de corto plazo de obtener los mayores beneficios posibles en el momento presente, rechazando, por tanto, cualquier subida de impuestos o cualquier cambio de la política económica que suponga una pérdida de renta.

Sin embargo, a estos objetivos de corto plazo se contraponen otros objetivos de largo plazo como una mayor acumulación de capital humano y físico y una mayor estabilidad política y social que permitan conseguir un mayor crecimiento que, a su vez, permita maximizar el valor futuro de su patrimonio y una mejora en su calidad de vida. Para que en América Latina sean posibles políticas progresivas hace falta que las elites asuman que una transformación del *statu quo* puede ser beneficiosa en el largo plazo para todos los ciudadanos latinoamericanos y que la mejora general de los niveles de vida va a beneficiar también a las clases altas y a las empresas que verán ampliarse sus mercados. Sin estas políticas redistributivas es muy difícil que los países latinoamericanos consigan los niveles de cohesión social, inversión, mejora de capital humano y crecimiento económico necesarios para hacer frente a los retos de la globalización.

Si las perspectivas globales de las sociedades latinoamericanas sin estos pactos son muy limitadas, aún peores son las de los pueblos indígenas latinoamericanos, tradicionalmente excluidos de las políticas públicas y de los mercados. Se hace aún más necesario, por tanto, en los países con importantes poblaciones indígenas, un liderazgo político que sea capaz de tejer las alianzas que hagan posible la inclusión social de los indígenas y su participación plena en la sociedad y en el desarrollo de políticas que favorezcan la cohesión social y el desarrollo de largo plazo de los países y de todos sus ciudadanos.

Bibliografía

- Antón, J. I., M. Carrera, R. Muñoz de Bustillo y R. Rodríguez. “Pobreza y desigualdad en América Latina: del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 85-86 (2009): 157-183.
- Antón, J. I. y M. Carrera. “¿Excluidos o incluidos? Privación y pobreza entre las minorías étnicas en Chile (1996-2006).” *mimeo* (2009).
- Birdsall, N., D. Ross y R. H. Sabot. “Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia.” *World Bank Economic Review* 9.3 (1995): 477-508.
- Boltvitnik, J. “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados.” *Comercio Exterior* 53 (2003): 453-465.
- Carrera, M. y J. I. Antón. “Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina.” *América Latina Hoy* 48 (abril 2008): 43-66.
- Carrera, M. y R. Muñoz de Bustillo. “El reto de la pobreza y la desigualdad en América Latina.” *Sistema* 2008-2009 (enero 2009): 73-95.
- Cetrángolo, Ó. y J. C. Gómez Sabaini, comps. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Libros de la CEPAL 93. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- CEPAL. *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- _____. “El gasto público social y la necesidad de un contrato social en América Latina.” *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- _____. *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

- De Ferranti, D. *et al.* *Beyond the city. The rural contribution to development.* Washington: World Bank, 2005.
- Dollar, D. and A. Kraay. "Growth is good for the poor." *Journal of Economic Growth* 7.3 (2002): 195-225.
- Fay, M., ed. *The urban poor in Latin America.* Washington: World Bank, 2005.
- Feres, J. C. y X. Mancero. *El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina.* Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 7. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- FMI. *Perspectivas Económicas. Las Américas.* Washington: FMI, mayo 2009.
- Gallardo, M. L. "Ethnicity based wage differentials in Ecuador's labor market." MA Thesis. Cornell University, 2006.
- Gasparini, L., F. Gutiérrez, and L. Tornarolli. "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys." *Documento de Trabajo del CEDLAS* 30 (diciembre 2005).
- Hall, G. y H. A. Patrinos. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004.* Bogotá, Colombia: Banco Mundial/Editorial Mayol, 2006.
- Kakwani, N. and E. M. Pernía. "What is pro-poor growth?" *Asian Development Review* 18.1 (2000): 1-16.
- Layton, H. M. y H. A. Patrinos. "Estimando el número de indígenas en América Latina." *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004.* G. Hall y H. A. Patrinos. Bogotá, Colombia: Banco Mundial/Editorial Mayol, 2006. 27-43.
- Márquez, G. *et al.* *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2007.
- McCulloch, N. and R. Baulch. "Tracking pro-poor growth. New ways to spot the biases and benefits." *ID21 Insights* 31 (2000).

- Ñopo, H., J. Saavedra and M. Torero. "Ethnicity and Earnings in a Mixed-Race Labor Market." *Economic Development and Cultural Change* 55 (2007): 709-734.
- Patrinos, H. A. and E. Skoufias. *Economic opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Conference edition. Washington: World Bank, 2007.
- Psacharopoulos, G. and H. A. Patrinos, eds. *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington: World Bank, 1994.
- Ravallion, M. and S. Chen. "Measuring pro-poor growth." *Economic Letters* 78.1 (2003): 73-79.
- Sana, M. y E. A. Pantelides. "La pobreza entre los ancianos. Lo que dicen los datos a la luz de las limitaciones de la medición." *Desarrollo Económico* 38 (1999): 1005-1026.
- Villegas, H. y J. Núñez. "Discriminación étnica en Bolivia: examinando diferencias regionales y por nivel de calificación." *Estudios de Economía* 32 (2005): 201-218.
- World Bank. *¿Hay alguien que nos escuche? Voces de 47 países*. Washington: World Bank, 1999.
- _____. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington: Oxford University Press/World Bank, 2000.
- _____. *Virtuous circles of poverty reduction and growth*. Washington: World Bank, 2006.

Miguel Carrera Troyano
Instituto de Iberoamérica
Universidad de Salamanca, España
E-mail: mcarrera@usal.es

José Ignacio Antón Pérez
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Salamanca, España
E-mail: janton@usal.es