

**CONGRESO INTERNACIONAL  
EN EL 50° ANIVERSARIO DE MATER ET MAGISTRA  
Justicia y globalización: De Mater et Magistra aa Caritas in veritate**

**Roma, 16-18 de mayo de 2011**

**Políticas públicas activas para el equilibrio a nivel territorial, sectorial, regional, mundial en vista de la producción y de la distribución de la riqueza**

Manuel Gómez Granados

Me siento muy honrado de poder participar en este Congreso con motivo del 50° aniversario de la encíclica *Mater et Magistra*, cuya oportunidad e importancia difícilmente podría ser mayor. El tema que se me ha pedido abordar es fundamental para comprender el presente y el futuro de amplios sectores de América Latina, África y Asia, aunque me centraré en el caso de algunas políticas públicas aplicadas en Latinoamérica.

Entendemos por políticas públicas las decisiones tomadas por las autoridades políticas para la distribución de los bienes y servicios y que son obligatorias en un determinado país o región. Evidentemente, las políticas públicas manifiestan posiciones ideológicas, culturas y cosmovisiones que expresan una determinada concepción de la persona humana y de la sociedad.

Las políticas públicas están vinculadas con la justicia social y han ido evolucionando, al menos conceptualmente, en la misma medida en que se ha ido profundizando en la cuestión social. En efecto, la cuestión social es una pregunta sobre la persona humana y su vida en sociedad. Juan XXIII, precisamente en *Mater et Magistra*, nos amplió la mirada de la cuestión social y nos dijo que tenía que ver al menos con cinco aspectos:

1. Relaciones obrero-patronales
2. Relaciones entre los trabajadores y aquellos de los que dependen
3. Relaciones entre diversos sectores de la actividad económica en un país
4. Relaciones entre las diversas zonas geográficas de un país
5. Relaciones entre los diversos países

Pablo VI, en *Populorum Progressio*, dio un paso adelante y nos dijo que la cuestión social se había convertido en un asunto mundial y que éste era el hecho más importante del que todos debíamos tomar conciencia. Benedicto XVI en *Caritas in Veritate*, nos dice que hoy la cuestión social es una cuestión antropológica.

En cualquier caso, las políticas públicas y la cuestión social convergen en un punto fundamental: el clamor de los pobres, de los oprimidos, de los perseguidos, de los ignorados, que no piden una limosna, sino que exigen que sus derechos humanos sean reconocidos y garantizados.

Esta presentación abordará en un primer momento el tema de qué tanto sabemos acerca de las políticas que permiten detonar la producción y mejorar la distribución de la riqueza. En un segundo momento, se abordará el problema de los obstáculos de los que debemos estar conscientes. En tercer lugar, presento algunas experiencias positivas en los distintos niveles o planos considerados en la pregunta que motiva esta intervención. Finalmente, se ofrecen algunas ideas acerca de las posibles rutas que, a mi juicio, deberían seguir las políticas para la producción y la distribución de la riqueza.

**1. ¿Qué tanto sabemos de las políticas públicas?**

Lo primero que es necesario destacar es que en materia de políticas públicas para la producción y distribución de la riqueza vivimos una paradoja: aparentemente sabemos mucho y, sin embargo, sabemos poco acerca de la manera de producir riqueza y distribuirla de manera eficaz. Así, aún cuando es cierto

que nunca en la historia de la humanidad habíamos logrado acumular tanto conocimiento, tanta experiencia y tantos recursos de distinta naturaleza para comprender los ciclos económicos y la manera en que se pueden sostener, así como la manera en que podemos lograr mejoras en la distribución de los ingresos, también es cierto que sabemos poco acerca de esos procesos. Quizás Maritain tenía razón al decir que la divulgación de la cultura suele ser su vulgarización.

Y no es un problema que se limite a América Latina, es un problema más grave, que tiene que ver con el hecho de que, a escala global, existen importantes incógnitas acerca de los factores que dan forma a los intercambios económicos, incluso en el plano de la microeconomía. Esto puede comprobarse fácilmente al observar las tendencias más recientes en la asignación del premio Nóbel de economía que, lejos de premiar el conocimiento en áreas relativamente estables, le ha apostado a fortalecer el desarrollo de áreas de conocimiento novedosas. Así, hemos visto cómo se premia la obra de autores que dan cuenta del papel de la cooperación al construir mercados estables o las que tratan de explorar las relaciones entre psicología y economía.<sup>1</sup>

Este hecho, sumado a cualquier análisis, así sea somero, de los índices de algunas de las publicaciones más importantes en materia económica o la investigación financiada por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y algunos bancos centrales, deja ver que sabemos poco acerca de los ciclos económicos de largo plazo y, en consecuencia, sabemos poco también acerca de los ciclos de corto plazo, pues son más sensibles a las variaciones estacionales o de otra naturaleza en los mercados.

Este reconocimiento podría formularse a priori, como lo demuestra la severidad de la crisis de 2006-9 y las respuestas que se dieron a ese evento. **Se necesita, en consecuencia, mayor precisión acerca de la manera en que la economía se mide en general, y más y mejores series de información,** pues en muchas de las más antiguas a nuestro alcance es posible advertir fuertes sesgos. Por una parte, están los intereses mismos de quienes recopilaban esa información (los antiguos imperios coloniales europeos, Inglaterra y Francia, o las potencias industriales de finales del XIX y el XX, Estados Unidos, Alemania y Japón). Incluso esa información acumulada está sesgada por problemas de origen, pues muchas de esas series de datos no consideran los costos o efectos que tuvieron prácticas como la explotación minera a cielo abierto, la devastación de bosques, el uso del carbón —mineral o vegetal— como combustible, la contaminación de mantos freáticos, la erradicación de especies animales o vegetales, e incluso la esclavitud o la semiesclavitud de personas que, por medio de estructuras de producción como la hacienda en México o la plantación en América Central, el Caribe, Brasil y otras naciones, sostuvieron los ciclos de expansión económica del XIX y XX.

A pesar de todo, se ha avanzado y, gracias a ello, las más importantes agencias de desarrollo tanto en el ámbito mundial, regional, nacional o local, hablan de la necesidad de que los procesos de desarrollo sean “sustentables”.<sup>2</sup> Lo mismo puede decirse del abandono, aunque sea parcial, de índices como el Producto Interno Bruto per cápita y su sustitución por el *Purchasing Power Parity*, o Paridad del Poder de Compra, e incluso de índices que han ganado legitimidad en los últimos veinte años a escala global, como el Índice de Desarrollo Humano desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. De hecho, el movimiento académico e intelectual detrás de la sustitución del PIB per cápita por el PPP es un reflejo

---

<sup>1</sup> En 2010, por ejemplo, el Nóbel de economía se entregó a Peter A. Diamond, Dale T. Mortensen y Christopher A. Pissarides, por trabajos dedicados a analizar los efectos que tiene la falta de información en los mercados. En 2009, se entregó a Elinor Ostrom y Oliver E. Williamson por sus trabajos para dar cuenta de las condiciones psicológicas y simbólicas que hacen posible la gestión de bienes comunes, como lagos o bosques, por medio de mecanismos de cooperación y los que permiten que las empresas se regulen a sí mismas. En 2008, se entregó a Paul Krugman por contribuir a mejorar la comprensión de los patrones de comercio internacional. En 2006, Edmund S. Phelps lo recibió por su análisis de la pérdida de información en el diseño de la política macroeconómica. En 2005, Robert J. Aumann y Thomas C. Schelling lo compartieron por su trabajo para comprender las dinámicas de conflicto y cooperación desde una perspectiva económica. En 2004, Finn E. Kydland y Edward C. Prescott lo compartieron por su trabajo para explicar el factor tiempo en el análisis de la política económica y los ciclos de negocios.

<sup>2</sup> En algunos países de habla española se prefiere decir “desarrollo sostenible”. En este caso se consideran sinónimos sustentable y sostenible.

fiel del agotamiento de una cierta manera de comprender la manera en que se genera la información económica, y de la necesidad de desarrollar nuevos y más precisos indicadores que den cuenta de los problemas a los que nos enfrentamos.

**El problema de la falta de información de calidad, por cierto, no sólo afecta a naciones subdesarrolladas o sometidas a regímenes autoritarios. Las crisis más recientes en EU y Europa demostraron varias cosas. La más importante, quizás, es que resultó suicida que las agencias reguladoras renunciaran, como lo hicieron, por decisiones políticas que las rebasaron, a la posibilidad de usar los instrumentos legales y de acopio, producción y aprovechamiento del conocimiento, previamente acumulado y a su alcance, para evitar nuevas crisis.**

La hipótesis de la oleada des-reguladora de finales de 1990, cuyo propósito era justamente dar pie a modelos de creación y distribución de la riqueza más estables y de larga duración fue que, sin importar lo que había ocurrido ya antes, en la depresión de 1929-1936, un hecho que en sí mismo requiere ser analizado con mayor detalle, y otros momentos difíciles en la historia económica, los mercados y las empresas habían logrado un grado de madurez tal que eran capaces de regularse por sí mismos. Ello implicó presentar a los gobiernos y las agencias reguladoras como obstáculos y no como facilitadores de los procesos de creación y distribución de la riqueza. Se asumió, con mucha ingenuidad, podríamos decir ahora “a toro pasado”, que los mercados eran capaces de autorregularse sin la intervención de las autoridades o de agencias reguladoras o certificadoras de buenas prácticas. La idea, se nos decía, era dejar atrás las fricciones propias de mercados imperfectos y avanzar en la ruta de la construcción de mercados más transparentes, más eficaces.

Tanto en Estados Unidos como en Irlanda, España, Islandia, Grecia, Portugal e Italia, entre otros países de la Unión Europea, apostaron a un modelo de creación y distribución de la riqueza centrado en las posibilidades —aparentemente infinitas— de complejas interacciones entre el mercado inmobiliario, los mercados bursátiles y los fondos de inversiones o *hedge funds*.

La crisis demostró, a ambos lados del Atlántico, que la teoría y los “perfectos” modelos construidos a partir de ésta eran tan frágiles, volátiles y engañosos, como muchos de los supuestos que habían dado forma, por ejemplo, a la llamada “burbuja de Internet” de 2001. A pesar de ello, los gobiernos, los administradores de la banca de inversión, la banca global y los *hedge funds* apostaron a un modelo de creciente autonomización del sistema económico, no sólo respecto de los sistemas de gobierno de derecha, sino también respecto de la ética y la moral. Creían —como aquellos que construyeron la Torre de Babel— que el modelo era perfecto y era capaz de garantizar por sí mismo su propia viabilidad: la eliminación a las restricciones en el manejo de información entre los bancos de inversión, la banca comercial y los administradores de fondos de inversión, lejos de facilitar hechos de corrupción, permitiría una mayor transparencia, un mejor conocimiento de las condiciones del mercado. Esto, a su vez, sería el combustible perfecto para financiar la expansión del mercado inmobiliario, alimentada por créditos baratos procedentes de Europa, China y Corea del Sur, que gracias a complejas ecuaciones para “analizar” y “reducir” el riesgo, permitirían “garantizar” la viabilidad del modelo.<sup>3</sup> El boom de la industria de la construcción, dada su capacidad como multiplicadora de la demanda y el crecimiento económico, mantendría una dinámica de constante crecimiento de otras ramas industriales y de servicios.

Los gobiernos nacionales, subnacionales y/o locales, a su turno, aumentarían sus respectivas bases fiscales y así tendrían los ingresos necesarios para sanar sus crecientes déficit con mayores impuestos a la propiedad inmobiliaria, así como por la ampliación de la demanda de mano de obra, y el consecuente pago de impuestos sobre las nóminas, o los ingresos por el pago de permisos de construcción y otros derechos.

---

<sup>3</sup> En la base del modelo se encontraba la idea de que era mejor “fraccionar” o “pulverizar” la propiedad de los créditos del mercado inmobiliario, porque de esa manera se protegía al sistema financiero global de un posible contagio. Lo que ocurrió fue exactamente lo contrario.

John Cassidy, un periodista especializado en temas financieros del semanario *The New Yorker*, explica la situación que se vivió, a escala global, la década pasada con una metáfora que justamente revela lo poco que conocemos en realidad acerca del funcionamiento y la manera en que se estructuran los mercados:

El 10 de junio de 2000, la reina Elizabeth II inauguró el Puente del Milenio, obra de ingeniería de alta tecnología. Cruza el Támesis y conecta el Museo de Arte Moderno Tate con la catedral de San Pablo. Miles de personas se formaron para cruzar a pie la nueva estructura, que tenía una estrecha banqueta de aluminio para peatones, rodeada de estructuras de acero proyectadas en ángulos obtusos. Minutos después de la inauguración oficial, la banqueta empezó a moverse de manera alarmante, lo que obligó a algunos de los peatones a aferrarse a los pasamanos laterales. Algunos dijeron sentir mareos. Las autoridades cerraron el puente y dijeron que muchas personas lo usaban. El día siguiente, el puente fue reabierto con criterios muy estrictos en cuanto al número de peatones que podían cruzarlo a la vez, pero empezó a sacudirse de nuevo. Dos días después, cuando la fuente del movimiento todavía era un misterio, el puente fue cerrado por tiempo indefinido.

Algunos comentaristas sospechaban de los cimientos del puente, otros hablaban de patrones inusuales de viento. El verdadero problema fue que quienes diseñaron el puente, que incluían al arquitecto sir Norman Foster y la constructora Ove Arup, no habían tomado en consideración cómo reaccionaría la banqueta con todos los peatones que caminaban sobre ella. Cuando una persona camina, levanta y deja caer cada pie sucesivamente, él o ella producen pequeñas fuerzas laterales. Si cientos de personas caminan en ese espacio confinado, al hacerlo, generan un *momentum* suficiente para mover el puente, aunque sea un poco. Una vez que el puente empieza a moverse, no importa qué tan levemente, los peatones ajustan su paso para sentirse bien, como si sincronizaran su andar. En la medida que ocurre una suerte de retroalimentación positiva entre las fuerzas generadas entre el movimiento del puente y el andar de los peatones, las fuerzas laterales pueden aumentar dramáticamente y el puente puede agitarse de manera violenta. Los ingenieros que investigaron este hecho llamaron al proceso “excitación lateral sincrónica” y desarrollaron una fórmula matemática para describirla.

¿Qué tiene que ver todo esto con los mercados financieros? Mucho, como lo señaló el economista Hyun Song Shin, de la Universidad de Princeton, en un texto de 2005 que resultó premonitorio. La mayor parte del tiempo, los mercados financieros están en calma, el intercambio es ordenado, y los participantes pueden vender y comprar en grandes cantidades. En el momento en que ocurre una crisis, los agentes más grandes —los bancos, la banca y los fondos de inversión— se apresuran a reducir sus riesgos y los compradores desaparecen y la liquidez se agota. Mientras que antes había distintos puntos de vista, la crisis trae unanimidad: todos se mueven a paso redoblado: “los peatones en el puente son como bancos que ajustan sus posiciones y los movimientos en el puente son como cambios en los precios”, escribió Shin. Y el proceso se refuerza a sí mismo: una vez que la liquidez cae por debajo de cierto umbral, “todos los elementos que dieron forma a un cierto círculo virtuoso para promover la estabilidad, conspirarán ahora para socavarla”. Los mercados financieros pueden ser muy inestables.

Esto fue, en esencia, lo que ocurrió en los meses previos al *Great Crunch*, como algunos llaman a la crisis de 2006-8. El detonador fue, desde luego, el mercado de los bonos de hipotecas de baja calidad (*subprime-mortgage bonds*), que estaban respaldados por los pagos mensuales de fondos de préstamos que se habían integrado para atender a compradores de casas pobres y de clases medias. En agosto de 2007, con los precios del sector inmobiliario a la baja y con cada vez más retrasos en los pagos de hipotecas, el mercado de los bonos de baja calidad (*subprime securities*) se congeló. En sí mismo esto no tendría que haber provocado demasiados problemas. El inventario total de hipotecas de baja calidad era de un billón de dólares,<sup>4</sup> una cifra insignificante para el total de cerca de 12 billones de dólares de hipotecas, sin olvidar el valor total de los mercados bursátiles de 18 billones de dólares. Pero en ese momento, los bancos que no podían estimar qué tan expuestas estaban otras firmas a posibles pérdidas empezaron a vender sus líneas de crédito y a agrupar su capital, y lo hicieron de manera masiva, lo que confirma el punto de Shin acerca de la manera en que el mercado impone uniformidad. Se evitó un inmediato colapso

---

<sup>4</sup> Un billón, es decir, un millón de millones de dólares.

total cuando el Banco Central Europeo y la Reserva Federal de Estados Unidos anunciaron que inyectarían más dinero al sistema financiero. A pesar de ello, la crisis económica global no amainó hasta principios de 2009 y, ya para entonces, los gobiernos habían comprometido un estimado de nueve billones de dólares para refaccionar al sistema.<sup>5</sup>

**Existen, y es necesario reconocerlo ahora, vacíos, errores, problemas en nuestro conocimiento. Es falso que la ciencia sea capaz de garantizar algo que no sea la propia integridad de sus ejercicios. Hay problemas con la calidad de la información con la que operamos hasta ahora al detonar procesos de producción y distribución de la riqueza y hay, sobre todo, la tentación —como aquella de los constructores de la Torre de Babel— a confiar demasiado en nuestros propios instrumentos y a pensar que podemos, de manera autónoma y sin reconocer reglas éticas, “tocar el cielo”.**

## **2.- ¿Algunos Obstáculos?**

A este problema de origen es necesario agregar otros problemas relacionados con la manera en que los Estados latinoamericanos han definido a lo largo de los últimos 150 años los términos de su incorporación en los mercados globales que es, por ejemplo, lo que distingue a Costa Rica de Nicaragua o de Honduras. Las economías de las tres naciones centroamericanas dependen en gran medida de la exportación de bienes del sector primario. Sin embargo, Costa Rica ha sostenido desde principios del siglo XX un modelo de desarrollo más incluyente y democrático. El diseño de este modelo, sin embargo, no dependió sólo de la dotación originaria del país,<sup>6</sup> o de su cultura, pues ambas, dotación original y cultura son prácticamente iguales en Centroamérica y América Latina. Dependió de decisiones políticas, como eliminar las Fuerzas Armadas e impedir la formación de regímenes oligárquicos (Honduras) o sultanáticos (Nicaragua). **Sabemos, entonces, que las decisiones políticas que las naciones toman de manera soberana cuentan, y cuentan mucho. Pueden representar la diferencia entre un país como Costa Rica y otro como Honduras.**

Otro hecho es contar con información confiable en materia económica, demográfica, de salud o de educación. La disposición de los gobiernos a invertir en la construcción de sistemas confiables de información estadística es fundamental para detonar el crecimiento económico y para distribuir los beneficios de estos procesos. Tristemente, en este punto ser o no democrático no es la clave. Cuba no es una nación democrática y, sin embargo, cuenta con detalladas series de información, aunque no sea del dominio público.

**Sabemos, entonces que las decisiones que los individuos toman en el ejercicio del poder son importantes. Que no hay reglas que obliguen a todos los actores a actuar de tal o cual manera. Las decisiones individuales y colectivas, así como los criterios que se siguen a la hora de construir esas decisiones son importantes.**

Estas ideas adelantan ya la que será una conclusión clave de esta intervención: **es necesario reconocer la primacía de la ética y la política sobre las ideas dominantes acerca del conocimiento en materia económica, la actividad en los mercados y los intereses que dan forma a los mercados.** Antes de llegar a esa conclusión, sin embargo, es necesario insistir en el valor de la información confiable. Sin información, clara, suficientemente sistematizada y confiable, por ejemplo, acerca de la inflación, todas las decisiones que se puedan tomar acerca de la inversión de recursos públicos o privados adolecerán de un problema de origen difícil de soslayar.

---

<sup>5</sup> Cassidy, John (2009) “Rational irrationality. The reason why capitalism is prone to crisis” *The New Yorker*, 5 de octubre. Se encuentra en [http://www.newyorker.com/reporting/2009/10/05/091005fa\\_fact\\_cassidy#ixzz1LVYJxcLh](http://www.newyorker.com/reporting/2009/10/05/091005fa_fact_cassidy#ixzz1LVYJxcLh)

<sup>6</sup> Se llama “dotación originaria” al conjunto de recursos naturales con los que naciones cuentan al momento de su integración como tales.

En lo que hace a los países individuales de América Latina, mientras que Chile, Brasil, México, Uruguay y Costa Rica han desarrollado a lo largo de los últimos 100 años sistemas de información más o menos confiables, en países como Honduras, Haití, Guatemala y El Salvador la información es escasa, de dudosa calidad o no ha sido compilada durante un número suficiente de años para lograr una comprensión cabal del comportamiento de los mercados y los agentes que operan en ellos. En este sentido, las políticas que se diseñan en algunos de los países más pobres de la región, se construyen e instrumentan sobre bases frágiles.

De igual modo, existen países como Argentina y Venezuela, donde hubo esfuerzos serios en años previos para construir sistemas de información suficientemente confiables y robustos, que ahora enfrentan problemas serios por la incertidumbre y las dudas que generan.

En este sentido, es posible deducir que **una de las condiciones clave que las democracias latinoamericanas deben satisfacer para diseñar e instrumentar políticas de creación y distribución de la riqueza es que existan sistemas públicos de información, suficientemente transparentes y profesionales que garanticen la condición básica de cualquier teoría económica para detonar procesos de crecimiento y distribución de la riqueza.**

Una posible ruta de solución a este tipo de problemas ha sido la autonomización y/o ciudadanización de los órganos responsables de generar esta información. La idea subyacente es que dejen de ser órganos de gobierno, sometidos a los vaivenes políticos de los gobiernos y los partidos, para convertirse en órganos del Estado, y de esa forma se les aisle de las pugnas político-electorales que, en las democracias latinoamericanas, son una constante de la vida pública. Sin embargo, experiencias como la mexicana con varios órganos autónomos prueban que autonomizar los órganos del gobierno no resuelve automáticamente estos problemas.

Todo lo contrario. México, lo mismo que otros países, ha apostado en los últimos 20 años mucha de la viabilidad de las instituciones democráticas a autonomizar órganos del Estado. La realidad, sin embargo, es que el saldo de estas medidas es mixto. En el caso del Banco de México, el banco central, los resultados tienden a ser positivos, e incluso se advierte una cierta tendencia a hacer más transparentes los mecanismos y los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, en los casos del Instituto Federal Electoral, y del Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, los resultados no son del todo claros. En primer lugar, las interferencias político-electorales continúan presentes. En segundo lugar, no se ha podido evitar que los cambios, en lugar de facilitar el acceso a la información, terminen por opacar más los procesos de gestión. Esta opacidad es producto de las pugnas políticas que priman en la actividad de estos entes, y del hecho que, paradójicamente, los esfuerzos para transparentar la gestión de los procesos de administración pública agregan una capa o serie de capas más a cualquier intento para conocer el destino de los recursos públicos.<sup>7</sup> **En este sentido, sabemos ya que no existen políticas de gobierno o públicas unitalla, que sirvan a todas las naciones. La autonomización puede ser la vía para garantizar la calidad de la información económica, pero no siempre es así.**

### **¿Pobreza o desigualdad?**

La situación en América Latina es más grave porque el problema de la región, como lo demuestra el desempeño de la mayoría de sus economías, no es propiamente la falta de recursos, sino la manera desigual en que esos recursos se redistribuyen como resultado tanto de la mala administración de los recursos naturales, la mala administración de los ingresos fiscales y la muy mala distribución del ingreso.

---

<sup>7</sup> Obviamente, la intención no es la de agregar esa capa o serie de capas adicionales, sino más bien la de obligar a que las autoridades cumplan con sus obligaciones de rendir información sobre sus actos, pero —en los hechos— sí se agrega esa capa o serie de capas a la estructura del Estado y, en consecuencia, a cualquier intento del ciudadano para acceder a la información.

En este punto, a pesar de que como en otros temas en materia económica, no existe en la actualidad un consenso absoluto acerca de cómo medir la pobreza y, en ese sentido, cualquier decisión de los gobiernos de la región acerca de cómo contar a sus pobres queda abierta a la crítica y la interpretación,<sup>8</sup> **sabemos que el problema de América Latina, salvo la notable excepción de Haití y, en menor medida, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, no es propiamente la pobreza, sino la distribución de la riqueza generada.**

**Diez de los quince países con los mayores índices de desigualdad en todo el mundo pertenecen a América Latina, es decir, la mitad de los países de nuestra región.** Como lo ha demostrado el reciente *boom* de la explotación y exportación de distintas materias primas mineras y productos agrícolas y ganaderos, que tiene como uno de sus más importantes protagonistas a China y, en menor medida, a India, es relativamente simple generar riqueza en América Latina. Sea la explotación ganadera en Argentina, la producción agrícola en Paraguay, la producción minera en Chile o Bolivia, e incluso la producción industrial en México y Brasil, es fácil inducir ciclos de expansión económica en la región. El problema es qué ocurre una vez que la riqueza ha sido generada.

De hecho, al comparar los datos disponibles en materia de pobreza extrema, América Latina era ya desde 1980, una región, con pocas personas con ingresos menores a un dólar de EU diario, es decir, con pocas personas en situación de pobreza extrema e incluso esas cifras bajas han sido reducidas todavía más en los últimos años. La tabla 1, presenta la información disponible para los años 1981, 1993 y 2005 de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, es decir, personas que viven con menos de un dólar de EU al día.

**Tabla 1.** Porcentaje de la población con ingresos menores a un dólar diario. Países subdesarrollados

Regiones / Años de medición	1981	1993	2005
Asia oriental y Pacífico	66.8	35.4	9.3
Europa del Este y Asia Central	0.7	2.1	2.2
Latinoamérica y Caribe	7.7	6.0	5.6
Medio Oriente y Norte de África	3.3	1.5	1.6
Asia sur	41.9	29.3	23.7
África Subsahariana	42.6	46.4	39.9
Totales	41.4	27.0	16.1

**Fuente:** Shaohua, Chen y Martin Ravallion (2008) “The Developing World is Poorer than we Thought, but no Less Successful in the Fight Against Poverty” Policy Research Working Paper 4703, World Bank, Washington DC. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/docsearch>

El problema de la pobreza extrema en América Latina no es similar ni cercano al de África Subsahariana, donde casi el 40 por ciento de la población vive con menos de un dólar al día.

La tabla 2 presenta la información disponible para las naciones latinoamericanas de un índice similar. En lugar de la población con ingresos menores a un dólar de EU, se considera a la población con ingresos menores a 1.25 dólares de EU, medidos con el criterio del *Parity Purchasing Power*. Lo que se puede observar, es que a mediados de la primera década de este siglo ocurrió una importante transición que permitió que, en prácticamente toda la región con la excepción (entre los países en la tabla 2), de Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se redujera la proporción de personas en situación de pobreza extrema a menos del diez por ciento de la población.

<sup>8</sup> Véase, a propósito de estos debates sobre la manera de medir la pobreza, el texto de Pogge, Thomas y Reddy, Sanjay G., (2005) *How Not to Count the Poor*. Octubre. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=893159>

**Tabla 2.** Porcentaje de la población con ingreso menor a 1.25 dólares PPP diarios. América Latina

<b>País/Años de medición</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Argentina			4.5	3.39		
Bolivia			19.62		11.86	
Brasil	15.49		7.76	7.36	5.21	
Chile	4.37					
Colombia		16.7		16.01		
Costa Rica	9.16	4.41	2.37			
Ecuador			9.78		4.69	
El Salvador		12.77	10.97		6.43	
Guatemala		13.06		11.7		
Honduras	43.5		22.19	18.9		
México		4.82				3.95
Nicaragua			15.81			
Panamá		11.5		9.48		
Paraguay	5.85		9.3		6.45	
Perú			8.18	7.94	7.69	
República Dominicana		4.41	4.98	3.96	4.42	
Uruguay						
Venezuela			9.98	3.53		

**Fuente:** Base de datos del PNUD. Disponible en: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/38906.html>

Conviene apuntar también que en esta tabla no están representados, por falta de información, Haití y Cuba, así como el hecho de que la situación de Panamá es engañosa, pues se encontraba, por así decirlo, en la frontera de este criterio, al haber logrado reducir a 9.48 su proporción de personas en situación de pobreza extrema.

**Es importante destacar que las reducciones registradas en América Latina en este periodo en la proporción de personas en pobreza extrema se han logrado gracias a programas que implican transferencias directas, casi siempre financiadas con recursos fiscales procedentes de elevados impuestos a la venta de materias primas<sup>9</sup> y en menor medida con la colaboración de los sectores privado y social, pero que no implican cambios de fondo en la estructura de distribución del ingreso, es decir, del índice GINI. Este cambio no ha traído consigo modificaciones importantes en la estructura económica de las naciones y, casi siempre, se han logrado por medio de transferencias directas que tienen un alto potencial de manipulación política y/o político-electoral. En este sentido, sabemos que el problema de América Latina es que las políticas para detonar el crecimiento no han sido complementadas en todos los países con políticas suficientemente robustas de distribución y redistribución del ingreso.<sup>10</sup>**

<sup>9</sup> Es el caso de Venezuela, Ecuador y México con el petróleo. De Bolivia con el gas natural y otros minerales.

<sup>10</sup> Algunas excepciones se encuentran en los casos de Chile, Argentina y Perú que en los últimos 10 años han desarrollado esquemas de recaudación más eficaces, con un mayor énfasis en la recaudación por medio de impuestos al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado. También se han introducido impuestos a las operaciones bursátiles o se han redefinido las bases a partir de las cuales se calculan los impuestos a la propiedad. Un caso más atípico, lamentablemente, es el de Chile, que fue capaz de incluir en su reforma fiscal un impuesto a las herencias que, en términos generales, no existe en la región.



Algo que también es importante destacar de la experiencia latinoamericana en materia de combate a la pobreza y la desigualdad, es que la desigualdad afecta de manera preponderante a ciertos grupos de nuestras poblaciones. **En primer término a las mujeres y, en segundo lugar, a las poblaciones de descendientes de los pueblos originarios y de afrolatinoamericanos. Esta discriminación inicia ya desde la cuna, con la calidad de la alimentación y los cuidados de salud y educación a los que tienen alcance los niños indígenas y negros de la región y continuará a lo largo de todas sus vidas, como una especie de condena, pues enfrentan innumerables obstáculos para integrarse a los sistemas de salud y educación y, eventualmente, para participar en los mercados laborales que, incluso sin considerar a esas poblaciones, discriminan a amplios sectores de la población.**

Estos problemas se agravan en la medida que predomina en la región, a pesar de algunos cambios recientes, una visión de muy corto plazo en materia de desarrollo, que no apuesta a un desarrollo armónico, equilibrado, de las economías de cada uno de los países o de los bloques comerciales o aduaneros que actualmente existen en la región.<sup>11</sup> Las experiencias son muy conocidas y explican tanto las tragedias y conflictos que vivimos con la explotación minera en distintos países de la región, que son tan graves que el CELAM celebrará próximamente una reunión específicamente dedicada al problema de la minería en América Latina, como los riesgos que corren algunos países con la explotación de monocultivos, tales como fue la caña de azúcar en el siglo XIX o la soya en el siglo XXI. Son patrones de explotación relativamente rápida de las riquezas naturales, que se desarrollaron originalmente durante los siglos XV y XVI, en los imperios español, portugués y francés y que prevalecen como modelo de creación de la riqueza a pesar de los muchos cambios en materia política y económica.

No está por demás recordar, por ejemplo, que Francia prefirió perder los vastos territorios de la Louisiana y la Nueva Francia, en el marco de los conflictos pan-europeos del siglo XVIII a cambio de conservar la próspera colonia caribeña del actual Haití, que era capaz de compensar con su producción de azúcar y ron lo que Quebec ofrecía en pieles, maderas y otras materias primas. Este hecho deja ver cómo, ya desde hace tres siglos, la corona francesa tenía claro que la generación de riqueza era un asunto relativamente fácil de resolver en un territorio con las características del pequeño Haití. Tristemente, deja ver también otros problemas. En un sentido, deja ver cómo las actuales condiciones que padece Haití, graves incluso antes del devastador sismo de principios de 2010, no son el resultado de la fatalidad o de algún designio divino, o resultado “del progreso”, “de la modernización”, “del sistema”, o de “la globalización”. **Sabemos, pues, que las condiciones que enfrentamos en la región son resultado de de decisiones humanas o, mejor dicho, de malas decisiones humanas que permiten aprovechar de manera relativamente fácil (o barata) las condiciones naturales de los territorios, a costa de generar pésimos patrones de distribución del ingreso, es decir, a cambio de concentrar en muy pocas manos el ingreso de esas naciones, así como de devastar esos territorios con la sobreexplotación de recursos naturales con el modelo de monocultivo.**

No sólo eso. Demuestra también que la llamada “economía de enclave” ha generado modelos perversos de explotación de recursos, que fueron ampliamente analizados en 1960 y 1970, en el marco de los estudios de las relaciones centro-periferia, y que poseen una resistencia asombrosa, pues han influido de manera perversa en los distintos intentos de construcción de regímenes democráticos en la región, así como en los intentos de estructurar economías integradas de manera más armónica y que no dependan, por ejemplo, del monocultivo o la explotación de una o varias materias primas, como en el caso del petróleo.

Es importante tener en cuenta que estos modelos de creación de la riqueza, basados en la extracción de recursos naturales, se repliquen y profundicen a sí mismos. **No es de sorprender, en este sentido, que América Latina sea la región más desigual del planeta pues mucha de la riqueza de la región se crea**

---

<sup>11</sup> El más importante y mejor logrado es el MERCOSUR, seguido por los acuerdos comerciales que ha logrado firmar México luego de que se ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que permitió a México firmar acuerdos comerciales bi- o multilaterales con Chile, América Central (el Plan Puebla-Panamá), el MERCOSUR, la Unión Europea, entre otros.

**gracias a políticas que básicamente extraen recursos naturales, materias primas, productos agropecuarios o productos industriales que se aprovechan de manera plena en las naciones más desarrolladas o para beneficio de las naciones más desarrolladas.**

Conviene tener en cuenta, en este sentido, el debate que recientemente ha impulsado Joseph Stiglitz, exfuncionario del Banco Mundial y crítico preeminente de la globalización, acerca de la relación perversa entre la desigualdad y las dificultades para lograr modelos de crecimiento económico armónicos y sustentables. Stiglitz, argumenta que la alta concentración del ingreso en EU, donde el uno por ciento de la población controla el 40 por ciento del ingreso, tiene tres efectos graves:

En primer término, la creciente desigualdad es el otro lado de la moneda de la reducción de las oportunidades. Siempre que decrece la igualdad de oportunidades, significa que no usamos uno de nuestros más valiosos activos —nuestra gente— de la manera más productiva. En segundo lugar, muchas de las distorsiones que llevan a la desigualdad —como las asociadas con el poder, los monopolios y el trato fiscal preferencial para algunos— socavan la eficiencia de los mercados.

En tercer lugar, y quizás más importante, una economía moderna requiere de “acción colectiva”, es decir, necesita que el gobierno invierta en infraestructura, educación y tecnología. Los Estados Unidos y el mundo se han beneficiado grandemente de la investigación patrocinada por el gobierno que llevó a la integración de la Internet, a avances en la salud pública y en otros ámbitos. Sin embargo, Estados Unidos padece desde hace tiempo de una falta de inversión en infraestructura, en investigación básica, y en educación en todos los niveles. Y más recortes en estas áreas podrían ocurrir en el futuro.<sup>12</sup>

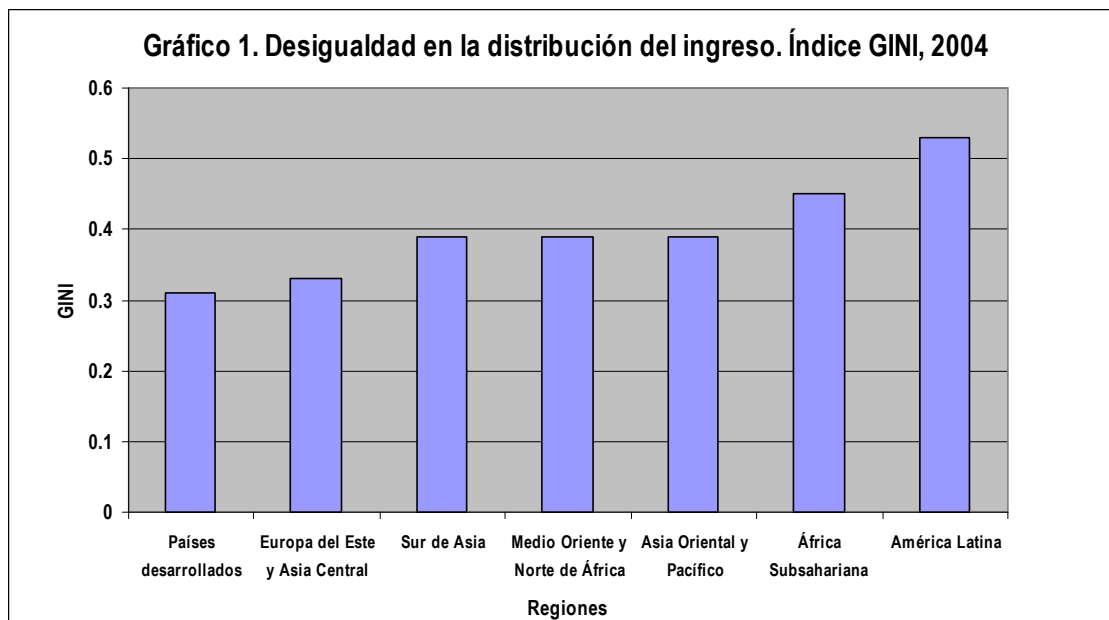
La tesis de Stiglitz es que la desigualdad entrapa a las naciones, pues hace más difícil instaurar modelos de crecimiento económico sustentables en el largo plazo. Stiglitz y otros economistas han adelantado ya desde mediados de la década pasada una crítica al modelo de desarrollo fundado en la teoría de la productividad marginal<sup>13</sup> que, en resumen, dice que los altos índices de concentración del ingreso generan mayor productividad y, en términos generales, una mayor contribución a la sociedad. En nombre de esta teoría, por ejemplo, en México se desarrolló a finales de los 1950 y durante los 1960, una política de desarrollo estabilizador que asumía que era necesario “crear la riqueza antes de distribuirla” y aunque, en principio, esa recomendación parece buena y de sentido común, la realidad es que el crecimiento no es el problema de fondo para América Latina, sino más bien la distribución.

En este sentido, con la información de las tablas 1 y 2 en mente, el gráfico 1 presenta la información del índice GINI, que mide la desigualdad a partir de la concentración del ingreso, a escala global. Se integra con siete mediciones. Seis corresponden a regiones geográficas y una más, que involucra a los países más desarrollados de los distintos continentes.

---

<sup>12</sup> Stiglitz, Joseph (2011) “Of the 1% to the 1%, for the 1%” en Vanity Fair, mayo. Se encuentra en <http://www.vanityfair.com/society/features/2011/05/top-one-percent-201105?currentPage=all>

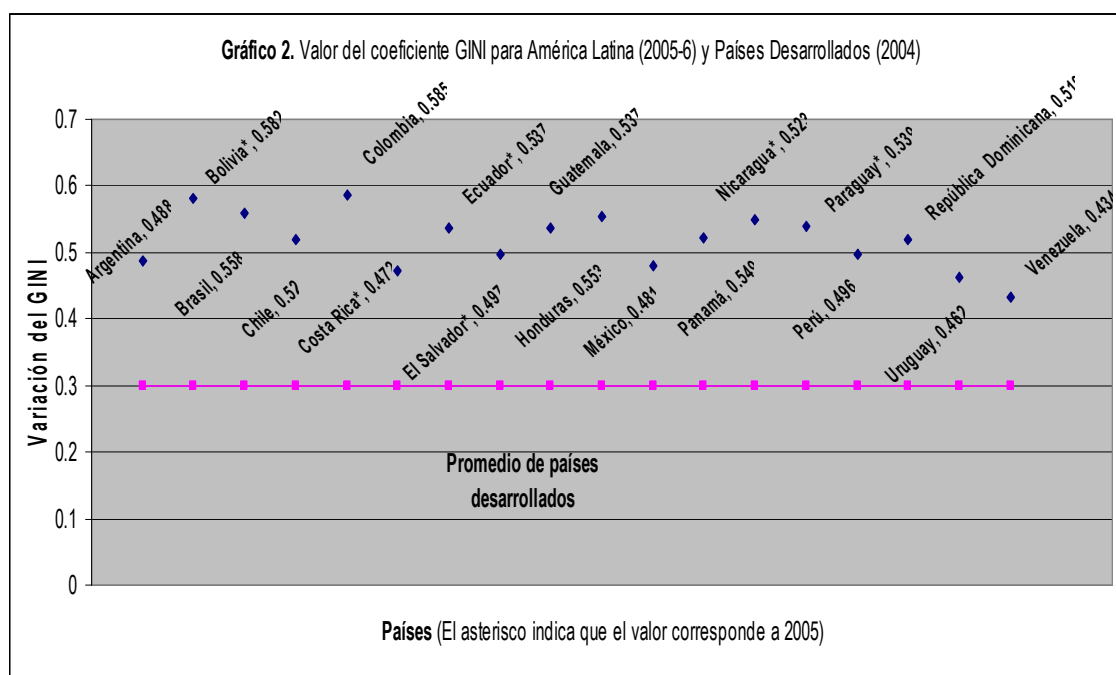
<sup>13</sup> El supuesto de base de la teoría de la productividad marginal es que el ingreso se distribuye de acuerdo con la contribución de cada persona a la producción total. En consecuencia, se argumenta, quien arriesga más tendría derecho a un mayor ingreso respecto del conjunto. El problema es que, de entrada, los recursos productivos están distribuidos de manera desigual, la propiedad de los medios de producción es desigual, existen distintas formas de discriminación o acceso desigual a los mercados, existen monopolios, duopolios, oligopolios que tienen la capacidad para impedir el acceso de otros a los mercados y el supuesto del acceso equitativo a los recursos del mercado se cumple en muy pocas ocasiones.



**Fuente:** López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (eds). (2010) *Declining inequality in Latin America. A decade of progress?* Washington, DC, Brookings Institution Press and United Nations Development Programme

Si la teoría de la productividad marginal fuera cierta, y la creación de riqueza precediera a la distribución de la misma, América Latina debería ser un vergel, pues tenemos los más altos índices de concentración del ingreso de todo el mundo. De hecho, el subcontinente americano es el mejor ejemplo para probar las fallas en la teoría de la productividad marginal y de políticas asociadas a ella como el Desarrollo Estabilizador en México.

Y no es sólo cuando se compara a la región en su conjunto con otras regiones a escala global, como lo demuestra el gráfico 1. También cuando se analizan los países latinoamericanos en particular, la tesis de la teoría de la productividad marginal se prueba falsa. En este sentido, el gráfico 2 presenta la información del índice GINI para la región en los años 2005 o 2006 y, para propósitos de comparación, como una línea constante, el promedio para los países desarrollados del mismo índice para 2004.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial. Descargados del sitio Web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/67106.html>

En el gráfico 2, puede apreciarse que las dos naciones con las peores distribuciones del ingreso son Colombia y Bolivia, que están muy lejos de ser las más industrializadas o las más desarrolladas de la región. Todo lo contrario. Colombia y Bolivia han vivido sus 200 años como naciones independientes de la explotación de materias primas o productos agropecuarios exportados casi sin valor agregado alguno. Y no es sólo el caso de la minería o la agricultura. Incluso en los mercados informales, como el de la hoja de coca, la materia prima para producir la cocaína, Colombia y Bolivia han terminado por ocupar una posición subordinada frente a México y EU.

**En este sentido, sabemos que la teoría de la productividad marginal no sólo es incapaz de explicar o de justificar la posición de América Latina como una región subdesarrollada pero con los más altos índices de concentración del ingreso. También es incapaz de justificar los niveles, más elevados, de concentración del ingreso en países como Bolivia, Colombia, Paraguay, Honduras o Nicaragua.**

A pesar de ello, es importante destacar que Uruguay y Costa Rica, la segunda y tercera naciones con la mejor distribución del ingreso, no son potencias industriales. Uruguay es, básicamente, una nación exportadora de productos agropecuarios con algún valor agregado y, aún cuando Costa Rica ha hecho esfuerzos importantes para industrializarse en fechas recientes, sus ventajas se encuentran en el sector primario, los productos agropecuarios, y el sector servicios con el turismo como una de sus industrias bandera. **Esto demuestra que tampoco es necesario comprometer a las naciones con costosos y riesgosos programas de industrialización para mejorar los patrones de distribución del ingreso y, una vez más, que son más importantes los acuerdos políticos que hacen viable a los Estados nacionales como tales, que políticas que traten de instrumentar procesos de industrialización ambiciosos.**<sup>14</sup>

También sabemos, a propósito de los efectos perversos de la concentración del ingreso que más allá de las razones éticas para combatirla hay razones económicas para hacerlo. Desde una perspectiva macroeconómica hay suficiente evidencia para asegurar que a mayor desigualdad, menores incentivos para desarrollar políticas públicas eficientes. Esto es así porque la concentración del ingreso tiene un efecto devastador en el consumo. Si el consumo decae, no hay incentivos para mejorar el funcionamiento de los mercados. A mayor desigualdad existen mayores presiones de los agentes económicos para que los gobiernos implanten políticas que garanticen rentas fijas, además de que se deben destinar más recursos a gastos de seguridad y de resolución de conflictos, pues la desigualdad también tiende a aumentar la incidencia de conflictos.

### **Relación democracia-desarrollo económico**

Es necesario introducir otro dato fundamental para comprender algunos de los retos que enfrenta América Latina en materia de creación y distribución de la riqueza. Tiene que ver con la expectativa que se tuvo durante 1980 y buena parte de las dos décadas siguientes, 1990 y 2000, acerca de la capacidad que tendría la democratización para complementar, de manera armónica y natural, modelos de desarrollo económico más amigable, más armónico, e incluso más sustentable.

De lo mucho que se escribió entre 1985 y 2000 acerca de la supuesta relación de mutua complementariedad entre democracia y reformas de mercado, no existe evidencia empírica que lo sustente. Toda la evidencia disponible, como lo demuestran los trabajos de Landmann sugiere lo opuesto.<sup>15</sup> Landmann de hecho, enfatiza los riesgos que la democracia enfrenta en economías

---

<sup>14</sup> El caso de Venezuela, la nación de América Latina con la mejor distribución del ingreso es sumamente complejo por los cambios traídos luego del desplome de la República de Punto Fijo. Por ello, exigiría de un análisis más detallado que no se puede ofrecer ahora, por lo que no se aborda en este documento.

<sup>15</sup> Ver Landmann, Todd (1999) "Economic Development and Democracy: The View From Latin America" en *Political Studies*, no. 47, 607-26

subdesarrolladas o que no son capaces de tener un desempeño óptimo en materia, por ejemplo, de distribución del ingreso, pues los mercados enfrentan mayores riesgos cuando ocurren procesos de cambio político y económico simultáneo y que la democracia muchas veces genera condiciones poco propicias para la consolidación de las reformas de mercados.

Como evidencia adicional que confirma lo dicho por Landmann es posible ver en AL que muchos de los retos de la democracia provienen, precisamente, de la creciente insatisfacción asociada con las consecuencias inesperadas de los procesos de ajuste estructural, que son más difíciles de controlar o de ocultar para un régimen democrático que para uno autoritario, totalitario o despótico.

Landmann buscó probar si efectivamente existe una “relación positiva y estable entre desarrollo socio-económico y democracia” (p. 607). Sus hallazgos refutan esa posibilidad:

**El hallazgo más importante que se desprende del análisis de los datos es que [...] esta región, periodo y diferentes formas funcionales, la hipótesis según la cual hay una relación positiva entre el desarrollo económico y la democracia no se puede corroborar. En otras palabras, en América Latina no es posible encontrar una relación directa entre grado de desarrollo económico y democracia.**

Más aún, al tanto del tipo de presiones que una nueva democracia enfrenta en América Latina y en otras partes del mundo, Landmann (p. 626) advierte acerca de las expectativas asociadas con la democratización:

**La relación entre desarrollo económico y democracia puede crear expectativas crecientes entre los ciudadanos de los países en desarrollo basadas en una equivalencia falsa entre libertad económica y libertad política. Una vez que la democracia ha sido establecida, crecen las expectativas de una distribución más justa de los beneficios del desarrollo económico. El vínculo causal simple entre desarrollo económico y democracia, que ignora los complejos factores políticos que intervienen, pueden poner en peligro, en última instancia, el proceso de consolidación democrática si los ciudadanos esperan demasiado de la nueva democracia. Más aún, el pobre desempeño de la economía en un nuevo periodo democrático, puede alentar una cierta nostalgia de periodos previos de prosperidad económica en condiciones de gobernabilidad no democrática.**

**En este sentido, sabemos que nos enfrentamos a un reto monumental, pues si no logramos instrumentar —al mismo tiempo— modelos de crecimiento económico sostenido, capaces de distribuir de manera equitativa los frutos de ese crecimiento y una gobernación democrática, las democracias de América Latina enfrentarán crecientes presiones que, como ha ocurrido en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina, entre otros, podrían dar vida a respuestas autoritarias, populistas y de alto riesgo para la estabilidad política de la región en su conjunto.**

Por ello, es necesario desarrollar también análisis más complejos y matizados de las realidades políticas y económicas de sus países y de la región. Al hacerlo, es necesario evitar que se asuma que necesariamente existe una relación de mutuo apoyo entre las reformas políticas y las reformas en materia económica y aceptar que se trata de procesos distintos entre sí, que generan resultados contradictorios y que necesitan también de distintos tipos de políticas.

Hasta ahora hemos revisado qué sabemos en materia políticas de creación de la riqueza en América Latina. De igual modo, hemos considerado algunos de los retos más importantes para las políticas de distribución equitativa de esa riqueza. A continuación consideraremos, con mayor detalle, qué sabemos acerca de las políticas de distribución de la riqueza en la región.

### **3.- algunas experiencias positivas**

---

Al hacer un análisis más preciso de las políticas orientadas a distribuir o redistribuir el ingreso es posible encontrar desarrollos positivos, dignos de consideración pues han sido útiles para reconfigurar el mapa del combate a la pobreza y la mitigación de la desigualdad.

Para desarrollar modelos más flexibles que permitieran atender las necesidades de las personas, pero que no generaran los ciclos de dependencia de las ayudas públicas documentadas en 1970 y 1980 en Europa se delinearon las **políticas de transferencia condicionada**, que parten del supuesto de generar esquemas de corresponsabilidad entre las autoridades y los beneficiarios de estas políticas. Dada la informalidad en la que se encuentran amplios sectores de las sociedades latinoamericanas, no era posible que estas políticas tuvieran como base las contribuciones o cotizaciones a la Hacienda pública. De igual modo, era necesario que no dependieran de la situación laboral de los beneficiarios potenciales y que rompieran los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Por ello desarrollan un modelo que, sin condicionar la prestación del servicio, construye una relación similar a la de un contrato con los beneficiarios.

Así, aunque cualquier persona puede inscribirse en los programas, no basta con que una persona se inscriba; es necesario, por ejemplo, que cumpla con obligaciones como sostener a sus hijos en la escuela o hacer que sus hijos cumplan con el ciclo de vacunas o visitas al médico. En términos generales estas políticas:

- Son instrumentos de redistribución de ingreso para combatir la pobreza extrema.
- Tratan de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y, por ello, se centran en los menores de familias en situación de pobreza extrema.
- Transfieren los recursos directamente a cambio de que los padres envíen y mantengan a sus hijos en la escuela y cumplan con controles de salud.
- Casi siempre se señala a las mujeres, las madres de familia, como titulares del beneficio.
- Identifican a los beneficiarios potenciales a partir del uso de índices de vulnerabilidad y otros indicadores de situación de pobreza, de manera que no son universales.
- Disponen, en su mayoría, de sistemas rigurosos de monitoreo y evaluación.
- Los pagos casi siempre se hacen con transferencias directas a los beneficiarios, por medio de bancos, lo que facilita a su integración a la economía formal.
- Corren el riesgo de generar situaciones de dependencia, de favorecer el asistencialismo y de que, en términos generales, los programas se conviertan en apéndices de las estrategias electorales de los gobiernos.
- Estas políticas son eficaces para sacar a las personas de la pobreza extrema, pero difícilmente pueden ir más allá de ese umbral.
- Además, son políticas que generan nuevas demandas a las instituciones de gobierno. Por ejemplo, ¿qué sucede con los niños que se mantuvieron en la escuela primaria? ¿Está el Estado en condiciones de ofrecer que continúen con otros ciclos de la educación? ¿En qué condiciones?

Estas son las políticas, por cierto que han utilizado en América Latina en los últimos 10 años para cumplir con la meta de reducir el número de personas en situación de pobreza extrema en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (<http://www.undp.org/spanish/mdg/>), iniciativa promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo desde finales del siglo XX como una vía para fijar, con mayor claridad, ciertas metas que permitieran avanzar en la solución de algunos de los problemas comunes a las naciones en desarrollo y han sido utilizadas ampliamente en casi toda América. Es el caso de Oportunidades en México; Bolsa Familia en Brasil; Chile Solidario y Programa Puente de Chile; Familias en Acción de Colombia; Bono de Desarrollo Humano de Ecuador; PATH de Jamaica y Red de Protección Social de Nicaragua, entre otros.

Es necesario reconocer, como lo hacen De la Brière y Rawlings (2006 23) que “estos programas no son una panacea para la exclusión social y se deben reconocer sus limitaciones y atacar, con políticas sociales mejor integradas que busquen reformas y que no se limiten a estos programas. Se necesita de programas

más amplios, de sistemas de protección social para atacar problemas más importantes en la mayoría de los países de ingresos medios y las políticas de transferencia condicionada podrían no ser la mejor respuesta en todos los casos”.

Dado que las **políticas de transferencia condicionada** tienen un horizonte más bien limitado, ha sido necesario desarrollar políticas orientadas a facilitar la incorporación de las personas a los mercados laborales o de producción, trata de las llamadas **políticas de apoyo a la capacidad productiva**. En términos generales estas políticas se orientan a:

- Estimular la capacidad para generar riqueza en los ámbitos locales por medio de apoyos a las micro y pequeñas empresas (MYPES).
- Las MYPES son de interés pues tienden a ser las que generan más empleos, además de que son las más flexibles para responder a las necesidades de los mercados, pues su inversión de capital tiende a ser baja.
- Es importante destacar, sin embargo, que es menor el grado de consenso que existe respecto de la efectividad estas **políticas de apoyo a la capacidad productiva**.
- Existe menor conocimiento acerca de su capacidad para modificar los patrones de concentración del ingreso.
- Para que las **políticas de apoyo a la capacidad productiva** sean eficaces es necesario que los gobiernos recuperen la vocación de diseñar e impulsar políticas industriales que faciliten el trabajo de las MYPES.
- Dejadas a su suerte, como ocurrió en las décadas de 1980 y 1990, las MYPES no tienen la capacidad para responder a las necesidades de los mercados laborales o lo harán en condiciones de alta informalidad.<sup>16</sup>
- Esta política industrial orientada a MYPES necesita tanto de financiamiento, como de estímulos fiscales para que estas unidades productivas, que frecuentemente operan en el sector informal, se formalicen y estén en condiciones, por ejemplo, de cumplir con requisitos en materia de seguridad social.
- Necesita de un trato regulatorio distinto que les permita ser competitivas con otras empresas de mayor tamaño en sus mismos ramos de actividad.
- Un problema que enfrenta la industrialización dirigida por las MYPES es la de qué tan diferente puede ser el tratamiento fiscal o en materia ecológica, sin que eso se traduzca en conflictos con empresas que han cubierto antes requisitos fiscales, de seguridad social, protección civil o protección del ambiente
- De igual modo, es necesario establecer plazos y reglas claras para llevar a las MYPES a la formalidad plena.

Sabemos que este tipo de políticas han sido exitosas en Chile, es lo que explica muchos de los aciertos que se anotaron los gobiernos de la Concertación y explica también algunos de los aciertos logrados por Costa Rica. México y otras naciones de la región han aplicado con menor éxito programas de este tipo, entre otras razones porque el énfasis ha sido puesto en la producción para la exportación al mercado de Estados Unidos y en momentos como los actuales, en los que la economía de EU ha perdido el dinamismo de otras épocas, resulta muy difícil que las MYPES, e incluso empresas con mayor capacidad estén en condiciones de vender sus productos en EU.

Otra posibilidad, que compete más a las autoridades locales (municipios, intendencias, etc.), es la de utilizar el **enfoque de reordenamiento del uso del suelo o reordenamiento territorial** para avanzar en la ruta de la mejora de la distribución de la riqueza. El hecho que sean enfoques y no políticas propiamente deja ver una limitación. Es posible diseñar distintas posibles soluciones a los problemas e incluso ser creativo en la definición del tipo de bienes públicos que se producen, pero también hay

---

<sup>16</sup> Esto explica, por ejemplo, lo que explica muchos de los problemas de la minería en la región, pues las grandes empresas frecuentemente subcontratan MYPES para ejecutar trabajo y evadir impuestos

muchas más áreas grises, aspectos de la intervención que no están definidos con el detalle con el que se definen las políticas previas.

La idea subyacente en el **enfoque de reordenamiento territorial** es que al reordenar la manera en que se usa el suelo, es posible generar bienes públicos, que pueden ir desde la vivienda para personas de bajos ingresos hasta la construcción de espacios públicos como parques y jardines, recuperar —por ejemplo— espacios como barrancas o cañadas usadas por viviendas precarias y/o irregulares para, de esa manera, recuperar los cauces de ríos, además del enfoque más tradicional de construir edificios de uso público como escuelas, hospitales o centros de desarrollo comunitario, entre otros.

Como con las políticas de transferencia condicionada, las políticas inspiradas por el **enfoque de reordenamiento territorial** son exitosas en la medida que incorporan a las personas que tratan de servir en el diseño de las soluciones a los problemas. La mayor cercanía a las necesidades de las personas en el diseño de las respuestas a los problemas, además, abate los costos de las obras y, de manera muy importante, fortalece o crea lazos e identidades comunitarias.

Además, existen otros enfoques que sabemos que han sido exitosos en distintos contextos. Entre ellos es posible destacar los siguientes:

**Educación y salud iniciales.** Este enfoque parte del mismo principio que la mayoría de los programas inspirados en las políticas de transferencia condicionada. La idea es que la inversión que hace el gobierno en la educación básica y los cuidados de salud de los sectores marginados de la población son mucho menores que los gastos que el mismo gobierno debería hacer para atender los problemas que generan las bajas tasas de escolaridad o las altas tasas de incidencia de distintas enfermedades que podrían prevenirse. Es una extensión, también, de las políticas más tradicionales de educación, seguridad social y/o salud que se aplican en algunos países de la región desde los 1930. La mayor limitación de este enfoque tiene que ver con la manera en que se financian este tipo de programas, así como con la continuidad que se le puede dar al componente educativo y a la eventual vinculación de la política educativa con la política laboral, es decir, que una vez que los estudiantes se gradúen puedan conseguir empleo.

**Enfoque de familia.** Este enfoque parte del reconocimiento que la familia es la célula básica de la sociedad y que, por ello, merece que las instituciones públicas reconozcan y promuevan su centralidad. En este sentido, la expectativa es que se desarrollen políticas públicas que incorporen a la familia como el criterio a partir del cual se decida la asignación de recursos, la medición del cumplimiento de metas o algún otro aspecto de los procesos de diseño, instrumentación y/o evaluación de las políticas públicas.

**Perspectiva o enfoque de equidad de género.** Este enfoque parte del reconocimiento de que las mujeres han sido un sector de nuestras sociedades que ha padecido de manera sistemática los efectos de distintas formas de discriminación, que incluye pero no se limita a la discriminación en el ámbito laboral, así como diferentes formas de violencia, incluida pero no limitada a la violencia doméstica o familiar. Uno de los problemas con el enfoque de género es que existen distintas teorías acerca de los orígenes y de los efectos que tiene la discriminación y/o la violencia contra las mujeres y, en ese sentido, hay también políticas con distintos énfasis, con diferentes acentos al atacar los problemas. El enfoque de equidad de género ha influido en el desarrollo de otros enfoques. Entre los más importantes para la realidad latinoamericana se encuentra, desde luego, el enfoque de equidad con las comunidades indígenas y afrolatinoamericanas, así como el enfoque de equidad en el trato a los menores de edad.

A pesar de lo mucho que todavía no sabemos acerca del funcionamiento de los mercados, de la creación de la riqueza y de la distribución de esa riqueza, crece el consenso acerca de que el crecimiento económico es un factor necesario pero no suficiente para reducir la pobreza. Lejos de ello, lo que se necesita es un constante y decidido esfuerzo para reducir la desigualdad, mediante políticas de distribución y redistribución del ingreso y orientadas hacia el desarrollo humano (De la Briere y Rawlings



2006),<sup>17</sup> es decir, el conjunto de condiciones necesarias (la salud, la nutrición, la educación) para lograr el pleno uso de las habilidades y capacidades de las personas.

El desarrollo humano es nuestra única garantía para crear condiciones de mayor equidad en sociedades marcadas por profundas iniquidades. En este punto es importante insistir en que la desigualdad es una realidad económica, política y social que tiene la capacidad para auto-perpetuarse por medio de decisiones de política económica. Entre más desigual sea una distribución inicial, será más difícil que los pobres sean capaces de hacer suyos los beneficios del crecimiento y el desarrollo. No sólo eso, la desigualdad tiende a reducir la eficacia de los programas de combate a la pobreza extrema y a la pobreza en general. Entre más desigual sea la distribución del ingreso en un país, la reducción de la pobreza se enfrentará a mayores obstáculos.<sup>18</sup>

#### **4. Elementos para una ruta a seguir.**

Hace casi dos años, Su Santidad Benedicto XVI en *Caritas in Veritate*, con claridad diáfana, señaló algunos de los más importantes retos a los que nos enfrentamos en materia de creación y distribución de la riqueza. No sólo nos hizo conscientes de las complejas y difíciles relaciones entre el desarrollo, el funcionamiento de la economía y nuestra responsabilidad como católicos. Nos llamó a reconocer nuestra responsabilidad en la construcción, en la integración de los mercados y a reconocer también que la arquitectura de la economía internacional ya no es aquella que las naciones aliadas pactaron en Bretton Woods, luego de la segunda Guerra Mundial, pero que tampoco hemos dado vida a algún otro modelo de relaciones entre las naciones y bloques comerciales existentes. Propuso, precisamente, una autoridad política mundial.

Apostarle, como hicieron los gobiernos de las naciones más desarrolladas del planeta a la autonomización de la economía y de los intercambios en los mercados, ha probado ser uno de los errores más lamentables en la historia de la humanidad. Hemos pagado ya un precio muy elevado por insistir en que la ética, la moral, la Enseñanza Social de la Iglesia son realidades ajenas, externas al funcionamiento de los mercados. Lejos de ello, tendríamos que reconocer que la persona humana y por tanto la ética tiene que ser el primer cimiento de cualquier reflexión en materia económica.

Tendría que quedarnos claro a todos en este escenario posterior a la disolución de los acuerdos de Bretton Woods es que la economía como tal no puede ser comprendida como una realidad del mundo natural, que pudiera considerarse, por la existencia de leyes similares a las de la física, exenta de la necesidad de una constante reflexión análisis y una, igualmente necesaria, redefinición de los términos de su relación con la ética. También es necesario insistir en que la ciencia o la tecnología como tales tampoco van a resolver los problemas que enfrentamos por sí mismas.

Todo lo contrario. Ahora más que nunca tenemos que hacernos conscientes de lo importante que es asumir la responsabilidad de nuestros actos en la estructuración o integración de los mercados. Pensar que podemos dejar a los mercados a los impulsos de los agentes que actúan en ellos, abre la puerta, una vez más a crisis como la que vivimos en la primera década de este siglo que, obviamente, golpean más a quienes menos tienen.

Nos debe quedar claro también que no hubo ni habrá fin de la historia. Ni de la historia de las ideas, de las ideologías, ni mucho menos de las ideas acerca de cómo resolver los problemas económicos. Quienes, a

---

<sup>17</sup> De la Brière, Bénédicte y Laura B. Rawlings (2006) *Examining Conditional Cash Transfers Programs. A role for increased social inclusion?* Washington, DC, Social Protection Discussion Paper, The World Bank, no. 63. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf>

<sup>18</sup> Véase Duclos, Jean-Yves y Abdelkrim Araar (2006) *Poverty And Equity. Measurement, Policy, and Estimation with DAD*. Springer, Ottawa

principios de los noventa, planteaban la llegada a una suerte de zona de confort científico en el que ya no habría necesidad de investigar, analizar, recabar datos, formular y probar hipótesis y volver a empezar, tendrían que reconocer que lejos de saber demasiado, sabemos poco y eso mismo hace necesario el ejercicio de la humildad, y desarrollar una disposición, una actitud del corazón y de la mente que ponga a las personas concretas, de carne y hueso, en el centro de nuestras preocupaciones. El crecimiento económico o la creación de riqueza, no pueden ser objetivos en sí mismos. Tienen sentido, razón de ser, sólo en medida que nos hacen libres, que nos permiten acercarnos, tan imperfectos como somos, a contemplar a Dios.

No conviene perder de vista el llamado que Juan XXIII hizo al redactar la encíclica que nos convoca hoy aquí, y recordar el llamado a desarrollar formas de colaboración en el plano mundial. El Papa Bueno tenía razón cuando llamaba en 1961 a reconocer la necesidad que tenemos en el mundo de reconocer un “orden moral objetivo”, que —debemos admitirlo— debe ser el fundamento de una globalización, sensata, responsable y, como lo pidió, Su Santidad Juan Pablo II, que no sólo globalice los intercambios económicos, sino que globalice la solidaridad, la justicia y, en ese sentido, reduzca —por ejemplo— las diferencias abrumadoras que existen en los niveles de consumo e ingreso entre Estados Unidos y la Unión Europea, de una parte, y África y América Latina de la otra.

Se necesita también que los gobiernos y los dirigentes políticos de América Latina reconozcan la gravedad del problema de la altísima concentración del ingreso que padecemos. Negarla o aferrarse a viejas teorías que ya se han probado erróneas, es un acto de deshonestidad intelectual que en nada ayuda a la solución de los problemas que nos afectan y es, ciertamente, es una forma de pecado social.