

AMÉRICA LATINA ANTE LA COHESIÓN SOCIAL

Jaime López Delgadillo

Universidad de Guadalajara (México)

RESUMEN

El concepto de cohesión social ha servido a los países desarrollados, primordialmente a los europeos, para revivir y actualizar el tema de la justicia social, la equidad en el desarrollo de las economías o el estado de bienestar o la calidad de vida de una población, que han sido discutidos en diferentes textos por muchos autores, siendo, desde mi perspectiva, representativos Gerald Allan Cohen y Amartya Sen. El tema central del presente trabajo es plantear que en América Latina no podemos plantear la cohesión social sin antes no incorporamos la pobreza y la indigencia como elementos sustanciales a resolver, para luego trazar un esquema de adhesión hacia los procesos políticos, económicos y sociales que prevalecen en estas sociedades. Como pieza básica para la reducción de la pobreza, se plantea la inserción de estos grupos de la sociedad en el aparato productivo, mediante empleo y salarios.

Con lo anterior, no se busca desechar los programas asistenciales en apoyo a estos grupos, financiados desde el exterior o con recursos fiscales internos, sino encontrar estrategias que les permitan insertar sus aparatos productivos en la integración regional, lo cual implica mayores niveles educativos, acciones de reorganización del aparato productivo alrededor de la productividad y una fiscalidad que funcione como eje anti-cíclico de las economías y luego como promotor del bienestar.

Palabras clave: pobreza, desempleo, productividad y competitividad, flexibilidad labora, adhesión y pertenencia.

INTRODUCCIÓN

Es un hecho innegable que el fenómeno de la cohesión social suscita una mayor inquietud entre los gobiernos y en los foros internacionales. Esta condición busca responder a las nuevas condiciones que prevalecen en las diferentes sociedades que conforman la globalización económica y que, por tanto, han estado expuestas a un nuevo reordenamiento económico y productivo, así como a las mutaciones culturales provenientes de la expansión informativa y de comunicación. No obstante su utilización y discusión, el propio concepto da origen a diferentes definiciones y conceptos. La CEPAL expresa que algunos lo asocian con la mayor fragmentación social y la pérdida de lazos estables en las sociedades, y otros, los más críticos, con la corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales, la excesiva racionalización económica y el debilitamiento de lo público. Por último, este concepto también suele

asociarse con otros conceptos como el de equidad, el de inclusión social o con el bienestar.

Para el caso de la Unión Europea se observa, en la agenda de la Unión Europea, una visión del concepto en términos del conjunto de políticas e indicadores conducentes a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud. Por tanto, la inclusión y pertenencia, o la igualdad y la pertenencia son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social, cuyo ordenamiento gira alrededor del Estado de bienestar, predominante durante muchos años en esta región del planeta.

Si utilizamos más de cerca el concepto de cohesión social de la CEPAL estamos en condiciones de encontrar un conjunto de factores que nos alejan de la visión europea, y por tanto de los Estados de bienestar. Este conjunto de factores no sólo explican las dificultades para avanzar hacia sociedades con cohesión social, sino para reducir los niveles de pobreza y indigencia que aún predominan en grupos de nuestras sociedades.

Con independencia de la discusión semántica, que hay diferencias de importancia entre ambas visiones, siendo la discusión mayor, desde mi perspectiva, la formulación de ayuda para lograr una sociedad más justa y equitativa. Para tener un mejor acercamiento al estado de las sociedades se utilizan indicadores, los cuales permiten revelar una radiografía de las sociedades y de ésta se formulan las políticas que permiten un mayor acceso a la satisfacción de las necesidades, especialmente de los grupos de bajos ingresos. Esa es la pretensión de discusión del presente trabajo, en la búsqueda de contribuir a una visión más amplia de la cohesión, dadas las condiciones que prevalecen en las poblaciones de América Latina.

RASGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA

América Latina presenta, a la fecha, condiciones económicas que explican el rezago económico en que se encuentra y los efectos en la calidad de vida de muchos grupos de su sociedad. Par comprender mejor dichas condiciones utilizamos la

caracterización que hace Hopenhayn, (2005) para acceder a una mayor cohesión en América Latina:

1.- La dificultad para lograr las tasas de crecimiento necesarias para contar con los recursos requeridos para promover mayor bienestar, y el impacto negativo sobre la cohesión social. La década de los años 90 ha sido nominada la “década perdida” para América Latina. Pero no sólo es problema de los años 90 sino que los años transcurridos en el presente siglo siguen presentando un ritmo de crecimiento insuficiente para la mayoría de los países, con la excepción de Chile y en parte Brasil. La siguiente tabla da evidencias de lo antes descrito.

Tabla 1.- Situación Económica de algunos países de América Latina 1994 – 2005

Países	Crecimiento PIB	Crecimiento de PIB/Trabajador	Cambio Real PIB/Trabajador
Argentina	1.6%	0.0%	0.0%
Brasil	2.5%	1.1%	0.0%
Chile	4.8%	2.7%	3.5%
México	2.7%	0.3%	0.2%
Perú	3.6%	1.4%	- 0.9%
Venezuela	1.7%	-1.5%	- 2.9%

Fuente: Cepal/ Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006

Como se aprecia en la tabla anterior, no sólo el crecimiento económico ha sido insuficiente para propiciar oportunidades de mejor bienestar a la población, sino que las crisis macroeconómicas, que han afectado a la mayoría de los países latinoamericanos, así como el comportamiento del gasto público pro cíclico, han redoblado los efectos negativos de la falta de crecimiento en la población, afectando en mayor proporción a los grupos de bajos ingresos.

2.- Las serias restricciones vigentes en el mundo laboral de América Latina. Las altas tasas de desempleo, los bajos niveles salariales, y la expansión de la informalidad, contrastan definitivamente con el papel asignado al trabajo en la vida

moderna, como eje de la integración social y motor del progreso material de las familias.

3.- Se presenta una disociación entre activos materiales y simbólicos. La brecha entre el acceso a los bienes materiales y bienes simbólicos se ha invertido en América Latina, ya que existen mayor nivel de educación pero menos empleo, mayores opciones productivas pero menores instancias decisorias, mayor información sobre la democracia, pero menor acceso a los derechos civiles y políticos. Todos estos dispositivos cuestionan fuertemente el desarrollo de cohesión social, ya que esta brecha es más notoria en los grupos marginados, por lo que su condición ya no es una carencia económica actual sino de expectativas en éste y en los otros campos de participación social.

Año	Población Total	Pobres			Indigentes		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1990	467.3	200.2	121.7	78.5	93.4	45.0	48.4
1999	522.9	211.4	134.2	77.2	89.4	43.0	46.4
2004	553.7	217.4	146.5	71.0	87.6	47.6	40.0
2006	568.6	194.4	127.6	66.8	71.3	35.2	36.1

Fuente: CEPAL/ Panorama social de América Latina 2007

La tabla anterior da evidencia de la cantidad y estructura de la población con niveles de pobreza y por debajo de la misma, en América Latina, misma que tiende a disminuir pero a una tasa reducida, lo cual puede tomar decenas de años para su abatimiento.

4.- El individualismo predominante ante los cambios que representa la globalización. El problema no radica en el individualismo como base de la vida social, sino en la cultura exacerbada que limita la relación con los otros, y por tanto el vínculo social desde el ámbito de la familia para llegar a lo social en su conjunto. En América

Latina, reconocida por la solidaridad social, se ha transformado para reducirse a lo máximo al ámbito familiar, pero predominantemente personal.

Los elementos antes descritos, más otros mencionados por otros autores, evidencian sobremanera las dificultades para acercar el concepto de cohesión social de predominancia europea al ámbito de la experiencia de América Latina. Por otra parte, estos elementos dan cuenta de la diversidad de factores que afectan la cohesión social, los cuales pasan por lo económico y la cultura cívica de las poblaciones. Para América Latina el factor económico es todavía esencial para avanzar hacia el reconocimiento de los ciudadanos de un contexto social determinado y de sentirse integrado al tejido social de cada población en particular.

BASES PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La cohesión social surge más de las acciones objetivas que tienen una incidencia en el bienestar y calidad de vida de las personas, que de las acciones que inciden en los valores y actitudes de la población. Por tanto, según la propia CEPAL se reconocen tres tipos de políticas que interrelacionadas pueden contribuir a un mayor bienestar y por ende a la sensibilidad de pertenencia a un grupo social de parte de cada individuo. Dichas políticas son:

a) *Incremento de oportunidades:* si la cohesión social tiene que ver con el sentido de pertenencia a una sociedad, esta pertenencia se acrecienta cuando los individuos se perciben a sí mismos como agentes y beneficiarios de los procesos de desarrollo que se dan en dicha sociedad. Por tanto, las oportunidades productivas se plasman en condiciones de empleos que proveen los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades y con ello su seguridad y bienestar. Como compensación, los individuos aportarán un reconocimiento y una inserción en las normas y actitudes que prevalecen en la sociedad, provocando, a su vez, un círculo virtuoso para el crecimiento económico de la misma sociedad.

El crecimiento económico determina la cantidad y calidad de los empleos, a la vez del nivel de remuneraciones e ingresos de la población. Por ello, ambos son los

pilares del bienestar de cada familia. La exclusión y segmentación social, en contrapartida, representan los factores determinantes de la pobreza y la desigualdad social que se reproducen a través de los años y explican la distribución desigual del ingreso entre la población.

Las transformaciones que han enfrentado las economías de América Latina están contribuyendo a una mayor desigualdad social ya que muchos de los sectores productivos tradicionales están teniendo que acomodarse a condiciones de competencia internacional, sin tener a la mano suficientes herramientas, como acceso a nuevas tecnologías, mayor ligazón entre las cadenas productivas o reconocimiento suficiente de estar en una etapa de transición. Es cierto que muchas de estas actividades no pueden mantenerse, y por ello se requiere de una estrategia de política económica que permita a trabajadores y empresarios replantear la ubicación y conformación de las empresas existentes, o reubicarse en nuevas actividades. En la mayoría de los países de América Latina no se ha contado ni con políticas efectivas y suficientes para modernizar ramas de la planta productiva (textil, agro-alimenticio, vestido, entre otros), y mucho menos para reacomodar a productores y trabajadores de ramas ineficientes que ya no pueden competir ante los fenómenos de competencia internacional.

b) *Flexi seguridad laboral:* consistente en mantener una mayor flexibilidad en el mercado laboral y al mismo tiempo establecer una seguridad objetiva, siendo la percepción de seguridad un ingrediente sustancial de la misma. Esta estrategia presenta una visión actual de la cohesión social, en la medida que no asocia mayor bienestar con rigidez de las instituciones, sino hace una mezcla adaptable y oportuna que le permite a las economías mayores grados de adaptación a las nuevas condiciones de regionalización e integración que están incorporando.

En América Latina la protección jurídica no se acompaña de políticas de protección social suficientes ante el desempleo, ni en mercado laboral ni ante la jubilación. La siguiente tabla da evidencia del último componente, como representativo de la carencia en materia de política.

Tabla 3. Cobertura de jubilaciones y pensiones de adultos mayores en países de América Latina (2002)

País	Sin pensiones	Pensionados de 60 años y más
Argentina	27.0	56.8
Brasil	13.4	77.5
Chile	21.3	66.3
Colombia	68.3	24.9
México	47.8	17.5
Venezuela	66.9	21.6
Promedio ponderado	33.2	49.4

Fuente: Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. Cuadro 3

Como se aprecia, en América Latina sólo la mitad de la población tiene garantizada una pensión al cumplir 60 años, y de la otra mitad, el 33% no la tiene, porque no participa en el mercado laboral formal o no cuenta con recursos para pagar su propia jubilación. Esta condición prevaeciente en el sistema de seguridad tenderá a complicarse, si se mantiene el nivel de crecimiento económico en la región, ya que la población en edad de jubilación tiende a incrementarse en los próximos años. El porcentaje de personas en edad de 60 años y más pasará, para el año 2050 del actual de 8% al 23.4%, en tanto la población de 75 años y más pasará de 1.9% actual a 7.9%.

En América Latina, a diferencia de los países europeos, las personas mayores de 65 años viven con hijos o en familias extendidas, que les garantiza afrontar los requerimientos de su edad: salud, alimentación, vivienda y vestido, básicamente. Esta condición hace que el ingreso familiar se reduzca, en proporción significativa, y el acceso a los bienes básicos se concentre o disminuya. El estado de las jubilaciones, junto con el acceso universal a la protección social, requieren de la participación mayor del gobierno y el Estado, el cual involucra una mayor aportación fiscal, dependiendo del grado de madurez que cada sociedad presente.

- c) **La certificación de competencias y empleabilidad:** una forma de reducir los ciclos económicos a través del mejoramiento de la calidad y oportunidad de la formación profesional es el reconocimiento de las competencias de los trabajadores. Según la Organización Internacional del Trabajo el “sistema de certificación de competencias labores es un arreglo institucional formalmente establecido, en el cual se lleva a cabo el ciclo de identificar, estandarizar, formar y evaluar las compendias de los trabajadores”. Con estos sistemas se busca mejorar el capital humano, fortalecer la capacidad de los trabajadores cuando se ubican en etapas de desempleo, a la vez que reducir los tiempos del mismo, a través de la permanente capacitación laboral y el reconocimiento de las habilidades que han desarrollado en el pasado.
- d) **Empleos de emergencia contra-cíclicos:** este tipo de empleos se utiliza mucho como respuesta emergente a las etapas de contracción económica, los cuales en América Latina han sido reiteradas en las dos últimas décadas. Este tipo de programas se ha orientado tradicionalmente, y tiene su lógica, a la población trabajadora básicamente sin calificación, o que se encuentra alejada de los grandes centros productivos, y cuyas actividades productivas se ven afectadas por fenómenos naturales o de carácter económico. La razón de estos programas es generar una cantidad de ingresos en estos grupos de trabajadores para atender sus necesidades prioritarias, los cuales junto con la dotación gubernamental de servicios básicos impide que estas familias desciendan a situaciones críticas.

A su vez, dado que esta mano de obra se destina a la reparación de la infraestructura y otorgamiento de servicios básicos de la región, dichos programas repercuten de forma doble en el bienestar de las familias y con ello reducen el deterioro correspondiente a la cohesión social. La experiencia mexicana en este tipo de programas ha sido beneficiosa, especialmente para los grupos de bajos ingresos, que es a donde se ha dirigido.

LAS BASES DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La existencia de niveles de pobreza e indigencia en América Latina como resultado de una economía incapaz de propiciar el suficiente bienestar para las mayorías

por sus limitaciones de productividad e inserción en la integración global, obliga a que los gobiernos deban comprometerse en acciones de política orientadas a reducir dichos niveles, como base para iniciar la construcción de sociedades con mayor cohesión social. Tomando la propuesta de la CEPAL, expongo a continuación los principales grupos de políticas orientados a generar un mayor bienestar como base para la cohesión social:

1: Incorporación al mercado laboral: el crecimiento económico de las sociedades no ha sido suficiente para mejorar el bienestar de la sociedad, cuando no ha sido acompañado de acciones en el mercado laboral que permitan mayores empleos y mejor remunerados. Esta condición se puede lograr mediante mercados laborales con mayor flexibilidad que atraigan mayor cantidad y calidad de inversiones. Esto se logrará con políticas orientadas, primordialmente, a la innovación del aparato productivo y la capacitación de la mayor parte de los trabajadores. Por tanto, este primer agrupamiento de políticas está orientado a mejorar la planta productiva a partir esencialmente de la productividad

Un segundo grupos de políticas debe enfocarse al logro de incorporar a la formalidad a la mayor cantidad de actividades productivas que funcionan bajo esta designación. Y es que en América Latina una gran parte de los grupos de bajos ingresos se localiza en estas actividades. Según la CEPAL, el 63% del empleo más pobre se localiza en el sector informal y el 54% de los ingresos laborales proviene de esta actividad.

Una estrategia para incorporar a este grupo de trabajadores en las ramas modernas de la economía es a través de la recomposición de los encadenamientos productivos, primordialmente, a las ramas y empresas de mayor dinamismo y, por tanto, con mayor grado de competitividad a nivel internacional. Dichos encadenamientos deberán propiciar una expansión de los mercados, a través de las pequeñas unidades productivas, así como la incorporación de nuevas tecnologías en estas unidades productivas y la mejora de productos en una mayor cantidad de empresas y ramas productivas. El desarrollo productivo de las pequeñas empresas, reduciendo la informalidad en sus economías, contribuirá directamente a mejorar la protección social

de aquellos grupos de productores y trabajadores que se adhieran y tengan acceso al funcionamiento de dichas políticas.

2.- Bienestar y protección social: el crecimiento y el empleo de una economía deben beneficiar a las mayorías de una sociedad. Por tanto, las políticas de bienestar deben garantizar de antemano que la expansión económica y los beneficios en los mercados laborales lleguen a todos los grupos poblacionales sin distinción, como suele suceder con el grupo de mujeres, con los grupos llegados de las zonas rurales, incluyendo los grupos indígenas, y los grupos de mayor edad. Por su parte, las políticas de protección social deben orientarse para atenuar los efectos cíclicos y las transformaciones productivas de la economía, producto de los procesos de expansión y contracción propios del crecimiento económico, como de los efectos de integración y competencia a que se enfrentan constantemente las economías.

La política debe encontrar la forma de compensar las carencias de ingresos de los desempleados y de los grupos que se tienen que reacomodar dentro de las propias empresas y ramas productivas, como efecto de las mejoras que deben incorporar. Otros beneficiarios de estas políticas deben ser los grupos sociales que tienen que moverse entre empresas y ramas productivas.

Estas compensaciones podrán resolver dos cuestiones fundamentales para la continuidad de los procesos de productividad e integración económica de las economías. Por un lado, dichas compensaciones reducirán las afectaciones negativas sobre el bienestar de las personas y sus familias, y por otra parte, contribuirán a atenuar la resistencia de los grupos sociales a las transformaciones que demandan la productividad de las empresas y los modelos de integración, con incidencia en el crecimiento y la competitividad de la economía.

Tres acciones son fundamentales para lograr dichas compensaciones y garanticen una adhesión de las personas al modelo predominante económico: el seguro al desempleo, los subsidios para que los jóvenes permanezcan en el sistema educativo y la atención sanitaria. Estas acciones se consideran como pasivas, cuya función es resarcir, aunque sea en parte, los ingresos que el propio sistema es incapaz de proporcionarle a una parte de la población a través del sistema productivo. Pero no

porque esta compensación es parcial, no deja de ser significativa en términos de bienestar y de adhesión para los grupos afectados.

3.- *Fiscalidad responsable*: el primer mecanismo de la fiscalidad responsable es lograr crecimiento económico sostenible en el tiempo, dentro de un ámbito de estabilidad y fluctuaciones cíclicas manejables. Por tanto, en este punto la utilización de los impuestos y la orientación del gasto público deben ser, definitivamente, anti-cíclicas, para garantizar una expansión económica y reducir a un mínimo la contracción de la economía, a través del tiempo.

Un segundo elemento de la responsabilidad radica en la utilización del gasto orientado a enfrentar la pobreza y reducir los niveles de equidad que prevalezcan en las sociedades. La mala distribución del ingreso en América Latina es una condición que ha tendido a establecerse como condición prevaleciente, la cual, además de contribuir a una débil demanda interna de la economía, contribuye al rechazo del modelo predominante ante la concentración de beneficios que el bajo crecimiento de las economías deja. Por tanto, el gasto social, en la forma de subsidios o transferencias, hacia los grupos de menos ingresos alivia, en parte y temporalmente, las condiciones apremiantes de estos grupos para satisfacer sus necesidades.

Dos elementos son necesarios para que la política social de reducción a la pobreza sea efectiva. Primero, que las cantidades que los gobiernos gastan lleguen en la mayor proporción a los grupos que han sido focalizados. Ello implica, que no utilicen más recursos en la burocratización de las entregas o que distorsionen, con utilizaciones de partidos políticos o de cualquier otra orientación, las entregas de dichos recursos. Un segundo elemento es que los programas no se establezcan como formas alternativas prevalecientes en la solución de necesidades de los grupos de población con ingresos bajos. Esto implica, tanto a los usuarios como a los propios gobiernos. La solución final deberá estar en las opciones productivas que la economía de país vaya generando, en términos de crecimiento y empleo.

CONCLUSIONES

1°. La mayoría de los países latinoamericanos presentan graves problemas de atraso económico y de fallas en la distribución del ingreso que repercute de forma directa en el bienestar de la sociedad, representados por los niveles de pobreza e indigencia prevalecientes.

2°. En América Latina no podemos plantear la adhesión de los grupos sociales con fuertes rezagos de bienestar social, vistos en términos de los promedios vigentes, si antes estos grupos no sienten que la comunidad nacional e internacional está realizando esfuerzos para ofrecerles mayores oportunidades para contar con los recursos suficientes para una vida de calidad y digna.

3°. Muchos de los países de América Latina han abatido la pobreza extrema (indigencia), localizada primordialmente en las zonas rurales. Sin embargo, hoy los grupos más pobres se localizan en las grandes zonas urbanas, por lo cual se presenta con mayor premura pensar en una reorganización productiva que permita mayor nivel de empleos y bien remunerado tanto a los grupos de trabajadores formales como a los informales. A su vez, encontrar estrategias, a través de la inversión directa y la asesoría, para reorientar y organizar parte del aparato productivo hacia la competitividad que imponen los procesos de integración económica.

4°. Dado que lo antes expuesto toma tiempo para que den resultados objetivos, en términos de crecimiento económico, empleo y salarios, la política fiscal y la cooperación externa juegan un papel indispensable, para mantener a los grupos sin protección del modelo económico con ingresos básicos para satisfacer sus necesidades fundamentales. Ambos rubros deben incluir acciones para abatir la pobreza e ir incorporando estrategias de productividad, mediante educación, salud y adaptación y reorganización competitiva para participar en la integración productiva.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2007) “Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe”. Ed. CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana. Chile. Cap. 1

CEPAL (2006) “Tendencias económicas mundiales y su impacto en la inserción internacional de América Latina y el Caribe” En **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006**. Ed. CEPAL, Cuadro 1.1

Hausmann Ricardo y Velasco Andrés (2007) “Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?” En **Visiones del Desarrollo en América Latina**. Ed. CEPAL. Chile, *Cuadros 1.2 y 1.3*

Nussabaum Martha C. y Sen Amartya (Compiladores) (1996, ed. En español) “La calidad de vida”, Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Tokman Víctor E. (2006) “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”. Ed. CEPAL, Chile.