

DESIGUALDAD Y POBREZA: ENTRE EL SIMPLISMO Y LA COMPLEJIDAD

José María Tortosa

Instituto Universitario Desarrollo Social y Paz
Universidad de Alicante

“Del rigor en la ciencia”

"En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal perfección que el Mapa de una sola provincia ocupaba toda una ciudad, y el Mapa del Imperio toda una provincia. Con el tiempo, estos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. Menos adictas al estudio de la Cartografía, las generaciones siguientes entendieron que ese dilatado Mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del sol y de los inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas ruinas del Mapa habitadas por animales y por mendigos; en todo el País no hay otra reliquia de las Disciplinas Cartográficas"

(De *Viajes de Varones Prudentes de Suárez Miranda*, Libro Cuarto, cap. XLV, Lérida, 1658. “Citado” por Jorge Luis Borges, *El hacedor*, Buenos Aires, 1960)

Un mapa de la pobreza y la desigualdad en América Latina que tuviera, como estos cartógrafos chinos, la pretensión de reproducir de manera exacta la realidad latinoamericana sería, además de imposible, inútil. Pero no sería dañoso. En cambio, las pretensiones contrarias a la reproducción de la complejidad, a saber, el simplismo, son posibles, son frecuentes y han sido sumamente dañosas. Eso ha sido, en buena parte, el recetario universal del Consenso de Washington. Por suerte, entre la paralizante “complejidad de la complejidad” y el movilizador y calamitoso simplismo universal (no sólo neoliberal) hay muchas posibilidades intermedias.

La pobreza tendría que ser calculada mediante indicadores que midiesen la insatisfacción de necesidades básicas (alimento, vestido, habitación, seguridad humana). Poco hay sobre eso, aunque se sabe que América Latina, si de lo que se trata es de alimentación insuficiente, presenta, como región, el porcentaje más bajo

del planeta. Sin embargo, la pobreza se suele medir en términos monetarios (tener ingresos —o gastos— inferiores a la línea de pobreza, que es lo que se considera satisfacción mínima de necesidades) y de esas medidas se habla a continuación.

Según los cálculos de la CEPAL, en los últimos 20 años la pobreza en el continente no ha bajado del 40 por ciento de su población y la tendencia ha sido ascendente, aunque, a escala mundial, los mayores incrementos se han observado en los antiguos países comunistas en su conjunto. En el caso latinoamericano ha aumentado de manera notable en Argentina, el Uruguay, Bolivia y el Paraguay y ha tenido mayor presencia en Centroamérica que en la Comunidad Andina y mayor en ésta que en el Cono Sur. Por otro lado, la variación interna es, a su vez, muy heterogénea: el Perú, Bolivia, México u Honduras tienen diferencias territoriales mucho mayores que las de Uruguay o Chile. Sin entrar en otro tipo de variables (como la relativa homogeneidad lingüística de Uruguay frente al país del continente con mayor número de lenguas habladas, México), esta primera aproximación, que no quiere llegar al mapa 1:1, ya podría hacer comprender que no necesariamente las políticas aplicadas en un país van a funcionar de la misma manera en otro en el que las condiciones son muy diferentes.

Algo semejante sucede con la desigualdad. Como es sabido, América Latina presenta la mayor desigualdad de renta regional, por encima incluso de África Subsahariana. Los datos son todavía más problemáticos que los relativos a la pobreza, pero todo parece indicar que la desigualdad de renta, medida por el coeficiente de Gini, después de haber disminuido de los 70 a los 80 habría estado aumentando hasta la actualidad. Entre los 20 primeros países más desiguales del mundo, 9 serían latinoamericanos (Brasil, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Chile entre los primeros puestos), aunque otros países, como Uruguay, ostenten índices relativamente bajos.

Introducir el tema de la desigualdad al tratar el problema de la pobreza no es casual. Conviene no olvidar, para no caer en el simplismo, que la lista de “millonarios” (*billionaires*) que publicó la revista *Forbes* en 2006 incluía un argentino,

dos chilenos, dos colombianos, dos venezolanos, 10 mexicanos (uno de ellos, ¡con la tercera fortuna del mundo!) y 16 brasileños. En el mismo sentido, es menester levantar acta de la existencia de importantes multinacionales latinoamericanas a las que se les puede aplicar el mismo discurso que se aplica a las multinacionales en general. La lista de las 25 primeras, ofrecida por la CEPAL, muestra a Argentina o Chile como países de origen, pero, sobre todo, se refieren a empresas nacidas en Brasil o en México.

Realidades tan heterogéneas no pueden sufrir políticas homogéneas como ha sido el caso mientras aumentaba la pobreza y la desigualdad en el continente. Vayan algunos ejemplos.

Es sospechoso de ocultación ideológica el separar la “lucha contra la pobreza” de la “lucha contra la desigualdad”. La primera (y más en su inocua versión de “lucha contra el hambre”) no afecta para nada la estructura social y la estructura de poder de los súper-ricos y poderosos. Pero tampoco puede decirse lo contrario: que luchando contra la desigualdad resolveremos el problema de la pobreza. Depende. En algunos países (Argentina, Chile, Brasil, México, Costa Rica o Colombia) la reducción de la desigualdad juega un papel mayor en la reducción de la pobreza que en otros países como Ecuador, Nicaragua, Bolivia u Honduras. De todos modos, y comparando con el resto del mundo, el peso que tiene la desigualdad en la pobreza latinoamericana es mucho mayor, tanto a corto como a largo plazo, así que se podría generalizar, con ulteriores matizaciones, que si se quiere luchar contra la pobreza hay que reducir la desigualdad y para ello no hay mejor instrumento que el Estado.

Para mostrar la creciente complejidad, no todos los Estados tienen la misma capacidad de generar políticas que aseguren el bienestar. Costa Rica, Uruguay, Chile, México, Argentina o Brasil tienen mucha más capacidad que Perú, Honduras, Nicaragua, la República Dominicana o Ecuador. Después de años escuchando el “menos Estado, más mercado”, venimos a saber que el Estado debe ser fortalecido si se quieren afrontar algunos problemas de fondo, todo ello sin entrar en la necesidad de

Estados que funcionen si se quiere prevenir el terrorismo, según reconoce la *National Strategy for Combating Terrorism* firmada por George W. Bush en 2002. Para lo que aquí nos ocupa, el argumento es todavía más sencillo y se llama presión fiscal. De hecho, hay cálculos que indican el incremento necesario en la presión fiscal para reducir la pobreza a la mitad en 10 años y aparecen incrementos relativamente altos como necesarios en Bolivia, Paraguay, El Salvador, Nicaragua, pero también en Ecuador, México o Colombia y, en cambio, incrementos relativamente bajos en Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y, por supuesto, en Chile y Uruguay.

La heterogeneidad latinoamericana en estos campos llega a la relación entre gasto en bienestar social y desigualdad. Si bien la relación es tendencialmente negativa (a más gasto en bienestar social, menor desigualdad), hay tres casos que se salen del esquema general. En primer lugar, Uruguay, con desigualdad muy inferior al resto de países y gasto en bienestar social muy superior, y, en segundo lugar, Brasil y Chile, países en los que el gasto en bienestar social, inferior al anterior, pero superior al resto, no va acompañado por la correlativa y esperable reducción en la desigualdad. Es obvio que hay que ver qué sucede dentro de cada país para poder llegar a conclusiones medianamente serias, y parece razonable pensar en factores históricos propios de estos dos últimos países.

Sí se puede saber que el Objetivo del Milenio de reducir para 2015 la pobreza (definida como no tener el equivalente de un dólar por persona al día) a la mitad de lo que fue en 1990 no se va a cumplir para el conjunto de América Latina. Tampoco en lo referente a reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Lo reconoce el Banco Mundial y lo reconoce Naciones Unidas, aunque en peor situación se va a encontrar el África Subsahariana e incluso los antiguos países comunistas europeos. Una razón, por lo menos para el caso latinoamericano, es la falta de políticas públicas desde sus gobiernos, todavía muchos de ellos en la inercia neoliberal a pesar de los cambios. Igualmente, por la dificultad de diseñar políticas acordes

con la realidad de cada caso. Pero también por los fallos de la llamada “ayuda al desarrollo” o “cooperación al desarrollo”, muchas veces restringida al nivel “micro” de los pequeños proyectos y que no siempre dedica todos sus fondos al fin proclamado. Algunos cálculos hablan de poco más de la mitad del total de la ayuda de los países enriquecidos como “ayuda real”, yéndose el resto a proyectos ineficaces o mal coordinados o a “ayudas” más problemáticas.

De todos modos, el “compromiso con el desarrollo” no es sólo ayuda, sino también comercio, inversión o políticas migratorias y ahí muchos países, como España, no quedan muy bien parados aunque se le reconozcan a este último las evidentes mejoras de los últimos años, como ha sucedido en el reportaje de *Foreign Policy* con datos del Center of Global Development, tan discutibles como todos los que anteceden, sobre todo si, acorde con lo que se ha dicho, la dimensión de la desigualdad queda totalmente ausente.

Alicante, enero de 2007